

Este informe ha sido redactado por una coalición de organizaciones de la sociedad civil que incluye a la Fundación Secretariado Gitano (FSG – organización líder), el Grupo de Investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra (UPNA) y la Asociación de Enseñantes con Gitanos (AECG). El investigador principal de la coalición es Miguel Laparra (UPNA – Grupo de Investigación ALTER) y el coordinador del proyecto es Humberto García González-Gordon (FSG).

Los autores del informe son: Miguel Laparra (UPNA – Grupo de Investigación ALTER – investigador principal), Carolina Fernández Díez (FSG), Marta Hernández Enríquez (FSG), Jesús Salinas Catalá (AECG) y Andreas Tsolakis (FSG), con la colaboración de Javier Arza (UPNA) y Fernando Villarreal para coordinar y sintetizar los resultados de las entrevistas llevadas a cabo por los estudiantes de la UPNA en el marco de la investigación.

Asimismo, las siguientes organizaciones han participado de forma activa en el asesoramiento sobre el informe: la Fundación Secretaría de la Década para la Inclusión de los Gitanos (*Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation*), el Departamento de Políticas Públicas de la Universidad Central Europea (*Central European University, CEU*), el Centro Europeo para los Derechos de los Roma (*European Roma Rights Centre, ERRC*), Habitat for Humanity, el Fondo para la Educación de los Gitanos (*Roma Education Fund, REF*), y por parte de la Fundación Open Society: el Programa “Making the most of EU funds for Roma”, la Oficina para Iniciativas de los Romaníes (*Roma Initiatives Office*) y el Programa de Salud para los Romaníes (*Roma Health Program*).

En el año 2012, la Fundación Secretaría de la Década para la Inclusión de los Gitanos decidió apoyar la realización, por parte de coaliciones de la sociedad civil, de informes en siete países (Albania, Bulgaria, Hungría, Macedonia, Rumanía, Eslovaquia y España) y la Oficina para Iniciativas de los Romaníes encargó un informe adicional a la República Checa. Además, la Secretaría de la Década hizo pública una ficha de recogida de información para animar a más actores de la sociedad civil a hacer el seguimiento de la implementación de las Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana y los Planes de Acción de la Década.

En los informes, las coaliciones de organizaciones de la sociedad civil complementan o presentan informaciones alternativas a los Informes sobre los Avances de la Década presentados por los Gobiernos participantes en la Década para la Inclusión de los Gitanos, y a cualquier informe presentado por los Estados a la Comisión Europea acerca de la implementación de sus Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana. Estos informes no pretenden sustituir el seguimiento cuantitativo y la evaluación por parte de las autoridades estatales, sino más bien canalizar el conocimiento a nivel local en los procesos políticos a nivel nacional y europeo, y reflexionar sobre el verdadero impacto social de las medidas gubernamentales. Los informes de la sociedad civil aportan datos adicionales a los oficiales, datos representativos cuando no haya datos oficiales, o una interpretación alternativa de los datos publicados.

El proyecto está coordinado por la Fundación Secretaría de la Década para la Inclusión de los Gitanos en cooperación con el programa *Making the Most of EU Funds for Roma Program* de la Fundación Open Society y la Oficina para Iniciativas de los Romaníes.



Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Teréz körút 46.
1066 Budapest, Hungary
www.romadecade.org

Informe de la Sociedad Civil sobre la implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y el Plan de Acción de la Década para la Inclusión de los Gitanos en España en 2012



Informe de la Sociedad Civil

sobre la Implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social
de la Población Gitana y el Plan de Acción de la Década
para la Inclusión de los Gitanos en

ESPAÑA

en 2012



Informe de la Sociedad Civil

sobre la Implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social
de la Población Gitana y el Plan de Acción de la Década
para la Inclusión de los Gitanos en

ESPAÑA

en 2012

Preparado por una coalición integrada por las siguientes organizaciones:

Fundación Secretariado Gitano (organización líder)

Grupo de Investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra ■ Asociación de Enseñantes con Gitanos



Redactado por

Miguel Laparra ■ Carolina Fernández Díez ■ Marta Hernández Enríquez
Jesús Salinas Catalá ■ Andreas Tsolakis

Coordinado por

la Secretaría de la Fundación de la Década para la Inclusión de la Población Gitana,
en cooperación con el programa "Making the most of EU funds for Roma"
y la "Roma Initiatives Office" de la Open Society Foundation





DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

2

Seguimiento por parte de la sociedad civil

Publicado por

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation
Teréz körút 46.
1066 Budapest, Hungary
www.romadecade.org

Diseño y maquetación: www.foszer-design.com

©2013 Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Todos los derechos reservados. No se permite reproducir, almacenar en un sistema de recuperación, o difundir ninguna parte de esta publicación, en forma alguna o con medio alguno, sin la autorización del Editor.

ISSN: 2064-0773

Todos los informes de seguimiento por parte de la sociedad civil están disponibles en www.romadecade.org

Este informe ha sido redactado por una coalición de organizaciones de la sociedad civil que incluye a la Fundación Secretariado Gitano (FSG – organización líder), el Grupo de Investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra (UPNA) y la Asociación de Enseñantes con Gitanos (AECG). El investigador principal de la coalición es Miguel Laparra (UPNA – Grupo de Investigación ALTER) y el coordinador del proyecto es Humberto García González-Gordon (FSG).

Los autores del informe son: Miguel Laparra (UPNA – Grupo de Investigación ALTER – investigador principal), Carolina Fernández Diez (FSG), Marta Hernández Enríquez (FSG), Jesús Salinas Catalá (AECG) y Andreas Tsolakis (FSG), con la colaboración de Javier Arza (UPNA) y Fernando Villarreal para coordinar y sintetizar los resultados de las entrevistas llevadas a cabo por los estudiantes de la (UPNA) en el marco de la investigación.

Asimismo, las siguientes organizaciones han participado de forma activa en el asesoramiento sobre el informe: la Fundación Secretaría de la Década para la Inclusión de los Gitanos (*Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation*), el Departamento de Políticas Públicas de la Universidad Central Europea (*Central European University, CEU*), el Centro Europeo para los Derechos de los Roma (*European Roma Rights Centre, ERRC*), Habitat for Humanity, el Fondo para la Educación de los Gitanos (*Roma Education Fund, REF*), y por parte de la Fundación Open Society: el Programa “Making the Most of EU funds for Roma”, la Oficina para Iniciativas de los Romaníes (*Roma Initiatives Office*) y el Programa de Salud para los Romaníes (*Roma Health Program*).

En el año 2012, la Fundación Secretaría de la Década para la Inclusión de los Gitanos decidió apoyar la realización, por parte de coaliciones de la sociedad civil, de informes en siete países (Albania, Bulgaria, Hungría, Macedonia, Rumanía, Eslovaquia y España) y la Oficina para Iniciativas de los Romaníes encargó un informe adicional a la República Checa. Además, la Secretaría de la Década hizo pública una ficha de recogida de información para animar a más actores de la sociedad civil a hacer el seguimiento de la implementación de las Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana y los Planes de Acción de la Década.

En los informes, las coaliciones de organizaciones de la sociedad civil complementan o presentan informaciones alternativas a los Informes sobre los Avances de la Década presentados por los Gobiernos participantes en la Década para la Inclusión de los Gitanos, y a cualquier informe presentado por los Estados a la Comisión Europea acerca de la implementación de sus Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana. Estos informes no pretenden sustituir el seguimiento cuantitativo y la evaluación por parte de las autoridades estatales, sino más bien canalizar el conocimiento a nivel local en los procesos políticos a nivel nacional y europeo, y reflexionar sobre el verdadero impacto social de las medidas gubernamentales. Los informes de la sociedad civil aportan datos adicionales a los oficiales, datos representativos cuando no haya datos oficiales, o una interpretación alternativa de los datos publicados.

El proyecto está coordinado por la Fundación Secretaría de la Década para la Inclusión de los Gitanos en cooperación con el programa *Making the Most of EU Funds for Roma Program* de la Fundación Open Society y la Oficina para Iniciativas de los Romaníes.

El original de este informe se elaboró en inglés, la versión española es una traducción del inglés.





DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

4

Seguimiento por parte de la sociedad civil

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	7
Recomendaciones	19
Lista de abreviaturas	31
Introducción	33
1. Requisitos Estructurales	35
2. Lucha contra la discriminación	51
3. Educación	63
4. Empleo	75
5. Salud	85
6. Vivienda	97
Bibliografía	111
Anexo: Metodología de recogida de información	117





DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

6

Seguimiento por parte de la sociedad civil

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe destaca los importantes avances que han tenido lugar en España desde finales de la década de los setenta con respecto a la mejora de las condiciones de vida y la promoción de la inclusión social de la población gitana. Este proceso ha sido facilitado por la democratización y la movilización de amplios sectores de la sociedad civil a favor de la inclusión de la población gitana, un mercado laboral en expansión desde finales de la década de los noventa y basado en sectores económicos que requerían una gran cantidad de mano de obra (lo que permitió la incorporación de una parte de la población gitana al empleo remunerado), y la universalización del Estado de bienestar, que se ha mostrado inclusivo con la población gitana. Asimismo, la asistencia sanitaria universal y gratuita ha mejorado significativamente el estado de salud de la población gitana, los sistemas de renta mínima han evitado la privación material extrema de muchas personas gitanas, el acceso de un buen número de familias gitanas a la vivienda social en contextos urbanos normalizados ha contribuido a reducir (aunque no eliminar) la concentración étnica y la marginación territorial, y la educación ha sido cada vez más inclusiva con los niños y niñas gitanos.

Sin embargo, los procesos de inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de la comunidad gitana – a pesar del declive de las actividades económicas tradicionales, la pobreza que sigue afectando a un segmento de la comunidad gitana y la discriminación racial en todos los ámbitos sociales – podrían verse afectados y llegar a estancarse con la crisis y su empeoramiento en los últimos cinco años. Además, las respuestas políticas a la crisis podrían causar un estancamiento, e incluso una inversión de los procesos de integración de la población gitana que han tenido lugar durante décadas. Cabe también destacar que la crisis económica y las respuestas políticas parecen estar afectando en mayor medida a los sectores más vulnerables de la sociedad española, incluida la comunidad gitana.

El informe resalta el complicado contexto social, económico y político a nivel nacional en el que se aprobó la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana. Se valora muy positivamente la Estrategia Nacional como documento político estratégico que tiene como objetivo tratar de manera exhaustiva las desventajas a las que tiene que hacer frente la comunidad gitana mediante un enfoque integrado, define los instrumentos y mecanismos de coordinación adecuados para lograr nuevos avances en la inclusión de la población gitana, y permite a las autoridades públicas medir los progresos mediante el uso de indicadores cualitativos y cuantitativos bien definidos. No obstante, hay que destacar que la Estrategia Nacional fue adoptada en medio de una crisis económica cada vez más profunda, que está teniendo como consecuencia significativos recortes presupuestarios, especialmente en los ámbitos de la sanidad pública y la educación, así como de los regímenes de renta mínima, que son ámbitos clave para la inclusión de la población gitana. Por su parte, la lucha contra la discriminación se ha visto sometida al objetivo global de la generación de empleo y la consecución de un mercado laboral más flexible, que excluye aún más a los trabajadores gitanos “no competitivos” de una bolsa de trabajo cada vez más reducida, tal como muestra el hecho de que las tasas de desempleo de la población gitana se hayan triplicado desde 2008. Los recortes sociales y la crisis del mercado laboral han generado una degradación manifiesta de las condiciones de vida de muchas familias gitanas desde 2008.

Parece que las medidas de austeridad podrían provocar el aplazamiento de la implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, ya que no hay indicios de que se hayan aprobado nuevas inversiones públicas como resultado directo de la Estrategia. Por tanto, la crisis y la austeridad podrían considerarse como los determinantes estructurales subyacentes de los procesos de inclusión de la población gitana, presentes y futuros, y podrían condicionar negativamente la implementación de la Estrategia Nacional y su potencial para mejorar las condiciones de vida de la comunidad gitana en los próximos años.



Requisitos estructurales

Este capítulo destaca las particularidades del sistema de gobernanza español: el Estado español se caracteriza por una descentralización considerable, especialmente con respecto a las políticas sociales. Como consecuencia de esta estructura de gobernanza descentralizada, el papel y las competencias de la administración central son limitadas y las políticas sociales no puede considerarse sin tener en cuenta a las autoridades regionales y locales. Este sistema también ha generado diferencias entre las regiones con respecto a las políticas destinadas a la inclusión de la comunidad gitana y los beneficios sociales a los que tienen derecho las personas gitanas (así como el resto de la población).

Desde 1989, las iniciativas relacionadas con la inclusión social de la población gitana se enmarcan en el Programa de Desarrollo Gitano que se desarrolla a nivel nacional, que ha supuesto un instrumento político y financiero clave en este ámbito, con una línea presupuestaria específica en el presupuesto general del Estado desde su creación, así como un paso adelante en la mejora de la situación de la población gitana. Este programa a nivel nacional se mantiene en vigor en el marco del Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012, que se ha complementado con planes regionales en algunas de las 17 Comunidades Autónomas de España, como Andalucía, el País Vasco, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra y Castilla-La Mancha. Estos planes han contribuido sin duda al llamado “modelo español de inclusión de la población gitana”. Una posible explicación del éxito relativo del llamado “modelo español” es la combinación de servicios públicos universales y medidas específicas, coordinadas adecuadamente con la red de servicios públicos y con el objetivo final de la normalización.

Desde 1989, impulso de las políticas públicas para la promoción y mejora de las condiciones de vida de la población gitana en España, así como para la cooperación con las organizaciones no lucrativas que trabajan para la inclusión de la población gitana, se realiza desde el Servicio del Programa de Desarrollo Gitano, que se encuentra en la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, adscrita a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Sin embargo, al tratarse de una unidad relativamente pequeña dentro de un Ministerio de la administración central con un peso político relativamente limitado en el gobierno, en comparación con los ministerios con competencias en asuntos económicos, y afectado por los recortes presupuestarios más significativos, la capacidad del Servicio del Programa de Desarrollo Gitano para tener influencia sobre las políticas generales del gobierno es limitada. Sus recursos humanos y financieros¹ son escasos si tenemos en cuenta las necesidades y los desafíos existentes. Además, esta unidad no tiene la capacidad de implementar sus propias iniciativas debido a la falta de competencia de la administración central en la mayoría de las áreas relacionadas con la inclusión de la población gitana, como la educación y las políticas activas de empleo. En este contexto, el Servicio tiene un papel general, destinado a establecer el marco y las directrices políticas, así como las líneas de cooperación entre los diferentes actores (administraciones públicas, organizaciones sociales y otros actores), y a fomentar políticas para la promoción y el desarrollo de la comunidad gitana. El proceso de gobernanza descentralizada también afecta al flujo de información entre los niveles administrativos así como al desarrollo de una coordinación efectiva. La Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales (órgano de coordinación entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas) reduce algunos de los obstáculos para una coordinación vertical eficiente y eficaz; sin embargo, aborda un conjunto tan amplio de temas que es difícil evaluar la cantidad de tiempo y esfuerzo que dedica a las cuestiones relativas a la integración de la comunidad gitana.

La implicación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las ONG gitanas, en el proceso de gobernanza se ha visto facilitada por la creación de un órgano formal de consulta: el Consejo Estatal del Pueblo Gitano. Este órgano proporciona un marco institucional para la colaboración y cooperación entre la Administración General del Estado y los representantes de las organizaciones que trabajan para la promoción e integración de la comunidad gitana. A pesar de sus numerosas limitaciones, por ejemplo en lo que se

1 La unidad gestiona programas dirigidos específicamente a la comunidad gitana, que ascienden a unos 12 millones de euros al año (incluyendo los importes correspondientes a las acciones de cooperación entre las administraciones públicas, gestionados directamente por las administraciones locales y los destinados a la promoción del bienestar de la comunidad gitana, gestionados por organizaciones sociales).

refiere a su estructura organizativa o su capacidad para influir en la política y generar un impacto social, constituye indudablemente un paso adelante con respecto al reconocimiento de la comunidad gitana.

Además, la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana de España, adoptada en 2012, ha sido de gran ayuda para poner orden y dar coherencia a las acciones y programas ya existentes en España en relación con la población gitana. Quizás la contribución más innovadora sea el sistema de indicadores, objetivos y metas cuantificables, lo que facilitará su evaluación en el futuro. La elaboración de la Estrategia Nacional se basó en un enfoque participativo e implicó a las principales partes interesadas, incluidas las administraciones centrales, regionales y locales (a través de la Federación Española de Municipios y Provincias – FEMP), así como a organizaciones no gubernamentales representativas que trabajan por la promoción e integración de la población gitana (a través del Consejo Estatal del Pueblo Gitano). Sin embargo, parece que, un año después de su adopción, la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana es por el momento principalmente un marco teórico que aún queda por implementar y sobre todo por integrar en las diferentes políticas e iniciativas a todos los niveles administrativos. Su implementación efectiva por parte del Punto de Contacto Nacional (la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia mencionada anteriormente, y que se encarga de los Planes de Inclusión de la Población Gitana) probablemente se verá afectada por las limitaciones mencionadas anteriormente.

Otra limitación relevante es la falta de conocimiento por parte de los diferentes agentes implicados sobre la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y el modo de implementarla sobre el terreno. La mayoría de los actores consultados consideran que es necesario un mayor compromiso político para abordar debilidades tales como la falta de un presupuesto específico. Por otra parte, es demasiado pronto para valorar la eficacia de los mecanismos previstos para el seguimiento y la evaluación de la Estrategia Nacional. En términos generales, podemos decir que la Estrategia española debe valorarse de manera positiva por prever un marco claro y específico para el seguimiento y la evaluación, incluso mediante el establecimiento de indicadores cuantificables, pero queda por ver cómo se va a implementar en la práctica.

Este capítulo también insiste en que el contexto actual de crisis económica y los correspondientes recortes presupuestarios en los servicios públicos esenciales podrían afectar en mayor medida a los grupos y personas vulnerables, incluida la población gitana. La combinación de la disminución de la actividad económica y de la reducción del sistema de protección social podrían neutralizar los avances logrados en las últimas tres décadas en lo que se refiere a la inclusión de la población gitana.

Lucha contra la discriminación

Las políticas de lucha contra la discriminación son relativamente nuevas en España. Estas políticas se han elaborado, en parte, para cumplir con los requisitos de la UE (Directivas en materia de igualdad 2000/43 y 2000/78) y para hacer frente al rápido crecimiento de la población inmigrante a partir de finales de los noventa, que llamó la atención de las autoridades públicas sobre las cuestiones relacionadas con el racismo y los conflictos étnicos. Por lo tanto, estas políticas no fueron diseñadas para abordar la situación específica de la minoría étnica nativa más grande de España, la comunidad gitana.

En este capítulo se insiste sobre el hecho de que, a pesar de la inmigración masiva, la comunidad gitana sigue teniendo que hacer frente a las percepciones y los estereotipos más negativos por parte de la población mayoritaria. Por ello, las personas gitanas siguen enfrentándose a un riesgo particularmente alto de ser víctimas de conductas discriminatorias.

Aunque muchas personas gitanas sigan percibiendo la discriminación como “cosas de la vida”, una proporción creciente manifiesta haber sufrido discriminación en diversos ámbitos (acceso a la vivienda, al empleo, a los espacios privados accesibles al público, y en una proporción menor a los servicios públicos, así como en los perfiles étnicos policiales). La creciente toma de conciencia de la población gitana con respecto a la discriminación es, en parte, el resultado positivo de los esfuerzos de sensibilización realizados por organismos del Estado tales como el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de



las Personas por el Origen Racial o Étnico (en adelante, “Consejo para la Igualdad de Trato”), así como por parte de las organizaciones no gubernamentales mediante campañas masivas centradas principalmente en el empleo y la educación.

Con respecto al registro y los documentos de identidad, la población gitana española ya no se enfrenta a problemas en estos ámbitos. Los sectores más marginados de la comunidad que carecían de documentos de registro y / o Documentos Nacionales de Identidad, ya resolvieron estas cuestiones en la década de los ochenta. Sin embargo, las personas gitanas migrantes procedentes de países del Este de Europa siguen enfrentándose a problemas relacionados con su registro, debido en gran medida a los elevados costes para obtener la documentación válida en sus países de origen. Además, las personas gitanas migrantes no siempre se registran en los registros locales en España (a pesar de la obligación de hacerlo por parte de las autoridades locales) y en algunos casos tampoco realizan los trámites necesarios para regularizar su situación residencial y laboral. El hecho de no estar registrado en España impide el acceso a derechos sociales, incluyendo la asistencia sanitaria y las ayudas sociales.

La lucha contra la discriminación es un fenómeno reciente, y se ve obstaculizada por la escasez de información y de recopilación de datos relacionados con incidentes discriminatorios, así como por el hecho de que a las fuerzas policiales y los servicios judiciales no se les exige recoger datos étnicos. La formación de funcionarios públicos, agentes clave para la lucha contra la discriminación (por ejemplo, las fuerzas policiales y los jueces), está en marcha, pero sigue habiendo deficiencias importantes para lograr la integración de la no discriminación en el sector público. Aún así, este capítulo destaca varios cambios institucionales positivos, incluidas las fiscalías que se han creado recientemente para ocuparse de delitos motivados por el odio y la discriminación (siendo Barcelona la primera), la Estrategia Integral contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia adoptada a finales de 2011, los procedimientos de identificación y detención establecidos por la policía local de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid), y la Red de Asistencia a Víctimas de Discriminación establecida por el Consejo para la Igualdad de Trato, en la que están involucradas organizaciones no gubernamentales españolas, como casos de buenas prácticas.

La lucha contra la discriminación se ve sin embargo minada por la transposición incompleta a la legislación española de la Directiva de Igualdad de la UE, y por el abandono del Proyecto de Ley de Igualdad de Trato a finales de 2011. Este último, que hubiera permitido que España cumpliera plenamente con la normativa de la UE, ha sido destacada por la mayoría de las personas consultadas como una oportunidad perdida en lo que respecta a la promoción de la igualdad de trato por parte del Estado español.

En cuanto a la situación de los niños y niñas gitanos, sus derechos fundamentales están garantizados en términos formales. Sin embargo, la pobreza y la exclusión social que afecta a la comunidad gitana podrían afectar al desarrollo adecuado de la infancia gitana, a pesar de la labor positiva realizada por diversas organizaciones no gubernamentales en áreas tales como la lucha contra el abandono escolar prematuro.

Las mujeres gitanas se ven afectadas por múltiples formas de discriminación. Aunque los servicios sociales y las organizaciones no gubernamentales tienden a trabajar con ellas con más frecuencia, esto no parece ser suficiente para reducir las desventajas a las que se enfrentan las mujeres gitanas tanto dentro como fuera de su comunidad.

Educación

En términos generales, la población gitana española se caracteriza y diferencia por su bajo nivel de educación formal en comparación con la población mayoritaria. A pesar de que se han producido avances significativos entre los más jóvenes en las últimas décadas, el nivel general de educación de la población gitana es significativamente menor que el de la población en su conjunto. El nivel académico de las personas gitanas adultas es muy bajo, con altas tasas de analfabetismo y analfabetismo funcional, y altas tasas de abandono y fracaso escolar.

Las diferencias de género están más marcadas entre la población gitana que entre la población mayoritaria, existiendo por ejemplo tasas de analfabetismo mayores entre las mujeres gitanas, especialmente en los grupos de mayor edad, y en general niveles académicos más bajos (incluyendo una diferencia del 6 por ciento en la proporción de hombres y mujeres gitanas que llegan a la educación secundaria obligatoria).²

La situación del alumnado gitano en el sistema educativo español ha cambiado radicalmente en las últimas tres décadas. La democratización de la sociedad y el Estado español ha consolidado un sistema educativo público, universal y gratuito, que ha ampliado su capacidad y acoge a estudiantes procedentes de un contexto con una creciente diversidad social y étnica. Las políticas educativas compensatorias, junto con la asignación de recursos y una legislación que promueve la estandarización de los enfoques interculturales en la escolarización, han permitido la aparición de un marco educativo de carácter público, universal y gratuito, que, complementado con el Código penal, que castiga las discriminaciones por razones étnicas y culturales, posibilita la defensa de la ciudadanía de la población gitana. De hecho, al garantizar su matriculación casi universal en el sistema educativo ordinario, conjuntamente con la prestación de apoyo material para compensar las desventajas socio-económicas (incluyendo las becas de comedor y subvenciones para materiales escolares), y ofrecer las condiciones reglamentarias (a través de una legislación que reconoce el principio de interculturalidad en la educación) para promover su derecho al reconocimiento cultural, se puede considerar que el marco educativo español es inclusivo con la población gitana. Aunque todavía quedan algunos elementos por abordar, este marco educativo fomenta la presencia regular de los niños y niñas gitanos en los centros educativos, ya que la mayoría de las familias gitanas han asumido la necesidad de que sus hijos se integren en el sistema educativo como la única manera de salir de la marginación, pero también como una forma de preparación para, y de acceso a, otras ocupaciones que no sean la venta ambulante.

Los niños y niñas gitanos con edades comprendidas entre uno y tres años han comenzado recientemente su incorporación gradual a las guarderías. Esto constituye un cambio fundamental que rompe el hábito de la sobreprotección de la infancia dentro de las familias gitanas. Hay también una tasa muy alta de matriculación en la segunda etapa de la educación pre-escolar y la educación primaria (3-12 años).

La actual transición de la educación primaria a la educación secundaria (a la edad de 12 años) implica sin embargo una serie de retos para la permanencia de los niños y niñas gitanos en el sistema educativo, especialmente en la educación post-obligatoria (a la espera de la publicación del último estudio sobre el alumnado gitano en el sistema educativo formal, se estima que la tasa de abandono escolar alcanza el 70-80% en la educación secundaria, tanto obligatoria como no obligatoria).³ Esto deja a muchos de ellos fuera del sistema educativo formal. Los niños y niñas gitanos suelen estar matriculados en las escuelas primarias por un período de diez años, tiempo suficiente para socializar y conocer al profesorado, creándose un ambiente familiar y de confianza. En las escuelas secundarias, los estudiantes están matriculados solo por un período de cuatro años, y el profesorado que les enseña cada materia son diferentes y cambian a lo largo de los cuatro años. Además, la tutoría personalizada es más limitada y las familias gitanas confían menos en que este entorno pueda mantener a sus hijos en la escuela. Esto se ve agravado por el miedo a las relaciones entre sus hijos e hijas y sus compañeros no gitanos, junto con un rechazo profundamente arraigado a *apayamiento* (la asimilación) que supone la permanencia en el sistema educativo.

Además, la fase de la adolescencia, que tiende a limitar el deseo de estudiar temas que no les gustan, el papel de cuidadoras que las niñas gitanas comienzan a asumir en el hogar (por ejemplo, cuidando de sus hermanos menores y asumiendo nuevas tareas domésticas) y el hecho de que los niños gitanos comienzan a trabajar con sus padres o buscan otro trabajo, así como el noviazgo y el matrimonio a edades tempranas, contribuyen a fomentar las altas tasas de abandono escolar entre el alumnado gitano, tanto en la transición entre la educación primaria y la educación secundaria obligatoria, como durante la propia educación secundaria. Mientras que los factores internos de la comunidad gitana tienen un impacto en el fomento del absentismo y abandono escolar, las personas entrevistadas consideran que los factores externos también desempeñan un papel importante en la generación de altas tasas de abandono escolar

2 Laparra, M. (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). Disponible en: http://www.msc.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/diagnosticosocial_autores.pdf.

3 *Ibid.*

entre el alumnado gitano. Estos factores son formas directas e indirectas de discriminación: una forma institucional de discriminación que se manifiesta en la concentración y segregación étnica en algunos colegios públicos, genera obstáculos estructurales para la permanencia en el sistema educativo y el éxito académico. La discriminación directa por motivos raciales/étnicos es otro factor: en 2011, un promedio de un 7-8% de los encuestados de origen gitano (de 5 a 11 casos por año desde 2009) consideraban que habían sufrido discriminación directa por motivos raciales en el aula o en el proceso de inscripción para acceder a un curso o programa en particular.⁴

La participación de la comunidad gitana en la educación superior es relativamente anecdótica, con un porcentaje estimado de entre el 0,3% (Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS) y el 1,1% (Fundación Secretariado Gitano, FSG) de la población gitana que llega a la educación superior.⁵ No hay datos fiables sobre los estudiantes universitarios de etnia gitana, y de acuerdo con las informaciones disponibles, no tenemos constancia de más de 200 estudiantes de etnia gitana al año, aunque es probable que haya muchos más que sean “invisibles” y no tengan ningún interés en que se les identifique como personas gitanas. En cualquier caso, parece evidente que la juventud gitana está infrarrepresentada en la educación superior. De los 1.633.183 estudiantes universitarios en el curso académico 2010-2011, no más de 200 serían de origen gitano, cuando la cifra proporcional a su peso demográfico debería ser alrededor de unos 28.000.⁶ Los pocos estudios disponibles coinciden en que la gran mayoría de los chicos y chicas gitanos que llegan a la universidad son mujeres (en Andalucía, 8 de cada 10 estudiantes universitarios de etnia gitana son mujeres).

Durante el año 2012, no hay indicios de que se hayan puesto en marcha nuevas acciones, recursos o programas educativos destinados a la comunidad gitana como resultado directo de la adopción de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y, de acuerdo con los actores consultados para la realización de este informe, no se ha constatado un alineamiento entre las políticas educativas generales y la Estrategia Nacional. Esto implica que el impacto de la Estrategia Nacional no se puede evaluar, aunque es probable que sea limitado debido a los importantes recortes presupuestarios realizados en los últimos dos años en este ámbito, que podrían amenazar los efectos positivos que las medidas previstas en la Estrategia pudieran tener.

De hecho, los avances mencionados con respecto a la matriculación y permanencia en el sistema educativo de los más jóvenes podrían verse debilitados a medio plazo por los recortes generalizados en los presupuestos educativos que han tenido lugar tanto a nivel nacional como a nivel regional desde el año 2010 – por ejemplo, el Ministerio de Educación ha sufrido un recorte presupuestario del 37% desde el año 2010 (es decir, un total de 6,3 millones de euros, incluyendo un descenso del 14,4% entre los años 2012 y 2013), mientras que los recortes ascienden a un promedio del 20% en el resto de las regiones de España. El gobierno central calcula que los recortes totales en los presupuestos educativos entre los años 2010 y 2015 llegarán a ser de hasta un punto porcentual del PIB (hasta el 3,9%).⁷

Dadas las competencias compartidas en materia de educación entre los gobiernos central y autonómicos,⁸ los recortes presupuestarios no se aplican en la misma medida en todas las Comunidades Autónomas, afectando de forma diferente a la provisión estatal en materia de educación, lo que intensifica las disparidades regionales en cuanto a la calidad de la educación. Las personas consultadas consideran, además, que el proceso de privatización de la gestión de los colegios está intensificando las diferencias entre los colegios privados (gratuitos o subvencionados por el Estado), donde tienden a concentrarse los niños de

4 FSG (2013) *Discriminación y Comunidad Gitana 2012*. Disponible en: http://www.gitanos.org/upload/28/98/Informe_discriminacion_2013_FSG.pdf.

5 Laparra, M. (2011) op.cit.

6 Los datos extrapolados a partir del último censo de la población (2011): 46.815.916 y una población gitana estimada a 800.000 personas. Ver Instituto Nacional de Estadística (INE) en: www.ine.es.

7 Expansión (2012) op.cit., El País (2012) op.cit.

8 Ministerio de Educación, España (2013) 'Organización del sistema educativo'. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/en/areas-educacion/sistema-educativo/principios-fines/administracion-educativa.html>. El gobierno central ejerce competencias exclusivas en la regulación de los aspectos básicos del sistema educativo, como asegurar un currículo escolar homogéneo y reducir las desigualdades en la educación (por ejemplo a través de un programa de becas significativo). Las Comunidades Autónomas tienen la competencia para implementar regulaciones nacionales básicas, y para regular los aspectos no básicos del sistema educativo, así como la gestión directa del sistema escolar.

familias con más recursos, y un sistema escolar público, donde se encuentra la mayor parte de las minorías étnicas (inmigrantes y personas gitanas), que por regla general cuenta con fondos y personal insuficientes, y que está afectado por la territorialización de la pobreza y la exclusión, creándose algunos colegios “gueto” en los que más del 80% del alumnado son de origen gitano.

Queda por ver si estos recortes afectarán o no a la promoción educativa de la comunidad gitana y en qué medida podrían incrementar las barreras mencionadas anteriormente, incluyendo la segregación de algunos estudiantes gitanos en colegios públicos con fondos insuficientes y minen el acceso de los niños y niñas gitanos a la educación infantil. Asimismo, podrían ralentizar el proceso dinámico y positivo de promoción educativa e inclusión que había tenido lugar gracias a las medidas de compensación y sensibilización.

Empleo

El acceso de la población gitana al empleo asalariado en España tardó en realizarse – solo comenzó a ser un fenómeno relevante a partir de la década de los sesenta – y tuvo lugar de manera parcial, lo que explica la situación de vulnerabilidad de muchos trabajadores gitanos, incluso antes de la actual crisis económica. En efecto, este contexto de crisis – en particular por su impacto sobre los empleos poco cualificados – ha afectado de manera especialmente dura a la población gitana, que ocupa normalmente puestos más precarios, menos cualificados y de mayor vulnerabilidad. Esto ha llevado a la desaceleración del proceso de asalarización de la población gitana.

Las dificultades a las que se enfrentan los trabajadores gitanos para acceder a un empleo son mucho mayores que las de la mayoría de la población y todos los indicadores relativos al empleo están empeorando en este momento (incluso de forma más intensa que para el resto de la población española). La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana reconoce implícitamente que estos efectos negativos no serán compensados hasta el año 2020. Cabe señalar también que hay diferencias considerables entre las regiones españolas en lo que se refiere a los mercados laborales locales, los programas de protección social y las políticas activas.

Para hacer frente a esta situación, se considera necesario rediseñar y mejorar el sistema de protección social y orientarlo hacia las personas con mayor riesgo de pobreza y exclusión (incluyendo gran parte de la población gitana) con el fin de prevenir la pobreza extrema, que ha crecido muy rápidamente en los últimos dos años. También es necesaria una estrategia de activación para mantener y aumentar el potencial activo de la población gitana y para permitir la reincorporación de las personas desempleadas al mercado laboral a través de la provisión de nuevos puestos de trabajo.

En este contexto, los objetivos que plantea la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana en materia de empleo parecen bastante moderados para un período de ocho años, aunque a la luz de la evolución de las previsiones generales inmediatas podríamos pensar que será difícil alcanzar el objetivo establecido para 2015 (una tasa de empleo del 50% entre las personas gitanas, tomando como base el 43,8% en 2011). Además, la Estrategia no indica claramente los medios que se van a utilizar para alcanzar estas metas, especialmente en el actual contexto económico adverso.

La Estrategia propone dos líneas estratégicas de actuación, en particular la formación y la cualificación – como instrumentos para mejorar la empleabilidad de la población gitana – y el acceso al empleo. La importancia que se presta a la formación y cualificación parece plenamente justificada en el contexto actual, que ha llevado sobre todo a la reducción de los empleos poco cualificados. La Estrategia propone una combinación de programas específicos dirigidos a la población gitana en riesgo de exclusión con el acceso a programas normalizados. También pretende promover la implicación de las empresas mediante prácticas becadas y fomentar la formación de las personas gitanas en el ámbito de las nuevas tecnologías (Tecnologías de la Información y Comunicación, TIC).

En cuanto al acceso al empleo, y en particular en relación con áreas tales como las empresas de la economía social, el acceso a los microcréditos y al autoempleo, la Estrategia se centra principalmente en activi-



dades de sensibilización y en acciones informativas y de orientación. Éste es también el caso en cuanto a la discriminación por motivos de origen étnico, lo que constituye probablemente la principal barrera para el acceso y permanencia de la población gitana en el mercado laboral. Las acciones previstas no parecen suficientes, teniendo en cuenta las dimensiones de los problemas a los que se enfrenta la comunidad gitana con relación al empleo.

Los modelos llevados a cabo en España para ofrecer a los jóvenes una primera experiencia laboral – combinando la formación y la experiencia profesional con un contrato de trabajo, en algunos casos directamente y en otros mediante acuerdos con las empresas en las que harán sus prácticas – se corresponden con la importancia que se presta en la Estrategia Española a las prácticas becadas en empresas (formación dual). También está alineado con la reforma propuesta en relación con la formación profesional y el plan de empleo juvenil que han sido presentados recientemente, aunque queda por ver cómo se implementarán estas propuestas en la práctica.

El objetivo de reducción de la proporción de población gitana que se dedica a colaborar en las actividades económicas familiares propuesto en la Estrategia Nacional tendrá también un impacto directo sobre los jóvenes, así como sobre las mujeres, ya que es una situación que afecta principalmente a estos dos grupos. También es cierto que los jóvenes, especialmente las mujeres, han sido un objetivo prioritario tanto para los servicios sociales públicos como dentro de los programas de inserción laboral de las organizaciones no gubernamentales.

Con respecto a la participación de las personas gitanas en los programas de empleo público y la administración estatal, la presencia de trabajadores o trabajadoras gitanos en el sector público ha sido tradicionalmente muy baja, debido, entre otras razones, a las altas demandas y exigencias formales en los procesos de selección.

En cuanto a los incentivos para abandonar las prestaciones sociales y por desempleo, en términos generales no se ha diseñado ningún sistema para promover la búsqueda de empleo mediante medidas positivas (permitiendo, por ejemplo, combinar la prestación con un nuevo empleo), que sustituya las medidas punitivas (por ejemplo, la pérdida de la subvención si se rechaza un trabajo o si se excede el tiempo previsto para la prestación). Este sistema podría tener efectos disuasorios para la integración laboral de la población gitana y de otros grupos vulnerables.

Por último, este capítulo analiza específicamente el Programa Acceder, un programa de intermediación laboral que surgió en el año 2000 con el objetivo de lograr la incorporación efectiva de la población gitana al mercado laboral. Financiado principalmente por el Fondo Social Europeo, dentro del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, el Programa ha demostrado su valor y se ha convertido en un referente y un modelo de buenas prácticas a nivel europeo. Los diferentes actores consultados, incluyendo representantes de las autoridades públicas, consideran que el programa Acceder, al que se refiere en varias ocasiones la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana, desempeña un papel clave contribuyendo a la consecución de los objetivos de la Estrategia Nacional en relación con la tasa de empleo de la comunidad gitana y su empleabilidad, así como la reducción de las tasas de pobreza y exclusión entre la población gitana.

Salud

A pesar de la falta de datos longitudinales, los actores consultados, así como las personas gitanas entrevistadas en el marco de la encuesta más reciente sobre el tema (2007), coinciden en observar que se ha producido una mejora significativa de la salud de la comunidad gitana en España en las últimas décadas. Esto se debe en gran parte al desarrollo de una cobertura sanitaria universal, junto con las políticas de erradicación del chabolismo y barrios degradados en diferentes regiones (Comunidades Autónomas). Sin embargo, todavía hay algunas áreas en las que se requieren más esfuerzos para eliminar las desigualdades existentes en materia de salud entre gitanos y no gitanos, como ha puesto de relieve la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana y las fuentes anteriores.

En general constatamos que el estado de salud de la población gitana es peor que el de la población no gitana en circunstancias socio-económicas similares – y como era de esperar, que el de la no gitana con mayores recursos – como nos demuestran una serie de indicadores tales como una menor esperanza de vida, un mayor índice de sobrepeso, una salud dental y ocular pobre, mayores tasas de automedicación, un menor acceso a los servicios ginecológicos, orales y oftalmológicos, entre otros. Las diferencias entre personas gitanas y no gitanas se manifiestan en relación con las condiciones de salud, los estilos de vida y los hábitos, así como la utilización de ciertos servicios que no están cubiertos por la seguridad social, incluidos los servicios de odontología y oftalmología. Las diferencias entre los géneros se manifiestan en el hecho de que las mujeres gitanas presentan un estado de salud significativamente peor que los hombres gitanos.⁹

A pesar de los avances que han logrado los programas nacionales y regionales en el ámbito de la salud – con iniciativas tales como estudios comparativos, campañas de sensibilización dirigidas a la promoción de la medicina preventiva entre las personas gitanas, así como sesiones de formación sobre interculturalidad y materiales para profesionales del ámbito de la salud-, parece que existe el riesgo de que se produzca una paralización de los progresos y el consecuente deterioro del estado de salud de los grupos vulnerables, incluida la población gitana, vista la reciente evolución socio-económica y política.

El aumento de las tasas de desempleo y pobreza en el contexto de la crisis económica, combinado con un deterioro de los servicios de salud pública – causado por los recortes presupuestarios, así como el rápido incremento de la demanda, provocando la saturación de muchos servicios, incluidos los servicios de urgencias -, podría afectar negativamente al estado de salud de la población gitana en los próximos años. Al mismo tiempo, la reciente reforma sanitaria pone en tela de juicio el modelo español de protección médica vigente y su carácter universal, al excluir formalmente a ciertos grupos de la cobertura del sistema nacional de salud. Este es el caso en particular de las personas gitanas inmigrantes y los gitanos españoles que no han tenido una relación con el mercado de trabajo formal y que no quedan cubiertos por las excepciones establecidas por la nueva normativa, si bien por el momento no tenemos indicios de que se haya negado el acceso a la tarjeta sanitaria pública o a los servicios de atención médica a personas gitanas españolas. Sin embargo, existen indicios de que hay un número cada vez mayor de barreras a las que tienen que enfrentarse las personas gitanas procedentes de Bulgaria y Rumania para acceder a la tarjeta sanitaria, que da derecho al uso de los servicios sanitarios, más allá de los servicios de urgencias.

El capítulo pone de relieve la divergencia entre desarrollos políticos e institucionales positivos, incluyendo la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y la Estrategia de Equidad en Salud dirigida a los Determinantes Sociales de la Salud, por un lado y las tendencias macroeconómicas, legislativas y políticas que parecen llevar a la reducción de la prestación universal de la asistencia sanitaria por otro lado, lo que mina el derecho fundamental de las personas gitanas a la asistencia sanitaria de calidad (especialmente los inmigrantes procedentes de países de Europa del Este). Aunque la Directiva de la UE sobre la asistencia sanitaria transfronteriza, aprobada en febrero de 2011 (7056/11) consagra el derecho de los ciudadanos de la UE a recibir asistencia sanitaria en otros Estados miembros, algunas disposiciones (preservación del derecho de los Estados miembros para organizar sus propios sistemas de salud, incluyendo el control de costes) permiten a los Estados miembros limitar el acceso de los no residentes a los tratamientos no urgentes, al limitar la aplicación de las normas de reembolso o establecer restricciones al acceso o sistemas de autorización previa para gestionar las entradas y salidas de los pacientes.¹⁰ La reforma sanitaria española se basó en estas disposiciones para limitar el acceso de la ciudadanía de la UE a su sistema de sanidad. Aunque el objetivo de la reforma era luchar contra el turismo médico, también excluye en la práctica a muchas personas inmigrantes, incluidas las personas gitanas, de poder acceder a atención médica especializada y costosa.

Al mismo tiempo, parece que existe una falta de alineamiento entre los objetivos de salud de la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana y otros desarrollos institucionales y po-

9 Laparra, D. (2009) op.cit.

10 Además, la Directiva dejó a los Estados miembros un período de 30 meses desde su aprobación (28 de febrero de 2011) para que puedan transponer lo previsto en la Directiva a la legislación nacional, lo que significa que los procedimientos de infracción no pueden iniciarse hasta septiembre de 2013. Consejo de la Unión Europea (2011) "Directiva adoptada sobre asistencia sanitaria transfronteriza". Comunicado de prensa. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/119514.pdf.

líticos, lo que implica que el Principio Básico Común de incorporar las cuestiones relativas a la población gitana en las políticas generales (nº 4) se aplica de forma insuficiente en el contexto español, mientras que el principio relativo al enfoque explícito pero no exclusivo (nº 2) se ve afectado por la disminución de recursos específicos para las acciones relacionadas con la salud de la población gitana.

Estas tendencias son susceptibles de poner en riesgo tanto el proceso de inclusión de las personas gitanas en el sistema general de sanidad que se han producido a lo largo de varias décadas como la mejora de su estado de salud e incluso provocar algunos retrocesos a medio plazo. También podrían minar los esfuerzos por lograr la equidad en salud y obstaculizar de esta manera el logro de los objetivos de España relativos a la disminución de la pobreza y la inclusión social en el marco de la Estrategia Europa 2020.

Vivienda

La situación residencial de la población gitana ha mejorado significativamente en las últimas dos décadas gracias a la combinación de las políticas inclusivas que se llevaron a cabo en el ámbito de la vivienda durante los años setenta y ochenta, y el cambio más reciente en el patrón de los procesos de realojo, pasando del modelo de los *barrios de tipología especial* a un modelo basado en realojos en viviendas *normalizadas*, distribuidas por todo el municipio, complementado por medidas de apoyo social.

Sin embargo, la vivienda sigue siendo uno de los problemas más relevantes que afectan a la comunidad gitana y todavía quedan una serie de retos que hay que abordar, tales como la erradicación de los núcleos chabolistas y las infraviviendas todavía existentes, los problemas relacionados con el acceso de la vivienda (privada y pública), los equipamientos e instalaciones de las viviendas y los barrios en los que están situadas, la llamada “segregación residencial” y la discriminación existente con respecto al acceso a la vivienda (en particular en lo que respecta a la vivienda privada) así como la defensa de los derechos de las víctimas.

Además, el actual contexto socio-económico y la reducción de los recursos públicos disponibles para las políticas en materia de vivienda, parece empeorar los problemas existentes y traer nuevas amenazas con respecto a la vivienda para todos los ciudadanos en general, y para los grupos vulnerables, incluida la población gitana, en particular, lo que podría poner en riesgo las mejoras en el acceso a viviendas dignas experimentadas por un importante número de familias gitanas en las últimas décadas. Estos problemas, que incluyen, entre otros, la dificultad para acceder a viviendas privadas y públicas y los problemas para cubrir los costes relacionados con la compra o el alquiler de las viviendas (debido a la disminución de los ingresos), está provocando dos grandes problemas: los desalojos y el hacinamiento.

A nivel político, no existe una política específica con respecto a la comunidad gitana y la vivienda a nivel de Estado, y en general los textos legales ni siquiera mencionan a este grupo. Las acciones relativas a la comunidad gitana están enmarcadas dentro de las políticas generales de vivienda, en concreto los sucesivos Planes Estatales de Vivienda. Estos Planes Estatales establecen el marco general de acción, que se traduce luego en convenios de colaboración con las autoridades regionales (Comunidades Autónomas) – y locales, en algunos casos, – que son las que tienen competencias en el ámbito de la vivienda y la planificación urbana y que son por lo tanto las responsables de la implementación de las intervenciones.

Nos encontramos actualmente en un período de transición. El nuevo *Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación, la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016*,¹¹ que sustituirá al actual *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* (PEVR),¹² acaba de ser adoptado. Esto significa que las intervenciones llevadas a cabo a lo largo del año 2012 y las que están todavía en marcha fueron planificadas (tanto las que se enmarcan en el Plan Estatal u otros planes e iniciativas, como las gestionados directamente por organizaciones sociales) antes de que se adoptase la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana. No obstante, es importante señalar que el Plan Estatal 2009-2012

11 Real Decreto 233/2013 publicado en el Boletín Oficial de España el 10 de abril de 2013 <http://www.boe.es/boe/dias/2013/04/10/pdfs/B0E-A-2013-3780.pdf>.

12 Real Decreto 2066/2008 del 12 de diciembre de 2008 <http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/24/pdfs/A51909-51937.pdf>.

se tuvo en cuenta para la preparación de la Estrategia Nacional y, por lo tanto, los objetivos y las líneas de acción de ésta última corresponden en general a los del Plan Estatal y las intervenciones que se enmarcan en el mismo.

Con respecto al nuevo Plan Estatal 2013-2016, los expertos consultados consideran que es insuficiente para hacer frente a los retos actuales y podría incluso considerarse un paso atrás respecto a los documentos normativos anteriores, entre ellos el Plan Estatal y la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana. Si bien encontramos elementos que están en línea con la Estrategia Nacional (por ejemplo, medidas para hacer frente a la infravivienda, actuaciones en relación con el alquiler social, la mención específica a los grupos desfavorecidos...) y que, en algunos casos, representan un paso adelante (por ejemplo, las pruebas solicitadas relativas a los ingresos), hay otros elementos que no se han tenido en cuenta (por ejemplo, la erradicación del chabolismo o el uso del FEDER no se mencionan como tal), o que pueden tener un impacto negativo sobre la población gitana (por ejemplo, el requisito de ser "ocupante legal" para beneficiarse de ciertas medidas). En este sentido, es importante señalar que no se ha tenido en cuenta las enmiendas propuestas por los miembros del Grupo de Trabajo sobre Vivienda del Consejo Estatal del Pueblo Gitano para corregir estas deficiencias y las posibles consecuencias negativas de algunas de las disposiciones. Se espera que el *Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*,¹³ que se está debatiendo actualmente en el Parlamento, vaya más allá del Plan Estatal y proponga soluciones definitivas al problema del chabolismo y la infravivienda.

Las políticas de realojo han sido normalmente el principal mecanismo para promover la lucha contra la segregación y mejorar las condiciones de las viviendas de unos sectores significativos de la comunidad gitana (las personas que viven en chabolas e infraviviendas). Hasta ahora, todos los documentos políticos relacionados con la integración de la población gitana y la política en materia de vivienda habían prestado especial atención a la erradicación del chabolismo y la reducción del porcentaje de infraviviendas. Sin embargo, como ya se ha mencionado, el Plan Estatal 2013-2016 que se acaba de adoptar no hace ninguna mención a la erradicación del chabolismo e introduce un requisito que podría dejar fuera del alcance de las acciones a muchas personas gitanas que no ocupan sus viviendas legalmente o que viven en chabolas. El acceso a una vivienda y un alojamiento de calidad ha sido otra área clave de acción hasta ahora con varias medidas propuestas en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y los dos Planes Estatales, incluida la promoción de la vivienda social (para alquiler, venta, alquiler con opción a compra, y para grupos específicos o particularmente vulnerables) así como el apoyo al acceso a la vivienda para los inquilinos y compradores. Estas medidas han tenido un impacto muy importante a lo largo de la historia en la comunidad gitana, aunque en algunos casos han dado lugar a un proceso de concentración de la población gitana en determinadas zonas o barrios.

La vivienda es sin embargo una de las áreas en las que la población gitana sufre más discriminación y donde es más difícil probar que existe discriminación y proteger a las víctimas, especialmente en lo que respecta a la vivienda privada, teniendo en cuenta que se trata de derechos individuales de los propietarios.

Si bien la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana y los Planes Estatales prevén el uso de intervenciones integrales, no tenemos indicios que nos permitan evaluar si este enfoque se ha aplicado o no y de qué manera. En términos generales, se puede constatar que estos enfoques son más comunes a nivel local/regional (en el capítulo se mencionan una serie de iniciativas existentes en todo el territorio español). Este tipo de intervenciones requerirían una estrecha coordinación a nivel horizontal (tanto a nivel de Estado, como a nivel regional y local), un área donde se necesitan más desarrollos en el futuro.

En cuanto a la cooperación vertical, la implementación de las intervenciones de vivienda implica una estrecha colaboración entre el Estado y las autoridades regionales (Comunidades Autónomas), mediante la celebración de convenios de cooperación para la implementación de los Planes Estatales, y la cooperación a través de mecanismos tales como la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo y las Comisiones Bilaterales de Seguimiento del Plan. La cooperación con las autoridades locales se lleva a cabo a través de las autoridades

13 Congreso de los Diputados, España ('Proyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas'. 12 de abril. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-45-1.PDF.



regionales, salvo para algunas intervenciones, incluidas en áreas de una particular relevancia para la población gitana, en las que se prevé la celebración de acuerdos con las autoridades regionales y locales. La cooperación y consulta institucional con organizaciones de la sociedad civil se organiza principalmente en el contexto del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, especialmente a través del Grupo de Trabajo sobre la Vivienda.

Si bien la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana pide un “mayor uso de los Fondos Estructurales, en particular del FSE y el FEDER”, el empleo de estas fuentes de financiación no se menciona explícitamente en ninguno de los Planes Estatales. Ha habido algunas iniciativas para impulsar proyectos integrales en materia de vivienda en el marco del artículo 7.2 del Reglamento del FEDER, pero en este momento no hay ningún proyecto que haya sido aprobado oficialmente. Entre otros, un problema actual relacionado con el uso de estos fondos es la cofinanciación.

En cuanto a los datos, la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana incluye información de las fuentes disponibles más recientes sobre comunidad gitana y la situación de la vivienda. En términos generales, es difícil obtener información específica sobre población gitana e intervenciones en materia de vivienda, ya que no es posible recoger datos sobre el origen étnico.

Con el fin de abordar algunos de los problemas más urgentes que afectan a la población gitana en este ámbito, los agentes consultados para la realización de este informe consideran que el gobierno debe tener en cuenta los objetivos de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en materia de vivienda en el Anteproyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, incluida la erradicación del chabolismo y la infravivienda. Asimismo, se recomienda que el gobierno tome medidas urgentes para evitar los desahucios de familias con bajos recursos y promover el acceso a viviendas asequibles para prevenir el aumento de problemas tales como el hacinamiento o, en casos extremos, la falta de vivienda. Se deberían también promover políticas destinadas a la rehabilitación de barrios y la restauración de edificios en zonas urbanas y suburbios, proporcionando los equipamientos públicos necesarios y promoviendo actividades económicas, con el fin de luchar contra el deterioro, la segregación residencial y la concentración en zonas en las que aún viven muchas familias gitanas. Por último, deberían aprovecharse al máximo las oportunidades que ofrecen los fondos de la UE para el desarrollo de intervenciones integrales en materia de vivienda, ofreciendo asistencia técnica, disminuyendo las cargas administrativas, facilitando el acceso a la cofinanciación, y combinando los distintos fondos de manera complementaria.

RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las principales conclusiones y consideraciones de este informe y las aportaciones de los actores consultados, y aunque se podrían hacer múltiples recomendaciones para mejorar el funcionamiento de las instituciones en lo que respecta a la comunidad gitana a muchos niveles y en varios ámbitos, esta "coalición de organizaciones de la sociedad civil" ha optado por realizar una selección de recomendaciones de carácter estratégico. En cada una de las áreas abordadas en el informe, además de una lista más exhaustiva de recomendaciones importantes, destacamos un pequeño número de medidas clave, que consideramos deben ser implementadas con carácter urgente (en el próximo año) para mitigar la rápida degradación de las condiciones de vida y superar los obstáculos en los procesos de inclusión de la población gitana y permitir así cumplir con los objetivos de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana así como los objetivos de la Estrategia Europa 2020 relativos a la disminución de la pobreza/exclusión, el empleo y la educación.

Recomendaciones relativas a los requisitos estructurales

Medidas de carácter urgente en relación con los requisitos estructurales

- Reforzar, desarrollar y dotar a la unidad administrativa responsable de las políticas relacionadas con la comunidad gitana (es decir, el Punto de Contacto Nacional tal como se identifica en la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana) con los recursos humanos y financieros adecuados para garantizar la existencia de un órgano ejecutivo de alto nivel dentro del Gobierno encargado de la coordinación política de la planificación y la implementación.
 - Reformar el Consejo Estatal del Pueblo Gitano para impulsar las funciones de representación y participación social que se le han asignado, apoyando la participación de las asociaciones gitanas y las organizaciones sociales que trabajan por la integración de la comunidad gitana. Con este fin, sus grupos de trabajo deben contar con los medios necesarios para realizar su trabajo de forma eficaz. Además, los documentos oficiales de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en este campo deben ser debatidos y ratificados formalmente en reuniones plenarias.
 - Establecer mecanismos de coordinación estables entre el Punto de Contacto Nacional, reformado y reforzado, y el Consejo Estatal del Pueblo Gitano.
 - Con respecto a los Fondos Estructurales, dadas las dificultades de financiación de las políticas públicas previstas para los próximos años, es importante reforzar las líneas de trabajo ya iniciadas con el fin de lograr un uso más amplio y eficaz de los fondos y un verdadero impacto sobre la comunidad gitana.
1. *Reforzar, desarrollar y dotar a la unidad administrativa responsable de las políticas relacionadas con la comunidad gitana (es decir, el Punto de Contacto Nacional tal como se identifica en la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana) con los recursos humanos y financieros adecuados* para garantizar la existencia de un órgano ejecutivo de alto nivel dentro del Gobierno encargado de la coordinación política de la planificación y la implementación.
 - Para el siguiente paso de la Estrategia Nacional, debería diseñarse un nuevo modelo de organización, con suficiente autonomía de gestión, para desarrollar cada una de las líneas de actuación previstas en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, con competencias para

coordinar los Ministerios involucrados y con capacidad para implicar a las Comunidades Autónomas y a los ayuntamientos, y para ofrecer asistencia técnica al Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

- El Punto Nacional de Contacto reforzado debería crear un órgano de gobierno con la participación directa de todas las Comunidades Autónomas, destinado a realizar de forma conjunta el diseño, el seguimiento, la evaluación y la comunicación con el público de todas las políticas relevantes para la comunidad gitana en el marco de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana.
 - El Punto de Contacto Nacional debería desarrollar y formalizar la labor del Grupo de Cooperación Técnica previsto en su seno. Para ello sería necesario formalizar institucionalmente la participación de las Comunidades Autónomas en el Grupo para la planificación, el seguimiento y la evaluación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, y tomar plenamente en cuenta (y cumplir) las recomendaciones del Grupo.
2. *Reformar el Consejo Estatal del Pueblo Gitano:*
 - Impulsando las funciones de representación y participación social que se le han asignado, apoyando la participación de las asociaciones gitanas y de las organizaciones sociales que trabajan por la integración de la comunidad gitana.
 - Con este fin, sus grupos de trabajo deben contar con los medios necesarios para realizar su trabajo de forma eficaz.
 - Además, los documentos oficiales de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en este campo deben ser debatidos y ratificados formalmente en reuniones plenarios.
 - El Consejo Estatal debe incorporar a representantes de los organismos de participación y seguimiento establecidos en las varias Comunidades Autónomas.
 3. Establecer *mecanismos de coordinación estables entre el Punto de Contacto Nacional, reformado y reforzado, y el Consejo Estatal del Pueblo Gitano*, para establecer un diálogo civil efectivo sobre cuestiones y políticas relevantes para la comunidad gitana.
 4. *Elaborar un plan sistemático de recogida de información* que incluya al menos las acciones llevadas a cabo en las Comunidades Autónomas en varios campos y su incidencia concreta en la comunidad gitana, así como un plan estadístico para la elaboración de encuestas y estudios específicos que mantengan y actualicen, con una periodicidad adecuada, el sistema de indicadores necesarios para evaluar el cumplimiento de los objetivos incluidos en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana.
 5. Con respecto a los *Fondos Estructurales, dadas las dificultades de financiación de las políticas públicas previstas para los próximos años, es importante desarrollar las líneas de trabajo ya iniciadas* con el fin de lograr un uso más amplio y eficaz de los fondos y un verdadero impacto sobre la comunidad gitana.
 - Manteniendo en marcha las iniciativas que han demostrado su valor con respecto a la inclusión social de la población gitana, como el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación en España. Los resultados preliminares de una estimación del impacto del Programa Operativo, que se publicará en los próximos meses, demuestran su eficiencia y eficacia.
 - Facilitando el avance de la combinación de los distintos fondos (principalmente el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional).
 - Asegurándose de que los fondos no se centran exclusivamente en el empleo, sino en el empleo, la educación y la exclusión en la misma medida, fomentando el desarrollo de un enfoque integrado, que ha demostrado ser el más eficaz.
 - Garantizando una mayor participación de las autoridades locales y regionales, y asegurándose de que los Fondos Estructurales que llegan hasta el nivel local se utilizan para la inclusión social de los gitanos.
 - Proporcionando espacios para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de estrategias locales que afectan a los grupos desfavorecidos.
 - Reforzando el principio de partenariado y garantizando que los socios participan en todas las fases del proceso, desde la planificación hasta la evaluación. Deberían utilizarse la asistencia técnica y las subvenciones globales como herramientas clave para reforzar y mejorar los resultados de las colaboraciones.
 - Simplificando los procedimientos para facilitar el acceso de actores clave a los fondos de la Unión Europea.
 - Aumentando el papel de los Comités de Seguimiento en la evaluación del impacto de las acciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana, invitando

a los Estados miembros a informar sobre los avances realizados en la mejora de la inclusión social de la comunidad gitana.

- Reforzando la participación de la sociedad civil, con especial hincapié en las personas gitanas, en los Comités de Seguimiento.

Recomendaciones relativas a la lucha contra la discriminación

Medidas de carácter urgente en relación con la lucha contra la discriminación

Reforzar el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, de acuerdo con las recomendaciones realizadas por varios organismos:

- Garantizar su independencia política y autonomía de gestión.
- Dotarle con los recursos propios necesarios para el desarrollo de las tareas que tenga asignadas.
- Garantizar la defensa jurídica de las víctimas de la discriminación étnica.
- Mejorar su presencia social y el conocimiento público de su misión y funciones.
- Reforzar la Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación.

1. *Continuar con la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Igualdad de Trato*, garantizando una transposición adecuada y suficiente de la Directiva 2000/43/CE por la que se implementa el principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. En el caso de que no se pueda dar continuidad al proceso parlamentario, al menos se podrían desarrollar las siguientes acciones:
 - Simultáneamente con el procedimiento parlamentario de ratificación de la nueva ley, desarrollar una amplia campaña de información a través de los medios de comunicación sobre su contenido e implicaciones prácticas, con el fin de garantizar que la información llegue al público en general, a las instituciones y a las posibles víctimas de discriminación.
 - Prestar una atención especial a garantizar que los profesionales del sistema judicial y de los cuerpos y fuerzas de seguridad conocen el contenido de esta ley.
 - Desarrollar un sistema de sanciones por vía administrativa, con el fin de mejorar la capacidad de intervención directa de la administración pública en este ámbito.
 - Desarrollar un registro sistemático y completo de las víctimas y de los incidentes relacionados con el racismo o la discriminación.
2. *Reforzar el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico*, de acuerdo con las recomendaciones realizadas por varios organismos:
 - Garantizar su independencia política y autonomía de gestión.
 - Dotarle con los recursos propios necesarios para el desarrollo de las tareas que tenga asignadas.
 - Garantizar la defensa jurídica de las víctimas de la discriminación étnica.
 - Mejorar su presencia social y el conocimiento público de su misión y funciones.
 - Reforzar la Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación.
3. *Desarrollar la Estrategia Integral contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia*
 - Asignar los recursos suficientes para la implementación eficaz de sus medidas políticas.
4. *Desarrollar una acción más comprometida frente a las múltiples formas de discriminación, especialmente la discriminación múltiple que sufren las mujeres y los niños y niñas gitanos.*
 - Programas de sensibilización dirigidos a las mujeres gitanas y destinados a mejorar el conocimiento sobre sus derechos en los casos de discriminación, abuso y violencia.



Recomendaciones relativas a la educación

Medidas de carácter urgente en relación con la educación

- Apoyar el Plan Educa3 y crear un número suficiente de plazas libres en centros de educación infantil, con horarios que permitan conciliar la vida laboral y familiar.
- Apoyar programas que faciliten la transición de la educación primaria a la secundaria, luchando al mismo tiempo contra el absentismo y el abandono escolar prematuro.
- Promover programas de mediación entre las familias gitanas y los centros educativos para establecer una relación de confianza entre los profesores y las familias gitanas, ayudar a los padres y madres gitanos a entender los beneficios de una educación formal y conseguir que se impliquen activamente en la educación de sus hijos e hijas.

Consideramos que las recomendaciones y objetivos de la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana, aprobados por el Consejo de Ministros el 2 de marzo de 2012, son válidos y necesarios, aunque quizá demasiado optimistas y poco realistas dadas las circunstancias actuales. Sin embargo, algunos objetivos incluidos en el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012, aprobado por el Gobierno español, no se encuentran en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, pero sin embargo requieren una mayor concreción y desarrollo, tal como se detalla a continuación:

1. *Aumentar la escolarización de los niños y niñas gitanos en los centros de educación infantil:* Incrementar la proporción de niños y niñas gitanas que han asistido a la educación infantil previamente a su escolarización obligatoria (<6 años), pasando de un 74-87% hasta un 95% en el 2020. La tasa de la población total es un 97,5% (Objetivo específico 1.1).
 - De acuerdo con el objetivo de aumentar el alumnado gitano que ha asistido a la educación infantil previamente a su escolarización obligatoria (<6 años) hasta un 95% en 2020, el Gobierno debería maximizar el apoyo a las familias a través de medidas concretas, incluso campañas de sensibilización de los padres y madres, programas de promoción de los centros de educación infantil, formación del profesorado e incorporación de profesionales gitanos en puestos de apoyo.
 - El Gobierno debería apoyar el Plan Educa3 y crear un número suficiente de plazas libres en centros de educación infantil, con horarios que permitan conciliar la vida laboral y familiar.
 - Desarrollar acciones de sensibilización entre las familias gitanas para facilitar que lleven a sus hijos e hijas a los centros de educación infantil.
 - Mejorar los mecanismos de coordinación entre los servicios sociales y educativos a nivel local para conseguir un mejor seguimiento y evaluación de los procesos de inclusión.
2. *Universalización de la escolarización y aumento del éxito académico del alumnado gitano en la educación primaria.* Incrementar la escolarización de niños y niñas gitanas en la educación primaria (6-12 años), pasando desde un 96,7% hasta un 99% en el 2020. La tasa relativa a la población total asciende al 99,9%.

Para alcanzar este objetivo, las autoridades públicas, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, deben continuar con las acciones de sensibilización existentes entre las familias gitanas para ayudarles a interiorizar los beneficios de la educación formal y conseguir que se impliquen de forma activa en el proceso educativo formal de sus hijos e hijas. Una posible vía podría ser la promoción de un programa de mediación entre las familias gitanas y los centros educativos para mejorar su comprensión del sistema educativo, que incluiría las siguientes acciones:

 - normalizar las relaciones entre los colegios y las familias gitanas haciendo que éstas participen en las asociaciones de padres y madres de alumnos y en los consejos escolares
 - promover la creación de una Escuela de Padres para ayudar a los padres y madres gitanos a apoyar su necesaria implicación en la vida escolar
 - crear, en las escuelas primarias, los espacios y momentos para establecer una relación de confianza entre el profesorado y las familias gitanas
 - incorporar la cultura y la historia de la comunidad gitana en los programas escolares, desde una perspectiva y metodología intercultural
 - Para contribuir a este objetivo, las autoridades estatales deberían promover, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la consideración de la cultura gitana en el currículo de la

- educación primaria y secundaria, considerando el reconocimiento de la comunidad gitana como un grupo que tiene su propia lengua e identidad cultural.
- Favorecer la colaboración con las editoriales de textos escolares, en la elaboración de materiales sobre la cultura gitana para la introducción de temas relativos a la minoría étnica y cultural que representa la comunidad gitana, desarrollando esta idea en los temas genéricos de los diversos ciclos y asignaturas.
 - Las autoridades estatales deberían asimismo promover la consideración de la diversidad cultural y el racismo en la asignatura de Educación para la Ciudadanía, como una excelente oportunidad para promover el valor positivo de la población gitana.
3. *Reducir las tasas de absentismo* (definido como la ausencia del centro escolar por periodos de más de tres meses) en la enseñanza primaria pasando de un 31-22% a un 10% en el 2020. Para el total de la población, el porcentaje es del 0%.
- Con el fin de reducir las tasas de absentismo, las autoridades estatales deberían promover las medidas necesarias de seguimiento y apoyo escolar, en el marco de los llamados *Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo* – PROA. Las campañas de sensibilización y los programas de mediación entre los colegios y las familias gitanas, tal como se describen en relación con el objetivo 1.2, desempeñarían un papel clave a la hora de acercar el colegio a las familias gitanas, lograr una mayor participación de éstas tanto en el proceso educativo de sus hijos e hijas como en la vida escolar, y seguir luchando con más eficacia contra el absentismo entre los escolares gitanos.
4. *Incrementar el número de niñas y niños gitanos cursando el curso que se adapte a su edad*, pasando desde un 69-81% hasta un 90% en el 2020. En el caso de la población general, el porcentaje es del 94%.
- Conforme al objetivo de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana de conseguir la escolarización de los niños y niñas gitanos en un curso que se adecue a su edad, las autoridades estatales deberían promover las acciones de mediación y sensibilización mencionadas anteriormente, así como desarrollar proyectos educativos con metodologías inclusivas basadas en la comunidad, que contribuyan a la motivación y el aprendizaje, con apoyo adicional dentro del aula (con profesores y voluntarios), así como la participación de referentes o modelos gitanos que ofrezcan visibilidad y credibilidad a los beneficios del éxito escolar/académico.
 - Los programas educativos de apoyo existentes (incluyendo los deberes) deberían ampliarse (PROA, Promociona, Siklavipen Soverença...).
5. *Incrementar la finalización de la Educación Secundaria Obligatoria y aumentar el éxito académico del alumnado gitano en esta etapa*
- Incrementar la escolarización en la educación secundaria de población gitana de entre 13 y 15 años de edad, pasando de un 71-78% a un 90% en el 2020. La tasa del total de la población es del 98%.
 - Con el fin de mejorar el éxito académico de los niños y niñas gitanos en la educación secundaria obligatoria, las autoridades estatales deberían poner en práctica algunos de los programas de mediación y apoyo para los deberes mencionados anteriormente, así como prestar especial atención a la fase de transición entre la educación primaria y secundaria, promoviendo en los planes de estudio un programa para la preparación del alumnado para la educación secundaria, que implicaría tanto a los estudiantes como a sus familias y que incluiría visitas y actividades en los centros de enseñanza secundaria.
 - Las autoridades estatales también deberían promover un programa para preparar a los adolescentes para la transición a la educación secundaria posobligatoria y superior – tanto para la formación profesional como para la formación universitaria –, que desarrollaría una serie de actividades y servicios de asesoramiento y apoyo sobre oportunidades laborales relacionadas con especializaciones en centros de formación profesional y estrategias de acceso a la universidad.
 - Velar por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades de las niñas y los niños gitanos, tanto desde las familias como desde el ámbito escolar.
 - Reducir las tasas de abandono escolar antes de la finalización de la etapa obligatoria y aumentar el número de estudiantes gitanos que consiguen el título de graduado en ESO.
 - Conforme al objetivo de reducir las tasas del abandono escolar prematuro y aumentar el número de alumnos y alumnas gitanos que se titulan en la ESO, las autoridades estatales deberían reforzar los programas de asesoramiento y formación profesional en los dos últimos años del plan de estudios de la educación secundaria así como en los centros de educación para adultos, para facilitar la transición desde la escuela – o desde la inactividad o el subempleo – al empleo.

- Las autoridades también deberían reforzar los programas relacionados con el movimiento asociativo gitano para motivar la permanencia del alumnado gitano en la escuela a través de referentes gitanos.
 - Las autoridades estatales deberían identificar y difundir las mejores prácticas en el ámbito de la educación intercultural, especialmente en los colegios con un alto porcentaje de alumnado gitano.
 - Los programas de mediación y apoyo escolar arriba mencionados incentivarían la participación de las familias gitanas en la educación formal de sus hijos e hijas y contribuiría a reducir las tasas de abandono escolar.
6. *Incrementar el nivel educativo de la población gitana adulta.* Reducir la tasa de analfabetismo absoluto entre la población gitana (> 16 años), pasando de un 13-8,7% hasta un 3% en el 2020. El porcentaje de analfabetismo de la población en general se sitúa actualmente en el 2,2%.
 - Con el fin de reducir las tasas de analfabetismo, las autoridades estatales deberían seguir desarrollando medidas explícitas y programas de educación permanente, de alfabetización, de orientación y formación vocacional y profesional, tales como los Centros de Educación para Adultos, el programa Acceder y los Talleres de Empleo.
 7. *Reducir la proporción de población gitana de entre 18 y 24 años que no estudia ni se forma y que abandonó durante, o al final de, la etapa obligatoria,* pasando de un 90,9% a un 80% en el 2020. La tasa del total de la población se sitúa en un 31,2%.
 - Para cumplir el objetivo de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana relacionado con la reducción del porcentaje de la población gitana que ni trabaja, ni estudia, ni se está formando, son útiles las medidas mencionadas anteriormente en relación con la transición hacia la enseñanza secundaria y hacia la enseñanza posobligatoria, los programas de apoyo para las tareas y de mediación, la formación profesional y vocacional, y las escuelas de segunda oportunidad para adultos.
 8. *Incrementar la tasa de población gitana que haya completado estudios postobligatorios,* pasando de un 2,6% a un 8% en el 2020 (42,1% para la población en su conjunto).
 - Conforme al objetivo de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana de aumentar el porcentaje de la población gitana que ha completado estudios postobligatorios, las autoridades estatales deberían invertir en un programa de becas universales, que se base en los recursos, para el acceso a la formación profesional y a las universidades.
 9. *Seguir promoviendo el conocimiento y concienciar sobre la situación de la población gitana en el ámbito de la educación*
 - Para mejorar la comprensión y concienciación de la comunidad gitana en el ámbito educativo, las autoridades estatales deberían promover estudios e investigaciones para evaluar el avance y las dificultades de la situación educativa del alumnado gitano.
 - Además, las autoridades estatales deberían identificar y difundir las buenas prácticas relacionadas con el éxito académico de estudiantes gitanos.
 10. *Formar al profesorado para desarrollar una educación intercultural donde la cultura gitana forme parte igualitaria del resto de las culturas del Estado español*
 - Las autoridades estatales deberían favorecer la formación permanente del profesorado incorporando en los Centros de Recursos y Formación del Profesorado cursos específicos sobre la cultura gitana en la escuela, así como recursos y materiales para trabajar estos temas, y asesores de educación intercultural para apoyar a los centros educativos.

Recomendaciones relativas al empleo

Con respecto al empleo, la valoración general es que se necesitan nuevas respuestas por parte de la Administración Pública. El ámbito del *empleo debería considerarse como la principal prioridad* en el contexto actual. De momento, y como consecuencia de la crisis económica actual, este ámbito es el que ha sufrido un mayor deterioro durante los últimos cuatro años. La falta de empleo en la mayoría de las familias gitanas está afectando directamente al resto de las áreas estratégicas para la inclusión de la población gitana (educación, salud, vivienda ...) y es el factor clave que contribuye al empeoramiento de sus condiciones de vida.

Medidas de carácter urgente en relación con el empleo

- Garantizar unos ingresos mínimos a los hogares afectados por la pobreza. Deben fomentarse los programas que llevan a cabo actualmente las Comunidades Autónomas (especialmente en algunas regiones), ampliando su cobertura (limitando los requisitos restrictivos y haciendo que el procedimiento sea más flexible y rápido). Estos programas generales deben tener un impacto significativo sobre el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas en los hogares de las familias gitanas.
- Establecer una estrategia integral de activación para los beneficiarios de las prestaciones sociales y de desempleo, que tenga en cuenta las necesidades especiales de la población gitana. La estrategia sería una combinación de la formación (medida 1), la búsqueda de trabajo (medida 4), el empleo de transición (medidas 3, 5 y 6) y otras medidas (mantener el equilibrio entre la vida familiar y laboral (también para los desempleados), fomento de la movilidad...).
- Mejorar la transición de la escuela al mercado laboral. Es necesario promover el acceso a la formación profesional, tanto para los que terminan con éxito la educación secundaria obligatoria como para los que no lo consiguen. Además, se necesitan más sistemas de transición, como las Escuelas Taller y las Casas de Oficios para la juventud en su conjunto, asegurándose de que se incluye a la juventud gitana.

Hay que tener en cuenta las siguientes medidas a la hora de diseñar las políticas

1. *Mejorar las cualificaciones de los trabajadores gitanos (tanto de los desempleados como de los empleados).* Este objetivo, incluido en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, sigue siendo pertinente. Es importante romper el ciclo de la falta inicial de cualificaciones y para ello es necesaria una estrategia de aprendizaje global y permanente, incluyendo la educación y la formación.
2. *Mantener a los niños y niñas gitanos escolarizados el mayor tiempo posible como la mejor política de empleo para la juventud.* Los programas de apoyo y prevención del abandono escolar deben estar especialmente dirigidos a la población gitana. Acabar la Educación Secundaria Obligatoria (E.S.O) constituye un reto y un requisito para los próximos años.
3. *Mejorar la transición de la escuela al mercado laboral.* Es necesario promover el acceso a la formación profesional, tanto para los que terminan con éxito la educación secundaria obligatoria como para los que no lo consiguen. Además, se necesitan más sistemas de transición, como las *Escuelas Taller* y las *Casas de Oficios* para la juventud en su conjunto, asegurándose de que se incluye a la juventud gitana.
4. *Aumentar el acceso al empleo por cuenta ajena.* La disminución de las desigualdades en el empleo está directamente relacionada con la firme promoción de la ocupación de personas gitanas por cuenta ajena, combinando políticas generales y específicas:
 - Tener en cuenta los objetivos de disminución de la tasa de desempleo de los grupos más vulnerables en las oficinas de empleo y los servicios públicos de empleo.
 - Extender el modelo promovido por el Programa Acceder (y el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación en su conjunto) y que ha demostrado ser un medio útil para acceder al mercado laboral y promover el cambio social mediante la promoción de modelos de éxito para la comunidad, las empresas y otras partes interesadas.
5. *Promover el desarrollo de empresas sociales para la inclusión social.* Es importante mantener algunas posibilidades de tener experiencias laborales, incluso en trabajos poco cualificados, especialmente en el contexto actual de fuerte disminución de las ofertas en el mercado laboral. Asimismo es necesario mejorar los resultados de estas empresas.
 - Reforzar los modelos ya existentes en algunas Comunidades Autónomas y aumentar la ayuda financiera para compensar el coste de asistencia.
 - Promover cláusulas sociales en el ámbito de la contratación pública que tengan en cuenta la función social de las empresas que están contratando a trabajadores desfavorecidos (discapacitados o víctimas de exclusión social).
6. *Promover programas transitorios de empleo público,* sobre todo como una alternativa para las personas que se benefician durante un largo periodo de tiempo de las prestaciones sociales.
7. *Garantizar unos ingresos mínimos a los hogares afectados por la pobreza.* Deben fomentarse los programas que llevan a cabo actualmente las Comunidades Autónomas (especialmente en algunas regiones), ampliando su cobertura (limitando los requisitos restrictivos y haciendo que el procedimiento



- sea más flexible y rápido). Estos programas generales deben tener un impacto significativo sobre el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas en los hogares de las familias gitanas.
8. Establecer una *estrategia integral de activación* para los beneficiarios de las prestaciones sociales y de desempleo, que tenga en cuenta las necesidades especiales de la población gitana. La estrategia sería una combinación de la formación (medida 1), la búsqueda de trabajo (medida 4), el empleo de transición (medidas 3, 5 y 6) y otras medidas (mantener el equilibrio entre la vida familiar y laboral (también para los desempleados), fomento de la movilidad...).
 9. *Mejorar el autoempleo y la venta ambulante* es ahora más importante que aumentar el número de trabajadores por cuenta propia:
 - Las políticas anunciadas para promover el espíritu empresarial deben tener en cuenta a los grupos más vulnerables y deben considerarse como una oportunidad para mejorar el autoempleo entre las personas gitanas y reducir el subempleo.
 - Se requiere un apoyo especial para promover la modernización y diversificación de las empresas familiares gitanas y se deben aplicar medidas específicas para acceder a créditos.
 10. *Dedicar los Fondos Estructurales a promover el empleo y la educación para las personas más excluidas*. En tiempos de crisis, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) deben ser una fuente de financiación para la cohesión social. El gobierno español tiene que defender en el nuevo Reglamento el peso de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como seguir invirtiendo recursos del FSE en proyectos dirigidos a la población gitana.

Recomendaciones relativas a la salud

Medidas de carácter urgente en relación con la salud

- Mantener el carácter universal y asequible, cuando no gratuito, del sistema de sanidad pública, manteniendo la alta calidad de la asistencia sanitaria y el acceso a medicamentos asequibles. Apoyar la prestación de asistencia sanitaria universal y gratuita con intervenciones exhaustivas sobre los determinantes sociales de la salud.
 - Centrar las intervenciones sanitarias en la infancia gitana: mediante programas de vacunación gratuita, acciones de sensibilización para luchar contra la obesidad y los malos hábitos alimenticios, acceso gratuito o basado en los ingresos a los servicios de odontología y oftalmología.
 - Centrar las intervenciones sanitarias en las familias: mediante acciones de sensibilización y programas de medicina preventiva mediante los cuales las familias gitanas normalicen su relación con los médicos de familia en vez de utilizar los servicios de urgencias, lo que dificulta el seguimiento eficaz del estado de salud de los miembros de una determinada familia y mina la posibilidad de acceder a tratamientos y medicina preventiva.
1. *La intervención sobre los determinantes sociales de la salud desde una perspectiva holística*. Los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, y son de gran ayuda para explicar las desigualdades en relación con la salud. Teniendo en cuenta el hecho de que los miembros de la comunidad gitana son particularmente vulnerables a la interacción de los determinantes sociales en su salud, es necesario desarrollar acciones integradas, si no integrales, destinadas a mejorar la salud de la población gitana en las áreas estratégicas de la vivienda, la educación y el empleo.
 - Esto exige la creación de mecanismos intersectoriales eficaces de coordinación para lograr sinergias y alineamientos para una actuación más coherente, lo cual es consecuente con el enfoque integrado promovido por la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana.
 - Esto implica también la reiteración del principio de sanidad universal y asequible, cuando no gratuita, y la provisión de medios financieros y humanos para lograr una cobertura universal eficaz. Garantizar el acceso a la sanidad de las personas excluidas del mercado laboral y los inmigrantes, incluidas las personas gitanas procedentes de países del Este de Europa.
 - Garantizar el acceso de las familias con bajos ingresos a prótesis especiales, ayudas, medicamentos y servicios que no están cubiertos generalmente por el sistema sanitario español (por ejemplo,

- la atención bucodental, los audífonos, las gafas, algunos medicamentos y vacunas, o dietas especiales), para alcanzar, entre otros, el objetivo 2.3. en materia de salud de la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana.
2. *Fomentar la consolidación y normalización de los programas de salud dirigidos a la comunidad gitana*, que se centran en las familias y los menores gitanos.
 - Considerar a *la juventud y la infancia gitana* como un grupo objetivo prioritario. Considerando que la población gitana es en general muy joven, dar prioridad a los jóvenes y niños como beneficiarios de las medidas de prevención y promoción de la salud es una de las medidas que probablemente mejore el estado de salud de la comunidad gitana y reduzca las desigualdades en el ámbito de la salud. También es importante tener en cuenta el hecho de que los niños y niñas, al igual que los jóvenes, son más permeables y receptivos a cualquier tipo de intervención. Las intervenciones sanitarias deben centrarse en los más pequeños mediante:
 - programas gratuitos de vacunación,
 - acciones de sensibilización para luchar contra la obesidad y los malos hábitos alimenticios, así como para promover una higiene adecuada,
 - acceso gratuito o de acuerdo con el nivel de recursos a los servicios de odontología y oftalmología.
 - Trabajar con *las familias gitanas* para promover la medicina preventiva, los hábitos saludables y normalizar sus relaciones con un único Médico de Cabecera.
 - Iniciar nuevas acciones de sensibilización destinadas a cambiar el concepto tradicional sobre la salud predominante en algunos sectores de la comunidad gitana, e intensificar las inversiones en medicina preventiva.
 - Reforzar las medidas de promoción de la salud y prevención de enfermedades en el sistema sanitario nacional y otros sectores, con el fin de mejorar la percepción personal de las personas gitanas sobre el estado de salud, de acuerdo con el objetivo 1.1 en materia de salud de la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana.
 - Promover estilos de vida saludables, con mejoras en los hábitos alimenticios, una disminución en el consumo de tabaco y alcohol (especialmente entre los varones adultos y los jóvenes), el aumento de la actividad física y una especial atención a las medidas de prevención contra el sobrepeso y la obesidad (especialmente obesidad infantil y femenina), para alcanzar los objetivos 1.3, 1.4 y 2.2. en materia de salud de la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana.
 - Incluir *la perspectiva de género*. Cualquier intervención dirigida a reducir las desigualdades en el ámbito de la salud que afectan a la comunidad gitana deben prestar especial atención a la situación de las mujeres gitanas y a sus necesidades. La inclusión de la perspectiva de género está justificada no solo por las desigualdades que existen entre hombres y mujeres y las múltiples formas de discriminación y desventajas que afectan a las mujeres gitanas, sino también por el efecto multiplicador de las intervenciones dirigidas a las mujeres, dado su papel fundamental en la estructura de la familia y su economía, y su papel decisivo en la transmisión de valores y hábitos.
 - Fomentar la realización de mamografías y pruebas de Papanicolau entre las mujeres gitanas, mejorar su acceso a los servicios ginecológicos y al seguimiento del embarazo, para alcanzar el objetivo 1.5 en materia de salud de la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana.
 3. *Abordar la discriminación de la población gitana en el ámbito de la salud*. Este fenómeno está presente y debe ser abordado. Además, algunas personas gitanas podrían enfrentarse a la discriminación múltiple (es decir, por diferentes motivos, y como resultado de varios factores interrelacionados, como el origen étnico, el género, la discapacidad, la edad, etc.), lo que a menudo permanece oculto, se notifica poco y no se aborda.
 - Mejorar la accesibilidad y el uso de los servicios sanitarios entre la población gitana, de conformidad con las recomendaciones de la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana. Los programas dirigidos a la comunidad gitana deben tener como objetivo responder a las necesidades específicas y peculiaridades de las personas gitanas a través de los servicios generales. Ante una realidad tan compleja, las iniciativas a corto plazo, *ad hoc* e intermitentes suelen fallar. Se necesitan programas estables, desarrollados a medio y largo plazo con recursos suficientes para hacer frente a las desventajas de la población gitana, pero un objetivo

tan explícito debe ser limitado en el tiempo y estar siempre orientado hacia la normalización para evitar la creación de servicios paralelos, de segunda clase, etc.

- Formación sobre la diversidad para los profesionales en el ámbito sanitario. Es necesario, de acuerdo con la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, lograr una mejor preparación intercultural de los profesionales de la salud para hacer frente a la diversidad étnica y cultural, con el fin de trabajar mejor con la comunidad gitana y abordar los determinantes sociales de la salud.
4. *Promover la investigación sobre la salud de la población gitana*
- La escasez de estudios sobre la salud de las personas de origen gitano obstaculiza considerablemente la puesta en marcha y la aplicación efectiva de intervenciones adaptadas a la realidad y necesidades de la comunidad gitana. Dar continuidad a los estudios existentes, tales como el ya mencionado Estudio sobre la Comunidad Gitana y Salud, con el fin de comprender los determinantes sociales de la salud de las personas gitanas, identificando las tendencias relevantes y entendiendo sus causas y desarrollando intervenciones estratégicas.

Recomendaciones relativas a la vivienda

Medidas de carácter urgente en relación con la vivienda

- Tener en cuenta los objetivos establecidos en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en materia de vivienda en el Anteproyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, incluyendo la erradicación del chabolismo y la infravivienda.
 - Adoptar medidas para evitar los desahucios de familias con bajos recursos (incluyendo la renegociación de los pagos u otras soluciones transitorias) y promover el acceso a una vivienda asequible (ya sea vivienda social, viviendas vacías...) para prevenir los crecientes problemas de hacinamiento o, en casos extremos, la falta de vivienda.
 - Promover políticas en materia de vivienda destinadas a la rehabilitación de barrios y la restauración de edificios en zonas urbanas y suburbios, proporcionando los equipamientos públicos necesarios y promoviendo la venta ambulante y otras actividades económicas, con el fin de luchar contra las situaciones de deterioro, segregación residencial y concentración a las que muchas familias gitanas aún tienen que hacer frente.
 - Aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen los fondos de la UE (principalmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo) para desarrollar intervenciones integrales en materia de vivienda, ofreciendo asistencia técnica, disminuyendo las cargas administrativas, facilitando el acceso a la cofinanciación, y combinando los fondos de manera complementaria.
1. *Las políticas de vivienda deben entenderse como parte de las políticas sociales y, por lo tanto, deben estar orientadas a prevenir el riesgo de exclusión social y promover la cohesión social. Por ello, al considerar la mejora de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, como la población gitana, junto con las condiciones residenciales deben tenerse en cuenta también otros factores como la educación, la salud, los servicios sociales y el empleo. Además, las políticas de vivienda deben desarrollarse con un enfoque integrado/inclusivo que promueva la convivencia y la integración de la población gitana en la sociedad.*
 2. *Promover estrategias en materia de vivienda sostenibles, estables y a largo plazo a todos los niveles. Esto es particularmente relevante en el caso de la erradicación del chabolismo, en las que deben sustituirse las intervenciones aisladas por estrategias exhaustivas que eviten la concentración de las familias gitanas y establezcan objetivos a largo plazo, incluyendo el acompañamiento social y el seguimiento de las familias realojadas.*
 3. *Tener en cuenta los objetivos de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en materia de vivienda en el Anteproyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, incluyendo la erradicación del chabolismo y la infravivienda.*
 4. *Adoptar medidas para evitar los desahucios de familias con bajos recursos (incluyendo la renegociación de los pagos u otras soluciones transitorias) y promover el acceso a una vivienda asequible (ya sea*

vivienda social, viviendas vacías ...) para prevenir los crecientes problemas de hacinamiento o, en casos extremos, la falta de vivienda.

- Reforzar las medidas de mediación e intervención en el mercado inmobiliario, ya que no cubre las necesidades de toda sociedad (vivienda de alquiler social, construcción y gestión de viviendas públicas, mediación en el mercado inmobiliario a través de la colaboración de organizaciones sin ánimo de lucro, etc.).
 - Simplificar los requisitos y las cargas administrativas establecidas en las políticas de vivienda en relación con el acceso a la vivienda y las ayudas.
5. *Promover políticas en materia de vivienda destinadas a la rehabilitación de barrios y la restauración de edificios en zonas urbanas y suburbios*, proporcionando los equipamientos públicos necesarios y promoviendo la venta ambulante y otras actividades económicas, con el fin de luchar contra las situaciones de deterioro, segregación residencial y concentración a las que muchas familias gitanas aún tienen que hacer frente.
 6. *Aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen los fondos de la UE* (principalmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo) para desarrollar intervenciones integrales en materia de vivienda, ofreciendo asistencia técnica, disminuyendo las cargas administrativas, facilitando el acceso a la cofinanciación y combinando los fondos de manera complementaria.
 7. *Apoyar la realización de estudios e investigaciones* destinados a obtener información actualizada sobre la situación en relación con la vivienda de la población gitana.
 8. *Promover el seguimiento y la evaluación de las intervenciones públicas en materia de vivienda.*





DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

30

Seguimiento por parte de la sociedad civil

LISTA DE ABREVIATURAS

ADIGSA	Agència de l'Habitatge de <i>Catalunya</i>
AEcG	Asociación de Enseñantes con Gitanos
CAEP	Centro de Atención Educativa Preferente
CAM	Comunidad Autónoma de Madrid
CE	Comisión Europea
CEIP	Centro de Educación Infantil y Primaria
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CEU	<i>Central European University</i> (Universidad Central Europea)
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
DG	Dirección General
ECRI	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
ESO	Educación Secundaria Obligatoria
ERRC	<i>European Roma Rights Centre</i> (Centro Europeo para los Derechos de los Roma)
EURoma	Red Europea para la Inclusión Social de la Población Gitana en el Marco de los Fondos Estructurales
FAEDEI	Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FOESSA (Fundación)	Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada
FSE	Fondo Social Europeo
FSG	Fundación Secretariado Gitano
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRIS	Instituto de Realojamiento e Integración Social
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LOGSE	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo
LOMCE	Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa
MC	Médico de cabecera
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
ONG	Organización No Gubernamental
PCPI	Programas de Cualificación Profesional Inicial



DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

32

Seguimiento por parte de la sociedad civil

PEVR	Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012
PIB	Producto Interior Bruto
PO	Programa Operativo
POLCD	Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación
PROA	Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo
REF	<i>Roma Education Fund</i> (Fondo para la Educación de los Gitanos)
RIO	<i>Roma Initiatives Office</i> (Oficina para Iniciativas de los Romaníes)
RMI	Renta mínima de inserción
SNS	Sistema Nacional de Salud
STE	Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea
UPNA	Universidad Pública de Navarra

INTRODUCCIÓN

El siguiente informe se basa en el “Plan de Investigación para la Elaboración de un Informe de Seguimiento sobre España” y ha sido elaborado conjuntamente por la Fundación Secretariado Gitano (FSG), la Universidad Pública de Navarra (UPNA) – Grupo de Investigación ALTER y la Asociación de Enseñantes con Gitanos (AEcG). El informe se incluirá en el Seguimiento por parte de la Sociedad Civil de la Implementación de las Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana y los Planes de Acción de la Década.

La Fundación de la Secretaría de la Década para la Inclusión de la Población Gitana (en colaboración con los programas *Iniciativas para los Gitanos* (Roma Initiatives, RIO) y *Making the most of EU funds for Roma* [MtM] de la Fundación Open Society), y consultando con la Comisión Europea, preparó una ficha de recogida de información detallada para la elaboración de los informes. Estas plantillas sirvieron para que las coaliciones de la sociedad civil hiciesen el seguimiento de la implementación sobre el terreno de las Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana o los Planes de Acción de la Década en las cuatro áreas prioritarias (empleo, educación, vivienda, salud), así como en los ámbitos de la no discriminación, la igualdad de género, la lucha contra la pobreza, y en lo que respecta a los requisitos estructurales (tales como la coordinación con las autoridades locales y la sociedad civil, el uso de fondos de la UE, la incorporación de forma transversal de medidas para la integración de la población gitana, la adecuación del seguimiento y la evaluación, etc.).

Este informe permite a las organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes proporcionar información alternativa a la proporcionada en los Informes sobre los Avances de la Década presentados por los Estados que participan en la iniciativa al Comité Directivo Internacional y a la Comisión Europea sobre la implementación de sus Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana. Esos informes pretenden canalizar el conocimiento que existe sobre el terreno a los procesos políticos a nivel nacional y europeo, y reflexionar sobre el verdadero impacto social de las medidas gubernamentales. Los informes de seguimiento buscan datos adicionales a los oficiales, datos representativos cuando no haya datos oficiales, o una interpretación alternativa de los datos publicados.

El informe se ha elaborado siguiendo una metodología que se basa en el análisis cuantitativo de los datos estadísticos disponibles relacionados con los objetivos clave de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y el Plan de Acción de la Década de España, complementada con el análisis de la información recogida mediante métodos de investigación cualitativa – es decir, entrevistas estructuradas y semiestructuradas con la implicación de un grupo de alumnos y alumnas gitanos y no gitanos que participan en el Diploma Universitario en Intervención Social con la Comunidad Gitana de la UPNA, y el análisis documental de documentos oficiales y no oficiales pertinentes (véase el Anexo I sobre la metodología de investigación que sustenta el informe).

Para elaborar este documento, se realizaron entrevistas a representantes de las autoridades públicas a todos los niveles (estatal, regional y local), así como a representantes de la sociedad civil (incluyendo las ONG miembros del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y las que participan en la Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación).





DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

34

Seguimiento por parte de la sociedad civil

1. REQUISITOS ESTRUCTURALES

Antecedentes

Este capítulo no se puede entender sin tener en cuenta la estructura administrativa del Estado español. La administración española se caracteriza desde 1978 por una amplia descentralización (en 17 autoridades regionales, es decir, Comunidades Autónomas), especialmente con respecto a las políticas sociales. Las autoridades locales también tienen algunas competencias pertinentes en estas áreas. Como consecuencia de esta estructura de gobernanza, el papel y las competencias de la Administración General del Estado son limitadas y las políticas sociales no pueden considerarse sin tener en cuenta a las autoridades regionales y locales. Este sistema también ha generado diferencias entre las regiones en cuanto a las políticas de inclusión de la población gitana. Este proceso de diferenciación puede que haya producido una mejor adaptación a las necesidades locales de los diferentes grupos de personas gitanas, pero también ha generado desequilibrios regionales con respecto a las ayudas sociales que tienen las personas gitanas (y el resto de la población en general) en cada una de las regiones.

Asimismo se considera necesaria una breve descripción del marco institucional español relativo a los temas que afectan a la población gitana. Desde 1989, las iniciativas relacionadas con la inclusión social de la población gitana se han desarrollado en el marco del Programa de Desarrollo Gitano, que ha representado un instrumento político y financiero clave en este ámbito, con una línea presupuestaria específica en el presupuesto general del Estado desde su creación, y ha supuesto claramente un paso adelante en la mejora de las condiciones de vida de la población gitana.

Este programa a nivel nacional ha tenido una amplia trayectoria (todavía existe como Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012), así como una dimensión regional con el desarrollo de planes regionales en algunas de las Comunidades Autónomas españolas, incluyendo Andalucía, el País Vasco, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra y Castilla-La Mancha, en momentos diferentes. La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, adoptada en el año 2012, constituye un avance significativo en el proceso de ordenación y coherencia de las acciones y programas para la población gitana ya existentes en España, mostrando formalmente lo que ha sido reconocido como el "modelo español de inclusión de los gitanos" a nivel europeo. Este último, a pesar de sus deficiencias, refleja los logros alcanzados con respecto al acceso de la población gitana a derechos económicos y sociales, lo que es un elemento clave de su inclusión social.

El momento actual, con la reciente aprobación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España y en otros países de la UE, ofrece una oportunidad histórica para reforzar las medidas adoptadas hasta ahora y abordar las cuestiones pendientes con el fin de avanzar hacia una inclusión real y efectiva de la población gitana en la sociedad española y europea.

Sin embargo, también es necesario evitar que los avances que se han producido en los últimos 30 años en cuanto a la inclusión social de la comunidad gitana en España retrocedan debido al contexto actual de crisis económica, en el que se están tomando medidas políticas que reducen el sistema de protección social universal que tanto ha contribuido a la inclusión de la población gitana en España.



Una unidad administrativa débil para una tarea compleja

En el marco de la Administración General del Estado, el órgano responsable de la coordinación de las políticas dirigidas a la población gitana es la Dirección General (DG) de Servicios para la Familia y la Infancia adscrita a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (los sucesivos gobiernos han ido cambiando el nombre de este Ministerio).¹⁴ Esta Dirección General es responsable, entre otras cosas, del impulso de políticas públicas para la promoción y mejora de las condiciones de vida de la población gitana en España, el fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales que trabajan para la inclusión de la comunidad gitana, y el impulso y gestión de órganos colegiados para el análisis, el debate y las propuestas en relación con la población gitana. Dentro de esta Dirección General hay una unidad administrativa, el Servicio del Programa de Desarrollo Gitano, que se ocupa específicamente de los temas que afectan a la población gitana mediante este programa.¹⁵ Desde su lanzamiento en 1989, este programa ha sido el principal instrumento financiero y político para el desarrollo de acciones dirigidas al desarrollo social y la mejora de las condiciones de vida de la comunidad gitana. Con respecto a los recursos humanos, dentro del Servicio del Programa de Desarrollo Gitano, una jefa de servicio, dos jefas de sección y dos administrativos se dedican exclusivamente a las actuaciones relacionadas con la población gitana. Además, dentro de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, la Subdirectora General de Programas Sociales y la Subdirectora General adjunta dedican parte de su tiempo a este asunto y parte del tiempo de una jefa de área más los miembros de otro servicio (que consta de una jefa de servicio, dos jefes de sección y un administrativo) está destinado a temas relacionados con la gestión de los créditos, el seguimiento y la colaboración exterior. Por último, la Subdirección General de ONG y Voluntariado también trabaja en esta área.

Esta unidad no es una agencia autónoma, sino un Servicio normal, cuya gestión está integrada en la Dirección General. Esto podría suponer en algunos casos una limitación, tanto en cuanto a la capacidad política como a la flexibilidad y la gestión, sin embargo en otros casos se ha demostrado que da acceso a un mayor número de oportunidades. También es importante tener en cuenta la estructura descentralizada del Gobierno español con respecto a las políticas sociales, entre ellas las relacionadas con la comunidad gitana, que son competencia de las autoridades regionales. El Servicio tiene un papel general, destinado a establecer el marco y las directrices políticas, así como las líneas de cooperación entre los diferentes actores (administraciones públicas, organizaciones sociales y otros agentes involucrados), y a fomentar políticas para la promoción y el desarrollo de la comunidad gitana. En tanto que "servicio", la autoridad y competencia de esta unidad para coordinar las políticas entre todos los ministerios son limitadas, dependiendo de las relaciones establecidas en los contactos previos o para otros ámbitos, lo que tiene un impacto en lo que respecta a la coordinación de las políticas de los gobiernos regionales sobre la comunidad gitana. Lo mismo se aplica a la cooperación con las autoridades encargadas de la gestión de fondos de la UE. La unidad no tiene competencia para ello y su influencia por ello es muy limitada.

Debido a esta estructura administrativa, y sobre todo a la falta de competencia en la mayoría de las áreas relacionadas con la inclusión de los gitanos, esta unidad no desarrolla directamente sus propias iniciativas. Colabora con las Comunidades Autónomas y las autoridades locales, así como con las organizaciones de la sociedad civil y les proporciona fondos para la implementación de las acciones (véase la sección sobre financiación).

Los diferentes actores que intervienen en la promoción e integración de la población gitana reconocen el papel desempeñado por el Ministerio y, en particular, por la Dirección General. Sin embargo, también son conscientes de las limitaciones que tiene como consecuencia de la escasez de recursos y de la organización administrativa actual. Esta debilidad administrativa ha quedado especialmente patente con los cambios cualitativos en el marco institucional y nuevos retos que han tenido lugar en los últimos años (directivas y políticas europeas, un nuevo plan, una nueva estrategia, el nuevo Consejo Estatal del Pueblo Gitano...).

14 Véase Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad <http://www.boe.es/boe/dias/2012/01/24/pdfs/B0E-A-2012-1034.pdf>.

15 <http://www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/poblacionGitana/programaDesarrolloGitano/home.htm>.

Ningún representante de origen gitano ha trabajado en esta Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia. Esto podría deberse principalmente al sistema actual de acceso a la administración pública, basado en exámenes públicos, lo que hace que el acceso de las personas gitanas sea aún más difícil. A diferencia de otros países, especialmente en aquellos en los que la comunidad gitana está reconocida como una minoría étnica, en España no hay un canal específico para que las personas gitanas puedan acceder a la administración pública.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que ha habido miembros de la comunidad gitana en las administraciones locales y regionales: algunos gitanos han ocupado cargos tales como jefes y funcionarios de las secretarías gitanas responsables de planes específicos o consejos, mientras que otros han sido miembros de parlamentos regionales o asesores de los gobiernos regionales. No se puede identificar, sin embargo, diferencia alguna entre los niveles nacionales y subnacionales en los criterios generales sobre este tema.

Participación de las Comunidades Autónomas, las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil

La Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad es responsable de la redacción, implementación y seguimiento de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020, que fue aprobada en 2012.¹⁶ El Servicio del Programa de Desarrollo Gitano, perteneciente a esta Dirección General considera que la participación de los interesados fue positiva durante el proceso de redacción, aunque hubiera deseado una contribución todavía mayor de las partes interesadas pertinentes (el escaso margen de tiempo disponible para la aprobación de la Estrategia ha sido uno de los motivos que ha limitado la participación, de acuerdo con la evaluación de la Dirección General).

Este enfoque participativo de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, en línea con el proceso utilizado para la elaboración del Plan de Acción, implicó – a través de reuniones, envíos de comunicados y documentación – a ocho ministerios de la administración nacional (los relacionados con las áreas más importantes para la integración de la población gitana), a las regiones (Comunidades Autónomas) y a las autoridades locales (representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP), así como a las entidades que trabajan por la promoción e integración de la comunidad gitana más representativas (para más información, véase el Anexo I de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana).

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana prevé una serie de mecanismos para garantizar la participación de los diferentes actores en el proceso de implementación. Sin embargo, no han sido aún puestos en práctica o han sido iniciados recientemente, por lo que es difícil evaluar su papel e impacto sobre la implementación. Éste es el caso de su línea de acción “Fomentando el papel del *Grupo Gitano de Cooperación Técnica*”, que depende del Punto de Contacto Nacional (es decir, la DG), que reúne a representantes de las administraciones centrales, regionales y locales con el fin de promover el intercambio mutuo de información sobre las políticas relacionadas con la población gitana, implementadas a estos tres niveles administrativos y el lanzamiento operativo y seguimiento de las medidas que requieren la participación de los tres niveles. Otra iniciativa, todavía en fase de preparación, es el Comité Interfondos, integrado por representantes del FSE, el FEDER y el FEADER, que tiene el objetivo de mejorar la coordinación relativa a la programación, el seguimiento y la revisión del uso de los Fondos Estructurales para la inclusión de la comunidad gitana.

Comunidades Autónomas

La cooperación entre las autoridades centrales y regionales (Comunidades Autónomas, CCAA) es esencial en el contexto español, caracterizado por un alto nivel de descentralización de poderes y competencias. Especialmente, las competencias relativas a los servicios sociales personales y, en general, a las políticas sociales (salud, educación, formación y políticas activas de empleo, vivienda...) están descentralizadas y son competencia de las Comunidades Autónomas, lo que limita el papel de la Administración General del

16 <http://www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/poblacionGitana/SpanishRomaStrategy.pdf>.

Estado. Con respecto a los asuntos relacionados con la comunidad gitana, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad fija el marco general y facilita algunos fondos (vía Programa de Desarrollo Gitano e IRPF), que las autoridades regionales y locales han de complementar con fondos propios, para el desarrollo de proyectos dirigidos a la integración de la comunidad gitana. Las autoridades regionales son las responsables de decidir cómo utilizar los fondos del Programa de Desarrollo Gitano y cómo gestionarlos, seleccionando las iniciativas que financian según su propio criterio.

La única competencia directa que tiene la Administración General es la de decidir cómo se distribuyen los recursos entre las autoridades regionales, sin embargo no ha hecho uso de ella desde el inicio del Programa de Desarrollo Gitano hace 24 años y la distribución de los fondos se ha mantenido sin cambios desde entonces. Los instrumentos utilizados para la coordinación con las Comunidades Autónomas no se han modificado durante este largo período ni tampoco se han adaptado a las circunstancias. Del mismo modo, las autoridades del Estado y las Comunidades Autónomas solían firmar acuerdos de cooperación técnica y financiera; ahora, sin embargo, las autoridades regionales presentan directamente la información sobre los programas que han sido aprobados (utilizando sus propios criterios) y el Ministerio registra los informes entregados. Como consecuencia, la información sobre la utilización de los fondos nacionales, su impacto y eficacia es limitada.

Además, las personas consultadas para la realización de este informe a nivel regional y local consideran que, dadas las limitaciones de la transmisión de información y la participación de los diferentes niveles, es difícil alinear los planes regionales y locales con el plan nacional, y aún más con el plano europeo.

La difícil articulación entre los dos niveles (central y regional) ya existía con el anterior Programa de Desarrollo Gitano. Ahora bien, la implementación del Plan Nacional de Acción y la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana a nivel nacional, junto a la adopción del Marco Europeo para las Estrategias Nacionales, han hecho que esta contradicción quede aún más patente. Por una parte, la responsabilidad de diseñar estrategias y cumplir con las exigencias del Marco Europeo para las Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana corresponde a la Administración General del Estado, y por otra parte, el modelo altamente descentralizado del Estado español se basa en las competencias de las Comunidades Autónomas para la implementación de programas básicos de inclusión social.

Este modelo descentralizado requeriría probablemente un modelo diferente para la realización de las acciones de la política central. Esta situación, que también se puede ver en otros ámbitos de la política social sujetos a la OMC (por ejemplo, la estrategia de inclusión), debería dar prioridad a las Comunidades Autónomas, como actores clave, en el proceso inicial de consulta y debate, construyendo un modelo de toma de decisiones que permita que tengan un impacto más concreto sobre la toma de decisiones, lo que probablemente contribuiría a que existiese una mayor participación por su parte. Por el contrario, las consultas de las Comunidades Autónomas y la solicitud de información sobre sus previsiones (como el Ministerio suele hacer ahora) han demostrado la existencia de un mecanismo muy pobre para lograr una implicación clara de este nivel estratégico de la administración española.

Asimismo, algunas Comunidades Autónomas han lanzado planes regionales, con distintas denominaciones, destinados a la integración de la comunidad gitana. En muchos casos, estos planes han precedido a la aprobación de la iniciativa europea y el propio Plan Nacional de Acción (Andalucía, Cataluña o el País Vasco); en otros, como es el caso del Plan de Navarra se podría considerar más bien una respuesta al establecimiento de las políticas europeas y nacionales en este ámbito.

Parece que también es insuficiente la información disponible sobre el volumen de recursos que las Comunidades Autónomas invierten en iniciativas dirigidas a la integración de la comunidad gitana, independientemente de los programas financiados conjuntamente por el Ministerio. Esto se debe al hecho de que todavía queda mucho por hacer en lo que respecta a la cooperación y coordinación a nivel vertical.

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana plantea la cuestión del refuerzo del papel de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales (llamada, desde enero de 2013, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia), que es el órgano de coordinación entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, este órgano cubre una amplia variedad de temas relacionados con los servicios sociales y la dependencia y es difícil estimar

la cantidad de tiempo y el esfuerzo que dedicará específicamente a los temas relacionados con la comunidad gitana.

Quizás el Grupo de Cooperación Técnica sobre Población Gitana tenga una mayor capacidad operativa, pero esto solo se podrá evaluar en el futuro. Su configuración técnica puede ser útil para mejorar la recopilación de datos, pero parece poco probable que se convierta en el espacio en el que las CCAA puedan llegar a implicarse más desde un punto de vista político en la implementación y el desarrollo de la estrategia.

Autoridades locales

Como se mencionó anteriormente, en el marco del diseño de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, no se consultó directamente a las autoridades locales, sino que se esperaba que su contribución llegase a través de las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que participaron en el proceso.

Sin embargo, las autoridades locales parecen percibir esta “participación indirecta” como insuficiente. Aunque reconocen el valor de la FEMP y su participación en el proceso, consideran que es difícil que una única organización pueda representar los casos específicos y particulares de todos los municipios. Por otro lado, parece que hubo diferencias en lo que respecta al nivel de información e implicación de los municipios y provincias en el proceso de consulta en las diferentes regiones.

Organizaciones de la sociedad civil

Otros actores clave son las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para la promoción e integración de la comunidad gitana. Constituyen los “clientes” y los socios del Ministerio. La administración pública considera que hay un contacto y una cooperación habituales con estas organizaciones, tanto con las que reciben fondos del Ministerio como con las que participan en el Consejo Estatal del Pueblo Gitano (ver la siguiente sección).

El Ministerio compartió el borrador de la Estrategia con las organizaciones que participan en el Consejo Estatal del Pueblo Gitano, así como con otras organizaciones de la sociedad civil interesadas. El Ministerio considera que las contribuciones recibidas de algunas de estas organizaciones fueron positivas. La evaluación realizada por estas organizaciones varía: algunas consideran que su implicación fue suficiente mientras que otras hubiesen deseado un proceso de consulta más amplio. Debido al escaso margen de tiempo en el que se preparó la Estrategia, no fue posible debatirla en el marco de las reuniones del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y, por lo tanto, la estrategia no fue aprobada oficialmente por este Consejo.

El Consejo Estatal del Pueblo Gitano

El Consejo Estatal del Pueblo Gitano, creado por el Real Decreto 891/2005, constituye el marco institucional de colaboración y cooperación entre la Administración General del Estado y los representantes de las organizaciones que trabajan para la promoción e integración de la comunidad gitana (el Ministerio designa a las organizaciones cada cuatro años a través de una convocatoria pública abierta basada en una serie de criterios de selección decididos por el propio Ministerio). Es un órgano de consulta y asesoramiento a las administraciones sobre políticas públicas que tienen un impacto directo sobre el desarrollo integral de la comunidad gitana (todos los textos legislativos sobre las cuestiones relacionadas con la población gitana deberían compartirse con el Consejo). Desempeña su papel mediante el trabajo en sesión plenaria así como en el marco de una serie de grupos de trabajo que cubren las áreas clave para la integración de la comunidad gitana (en la actualidad hay cinco grupos de trabajo: empleo y acción social, educación, cultura, salud y vivienda).¹⁷

Este Consejo debería desempeñar un papel clave en cuanto a la participación del grupo beneficiario (la comunidad gitana y las organizaciones que trabajan por su promoción e integración) en la implementación de la Estrategia. Los cambios que se produjeron en el 2012 en lo que respecta a la composición del Consejo y de

17 Para más información, véase <http://www.msssi.gob.es/politicaSocial/inclusionSocial/poblacionGitana/consejoEstGitano.htm>.



sus grupos de trabajo ralentizaron su trabajo, incluyendo en lo que respecta a la Estrategia Nacional. Se espera que ahora que el proceso interno de reorganización ya ha concluido, se utilizará al máximo el potencial de este Consejo. Asimismo, se fomentará la coordinación con los órganos de consulta y asesoramiento existentes en determinadas Comunidades Autónomas con respecto a los asuntos relacionados con los gitanos.

Las organizaciones de la sociedad civil que participan en el Consejo consideran que constituye indudablemente un paso adelante en lo que se refiere al reconocimiento de la comunidad gitana. Lo que queda por ver es cómo se puede utilizar este órgano en la práctica para sacar el máximo partido a su posible papel en el diseño, seguimiento y evaluación de las medidas tomadas en relación con la comunidad gitana.

Como ya se ha mencionado, sería útil empezar a implicar también a las autoridades regionales y locales en el Consejo. Hubo un intento para permitir que participaran en los grupos de trabajo, pero no se produjo finalmente por diversos motivos. Algunas de las organizaciones que participan en el Consejo confían en que esto suceda en el futuro. La representación de los consejos regionales de características similares tampoco ha tenido lugar en el Consejo Estatal.

Para resumir, los principales puntos que deberían abordarse en el futuro son:

- La falta de capacidad para influir y generar impacto. No se ha logrado el impacto esperado por diversos motivos. Éste fue el caso del desarrollo del informe a medio plazo del “Plan de Acción 2010-2012”. El proceso estuvo abierto a órganos de la administración pública y organizaciones de la sociedad civil, pero se considera que la participación fue escasa. Este año habrá más oportunidades para una participación más amplia, dado que tendrá lugar la evaluación del plan actual y la elaboración del próximo.
- El Consejo tiene un alto potencial para hacer propuestas y diseñar políticas. Sin embargo, es necesario que cuente con una estructura adecuada y el apoyo institucional necesario para garantizar que sus propuestas se tienen en cuenta.
- Los procedimientos que rigen el Consejo podrían ser más flexibles y sencillos. Por ejemplo, el proceso de estructuración del Consejo, incluida la elección de sus representantes en los diferentes organismos, ha sido extremadamente lento y ha tenido como consecuencia que no se pudiese aprovechar al máximo el potencial de este organismo.
- Los miembros del Consejo deberían tener un mayor papel en lo que respecta al liderazgo del Consejo, que actualmente está dirigido por las administraciones del Estado más que por los propios miembros.
- En lo que se refiere a los grupos de trabajo, algunos son más productivos que otros. El problema es que en muchos casos, los Ministerios argumentan que carecen de competencias en los campos abordados.
- La hoja de ruta y el plan de acción del Consejo permanecen sin desarrollar, y las organizaciones participantes no promueven ese desarrollo.
- Este organismo ha resultado ser un instrumento insuficiente para promover la inclusión de los temas que afectan a la comunidad gitana en lo más alto de la agenda política, y lograr la integración de las cuestiones de la población gitana en las políticas generales.
- El Consejo no ha logrado involucrar plenamente a las autoridades públicas clave, incluidos los gobiernos regionales y municipales, en sus actividades.
- No hay ningún canal adecuado para permitir la participación (aunque sea indirectamente) de las organizaciones que no son miembros del Consejo.
- El conocimiento sobre la existencia y el trabajo del organismo es limitado. Las autoridades regionales y locales, así como organizaciones que trabajan con la población gitana que no son miembros del Consejo, tienen poca información sobre el mismo y podríamos decir que este órgano es completamente desconocido para una gran parte de la comunidad gitana, así como para la población no gitana. Deberían emprenderse más esfuerzos para promover este órgano (a través de campañas de información y sensibilización y otras herramientas).

Estas áreas de consideración y mejora han sido confirmadas por el análisis cualitativo que se ha llevado a cabo para la elaboración del presente informe (por los estudiantes de la UPNA).

Coordinación administrativa (en la Administración Central del Estado)

No existe un mecanismo regular de coordinación y consulta sobre asuntos relativos a la comunidad gitana a nivel horizontal entre los ministerios. Hasta ahora, la cooperación y la consulta han tenido lugar principalmente en el contexto de iniciativas específicas, como la elaboración de documentos de carácter político, tales como el Plan Nacional de Acción o la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana.

La participación de los distintos ministerios en el Consejo Estatal del Pueblo Gitano no permite (como algunos actores podrían pretender) una coordinación adecuada entre ellos, ya que para ello probablemente sería necesaria una plataforma y unos procedimientos diferentes. El objetivo principal del Consejo es hacer propuestas y canalizar las demandas de las organizaciones de la sociedad civil y de la población gitana, y no servir de plataforma para el diálogo entre los ministerios.

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana prevé un "Punto de Contacto Nacional" que tenga un papel importante en la coordinación. Sin embargo, el Punto de Contacto, que es la actual Dirección General responsable del Plan, tiene que hacer frente a una serie de limitaciones en lo que respecta a la implementación de la Estrategia y los aspectos relacionados con la coordinación.

Integración de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana

De momento, parece que la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana es principalmente un marco teórico que todavía deber traducirse en políticas e iniciativas concretas a todos los niveles. En términos generales, los actores consultados destacan que las políticas, los planes y las iniciativas ya existentes en áreas importantes para la integración de la comunidad gitana (empleo, educación, vivienda, salud, lucha contra la discriminación) no han sido todavía adaptados y por lo tanto, se podría decir que hacen falta más esfuerzos para poner en práctica la nueva Estrategia. Las partes interesadas también esperan que la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana se tenga en cuenta al desarrollar las políticas, los planes y las iniciativas generales en estos campos, que no parece haber sido el caso en las iniciativas adoptadas hasta ahora.

Por ejemplo, en el Programa Nacional de Reforma de 2012 (adoptado en septiembre de 2012)¹⁸ hay una única referencia a la comunidad gitana (en el área de la educación y especialmente con respecto al abandono escolar). Por lo tanto, podríamos considerar que las cuestiones relacionadas con la integración de la población gitana no han sido realmente incorporadas en el documento. Se espera que en el futuro haya una coordinación más intensa y eficaz con los departamentos responsables de la planificación y seguimiento del Programa Nacional de Reformas.

Por el contrario, la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana hace referencia sistemáticamente a los diferentes planes que debería complementar:

- El Programa Nacional de Reforma
- El Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el Ámbito de la Educación y de la Formación 2020
- La Estrategia Española de Empleo 2012-14
- La Estrategia Nacional de Equidad en Salud
- El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012
- El Plan de Derechos Humanos
- El Segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014
- La Estrategia Nacional Integral contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia

Se considera un elemento positivo el hecho de que la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana identifique claramente las políticas generales que debe complementar y a las que debe contribuir en el futuro.

18 http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/pnr/index.htm.

Discrepancias entre las políticas generales y específicas

Como se indica en el plan de investigación para la elaboración del presente informe, ésta es una pregunta difícil de contestar en el contexto español. En esta sección hemos tratado de evaluar los aspectos positivos y negativos de ambos tipos de políticas. En gran medida, los avances realizados en España a lo largo de las últimas décadas se deben a una combinación de:

- Políticas sociales generales desde una perspectiva inclusiva (dirigidas a la población en su conjunto, sin excepción), que han permitido a la población gitana acceder a los sistemas de protección social de manera generalizada;
- Medidas específicas dirigidas a la población gitana, que tiene que hacer frente a dificultades particulares para acceder a los servicios universales debido a su situación de desventaja social o a su exclusión social. Estas medidas han demostrado ser un complemento indispensable que ha servido para compensar las desventajas históricas de la población gitana española.

La experiencia española demuestra que es necesaria la combinación de servicios públicos universales y medidas específicas, coordinados adecuadamente con la red de servicios públicos y dirigidos a la normalización. Si las medidas específicas son parte del sistema de protección social o el sistema de activación del empleo, habrá mayores posibilidades de lograr la inclusión social efectiva de la población gitana. Por el contrario, si se encuentran fuera del sistema y la coordinación es deficiente, existe el riesgo de que aumente la segregación y generen el rechazo de la población mayoritaria, que las puede considerar como privilegios inmerecidos para las personas gitanas.

Desde una perspectiva histórica más amplia, hay ejemplos claros en España de cómo una política general orientada hacia la inclusión puede tener efectos contrarios sobre un grupo social determinado, como es el caso de la comunidad gitana, si no se hace ningún esfuerzo para adaptarse a su situación específica y peculiaridades. Este fue el caso en la última década del siglo pasado con la implementación de la *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo* (LOGSE) en 1990. Esta ley, que ofrecía una gran variedad de posibilidades para atender a la diferencia, probablemente ha tenido efectos positivos sobre el nivel educativo de la mayoría de la población española. Sin embargo, al prolongar la educación obligatoria de 14 a 16 años y adelantar la transición de la educación primaria a la educación secundaria a la edad de 12 años (en muchos casos en centros distintos a los centros donde los estudiantes recibieron la enseñanza primaria y sin una estrategia de adaptación específica para la población gitana), esta reforma tuvo la consecuencia imprevista de contribuir a la salida de muchos alumnos gitanos (especialmente las niñas) de los niveles superiores del sistema educativo. Los jóvenes gitanos y gitanas prácticamente desaparecieron de la educación secundaria, a pesar de su carácter obligatorio y su eventual universalización entre la población en general.¹⁹ Hoy en día, la enseñanza secundaria de los niños gitanos se ve afectada por deficiencias importantes, como se explica en el capítulo correspondiente del presente informe.

En la actualidad, las contradicciones más relevantes entre las políticas generales y específicas orientadas hacia la inclusión social (de la comunidad gitana, así como de otros grupos en situación de exclusión) derivan de la aplicación de los criterios de austeridad presupuestaria a las políticas sociales. Como consecuencia, se produce una disminución del número de profesores de apoyo, de programas de educación para la salud, de viviendas sociales, de programas de empleo protegido y/o adaptado a la comunidad gitana (por citar sólo algunos ejemplos relevantes).²⁰ Si bien es verdad que no se trata de una contradicción en sentido estricto entre la integración y la orientación. El impacto de los recortes presupuestarios se hace sentir con más intensidad en los programas específicos desarrollados a partir de los sistemas generales de protección social y dirigidos a las personas y grupos desfavorecidos, como ampliaciones o adaptaciones de su orientación universal. Esto, por supuesto, resulta muy paradójico dado que se está llevando a cabo actualmente cuando la aplicación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana debería ir en el sentido opuesto.

19 Belén Cardiel (2007) "Educación y comunidad gitana", en M. Laparra (ed.) *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población española* (Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

20 Información más detallada sobre estas transformaciones se proporciona en los capítulos correspondientes.

Seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana

Según la mayoría de las fuentes consultadas, la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana sigue siendo un marco teórico, en el papel, que todavía queda por implementar. Podría decirse que en general las acciones desarrolladas actualmente ni están relacionadas directamente, ni han surgido como resultado de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, sino que son más bien una continuación de las acciones que ya se estaban implementando o estaban decididas.

Hay varias razones para ello, entre las cuales:

- la falta de tiempo para desarrollar las acciones previstas en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana desde su aprobación (abril de 2012),
- los recursos humanos limitados existentes a los distintos niveles de la administración y, especialmente, de la Administración General del Estado, para implementar las iniciativas propuestas (varias de las medidas planificadas no se han implementado todavía debido a estas limitaciones),
- la falta de fuentes de financiación para desarrollar las iniciativas (aún más importantes dado el contexto actual),
- el tiempo necesario para informar a los diferentes organismos encargados de la implementación y decidir sobre la forma de poner en práctica algunas de estas iniciativas,
- los cambios de los representantes de la administración en el Consejo debido al cambio político, y
- los cambios dentro del Consejo Estatal de la Población Gitana (que ha supuesto cambios en la composición del Consejo, la elección de nuevos miembros para su Comisión Permanente y para los grupos de trabajo).

Es necesario destacar la falta de conocimiento que parece existir entre los actores sobre la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y cómo implementarla sobre el terreno. En la Administración General del Estado y de alguna manera a nivel regional, parece que se conoce la Estrategia, pero no se tiene claro cómo ponerla en práctica. Como consecuencia, no ha sido plenamente integrada aún en sus respectivas acciones. A nivel local, en muchos casos, existe un desconocimiento mayor. Como ya se ha mencionado, parece que es necesario mejorar los canales establecidos para la transmisión de la información: en muchos casos, los actores a nivel local han recibido la información por canales diferentes a los previstos (por ejemplo a través de ONG), en otros la han obtenido gracias a su interés particular y su propia búsqueda de información. Esta falta de información y comprensión de la Estrategia podría ser claramente una barrera para su implementación.

En cuanto al Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012 para España, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ha presentado recientemente un informe de avance de las distintas iniciativas incluidas en el Plan de Acción de la Década.²¹

En cuanto a la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, es demasiado pronto para valorar la eficacia de los mecanismos previstos para su seguimiento y evaluación. La Estrategia española prevé un marco claro y específico para el seguimiento y la evaluación, pero queda por ver cómo se va a implementar.

Cabe destacar que España es uno de los pocos Estados Miembros que incluyen especificaciones adicionales sobre estos mecanismos en su Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana: se detalla cómo se realizará el seguimiento, incluyendo el método y el sistema de información y el departamento encargado del proceso (se prevé que el Punto Nacional de Contacto supervisará la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, en colaboración con las autoridades regionales, nacionales y locales y con la participación de los representantes de la población gitana a través del Consejo Estatal del Pueblo Gitano).

21 Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad. "Década para la Inclusión de los Gitanos 2005-2015 Informe de Avance 2011. España".



También es uno de los pocos Estados miembros que describen cómo el mecanismo previsto será parte del proceso de implementación e incluye referencias a la evaluación periódica o informes de evaluación que podrían tenerse en cuenta en un momento determinado para revisar, modificar o adaptar los objetivos y las actividades previstas en la estrategia de manera que se adapten a los nuevos retos o realidades. En particular, durante el año 2012, la Estrategia ha coexistido con el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012, aún en vigor. Una vez finalizado el plazo de ejecución de este plan, están previstos planes sucesivos de tres años. Coincidiendo con la creación de los futuros planes de tres años, y de conformidad con la evaluación de éstos, los objetivos de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana se actualizarán en consecuencia, se revisarán las medidas propuestas para poder adaptarlas a las necesidades y prioridades detectadas. Corresponde al Punto de Contacto Nacional realizar el seguimiento de las medidas previstas, la evaluación a medio plazo en 2015 y la actualización de los objetivos, así como la evaluación final.

También establece indicadores precisos y específicos para el seguimiento y la evaluación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y sus objetivos. Queda por ver si se cumplen o no, y si se tienen efectivamente en cuenta a medida que avanza la evaluación. Por ejemplo, algunos de los indicadores están relacionados con estudios específicos previstos para los próximos años y que requieren financiación, pero si no hay fondos, no habrá estudios y, por lo tanto, tampoco habrá la posibilidad de utilizar ciertos indicadores. Sin embargo, hay que subrayar la novedad que este sistema de indicadores y metas introduce en el planteamiento de la política relativa a la población gitana. Anteriormente, una declaración oficial habitual del Estado español, tanto en lo que se refería al nivel nacional como al nivel europeo, era que no había datos oficiales ni posibilidad legal alguna para recogerlos²². En nuestra opinión, estos indicadores y metas suponen:

- La aceptación oficial de las estadísticas generadas por diferentes actores, normalmente organizaciones de la sociedad civil (recogidos en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana).
- El compromiso de facilitarlos en el futuro a través de los organismos oficiales de estadística.
- Una referencia clara para evaluar la implementación y también promover una conciencia social en el futuro.

Los esfuerzos actuales de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE para desarrollar una serie de indicadores acordados a nivel europeo también se menciona como una iniciativa positiva.

Las partes interesadas consideran que el seguimiento y la evaluación son un área clave. Éste siempre ha sido un problema en el ámbito de las políticas sociales, que en algunos casos han tendido a centrarse en la financiación, pero no en cómo se utilizan los fondos. Por ejemplo, la administración central solo dispone de datos institucionales, pero carece de información y datos sobre el impacto. En términos generales, es necesario volver a enfocar los sistemas de evaluación: deben centrarse más en los impactos reales que en las aportaciones. Los actores que reciben fondos, tanto públicos como privados, deben tener la obligación de informar sobre ellos y de facilitar toda la información posible con respecto a su impacto sobre la comunidad gitana (directo y/o indirecto). El seguimiento y la evaluación del uso de los fondos deben integrarse sistemáticamente.

Recursos presupuestarios

Es importante comenzar por mencionar que la Estrategia no prevé un presupuesto específico para su implementación, sino que propone utilizar las fuentes de financiación ya existentes (tanto específicas como generales, y que proceden de las autoridades europeas, nacionales, regionales y locales), pero no las identifica claramente.

22 Ver por ejemplo: Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad. "Década para la Inclusión de los Gitanos 2005-2015 Informe de Avance 2011. España".

Además, en los últimos años se ha notado una disminución de los fondos disponibles para la integración de la población gitana, y sobre todo durante la actual crisis económica. Otro reto es el retraso en la aprobación y/o el pago de los importes correspondientes a algunas de estas fuentes de financiación. Por ejemplo, la asignación de fondos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) para el año 2012 no se publicó en el Boletín Oficial del Estado hasta el mes de noviembre y en el mismo mes, el importe correspondiente al Programa de Desarrollo Gitano estaba presupuestado pero no estaba todavía aprobado ya que no se había aprobado aún el Presupuesto General del Estado.

Principales fuentes de financiación

Entre las fuentes de financiación para la integración de la comunidad gitana existen líneas presupuestarias específicas y generales, que incluyen:

- El *Programa de Desarrollo Gitano*. Financiado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad a través de convocatorias anuales e implementado por las Comunidades Autónomas y las autoridades locales, en algunos casos en colaboración con las organizaciones sin ánimo de lucro. Ha habido una importante disminución de los fondos disponibles desde su aprobación: desde los 3 millones de euros en 1995 a 550.000 euros en la actualidad.
- *El reparto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)*. Ésta es la única fuente de financiación gestionada directamente por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, que asigna fondos a las ONG a través de una convocatoria anual desde 1990. Entre 2011 y 2012 ha experimentado un descenso del 1,84% (en 2012 la cantidad asignada para la comunidad gitana, a través de convocatorias del IRPF (2,78% del total) asciende a 5.667.656 euros).
- *Subvenciones de régimen general* para las organizaciones que trabajan en el ámbito de los servicios sociales, la familia y la infancia. En el año 2012 se estima un descenso de más o menos un 10%.
- *Fondos Europeos*. La comunidad gitana se beneficia de estos fondos de dos maneras diferentes:
 - El Programa Operativo Específico de “Lucha contra la Discriminación” (POLCD) (durante los periodos 2000-2006 y 2007-2013). Financiado principalmente por el Fondo Social Europeo y gestionado por cinco organizaciones de la sociedad civil, tiene como objetivo promover la integración de los grupos beneficiarios cubiertos por estas organizaciones, entre ellos la población gitana. Ha sido una iniciativa de gran importancia para las políticas de integración de la comunidad gitana. 96,8 millones de euros han sido puestos a disposición para todo el PO en el período actual (2007-2013).
 - Programas Operativos gestionados por los gobiernos regionales (los fondos disponibles para acciones dirigidas a la comunidad gitana no están desagregados).
- Presupuestos de *políticas universales*, planes y programas en cada área señalada en los planes de acción, de los que se beneficiarán tanto las personas gitanas como el conjunto de ciudadanos en general.
- *Presupuestos regionales* dirigidos tanto específicamente a la población gitana como a la población en general (con incidencia especial en la población gitana): en algunas regiones se ha registrado un descenso aproximado de un 50% respecto a hace 5 años.
- También *presupuestos locales*, a nivel municipal.

Si bien es posible obtener datos sobre las fuentes de financiación específicas para la comunidad gitana, por ejemplo el Plan de Desarrollo Gitano y el Impuesto sobre la renta de las personas físicas, hemos comprobado la dificultad de obtener información exacta sobre los fondos que benefician a la población gitana en el contexto de los programas generales (como lo demuestran los varios intentos realizados por organizaciones como la Unidad de Gestión del FSE).

Hay varias razones para esto: la más importante es el hecho de que España no tiene ninguna ley, normativa o reglamento que defina el concepto de “raza” o “etnia”.²³ Como consecuencia, no se pueden recoger

23 España no tiene ningún tipo de ley, normativa o reglamento que defina el concepto de “raza” o “etnia”, a pesar de que el origen racial o étnico ha sido reconocido por el Ministerio de Igualdad como una de las principales causas de discriminación en España y que el artículo 14 de la Constitución española (1978) incluye, entre otras cosas, el principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de “nacimiento, raza, género, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Por lo tanto, las agencias públicas no recogen periódicamente datos estadísticos relativos al origen étnico.

datos sobre el origen étnico (además, algunas personas gitanas no quieren ser identificados como tal) y es necesario utilizar otros métodos para recopilar la información de manera indirecta. Sin embargo, estos métodos alternativos no siempre son precisos (por ejemplo, si se tienen en cuenta los fondos asignados a las organizaciones que trabajan con la comunidad gitana o los utilizados en zonas en las que hay un alto porcentaje de residentes gitanos). El enfoque microterritorial propuesto en otros países no resulta útil en el caso de España, dado que la población gitana española está dispersa por varias zonas (la mayoría de las familias gitanas viven en áreas urbanas y menos del 5% viven en asentamientos o guetos aislados). El nuevo sistema de indicadores sociales presentado en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana podría cambiar esta situación en el futuro, generando más información sobre la comunidad gitana. La necesidad de contar con esta información ha sido destacada insistentemente por los investigadores y por las organizaciones no gubernamentales, aunque a veces las organizaciones gitanas debatan sobre si es o no conveniente.

Fondos Estructurales

De acuerdo con la información disponible, a lo largo del año 2011, las unidades responsables de la gestión de los Fondos Estructurales, a saber, el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), fueron invitadas a participar en el proceso de consulta. Las dos primeras han participado en las reuniones preparatorias, pero no la última. Se prestó especial atención a la participación de la Autoridad de Gestión del FSE, ya que ésta es uno de los instrumentos financieros y políticos clave para la integración de la comunidad gitana. Los representantes de esta unidad que participan en la gestión de los Programas Operativos, especialmente el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación y la red transnacional EURoma (Red Europea para la Inclusión Social de la Población Gitana en el Marco de los Fondos Estructurales), se reunieron varias veces con funcionarios del Ministerio, así como con el experto en asuntos relacionados con la población gitana que ayudaba en la elaboración de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana. Se organizaron reuniones de trabajo entre las partes interesadas para analizar las necesidades, identificar los retos y debatir las propuestas.

En relación con los Fondos Estructurales y especialmente el FSE, destacamos la realización de algunas de las medidas incluidas en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, que ya estaban en curso en el momento de su elaboración:

- En cuanto al Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, aunque no podemos hablar de una reprogramación, dada la dificultad de hacer cambios sustanciales en los programas en curso, se ha producido una redistribución de los fondos aún disponibles. En junio de 2012, el Ministerio anunció la asignación de 51 millones de euros (74 millones si sumamos la cofinanciación) a cinco organizaciones sin ánimo de lucro – a saber, FSG, Fundación ONCE, Cáritas Española, Cruz Roja y el Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo – para reforzar sus programas dedicados a mejorar la empleabilidad e integración laboral de los grupos beneficiarios a los que están dirigidos (siendo uno de ellos la comunidad gitana), prestando especial atención a los jóvenes. Esta decisión ha sido motivada por la situación económica actual, en la que algunos organismos intermedios, casi todos ellos públicos, no pueden cubrir la cofinanciación exigida por los fondos de la UE o tienen que hacer frente a bloqueos en la implementación. Esto ha sido considerado como una iniciativa realmente positiva por parte de varios grupos de interés.
- También se ha producido una redistribución de fondos para promover las acciones dirigidas a los jóvenes (sin especificar ningún grupo en particular) en el contexto de los Programas Operativos regionales. Sin embargo, dado que no se ha llevado a cabo seguimiento alguno, no se puede estimar si éstos han tenido o no un impacto sobre la comunidad gitana.
- Con respecto a la promoción de la dimensión transnacional, la Autoridad Gestora del FSE presentó, en el marco de una convocatoria de propuestas para “Reforzar las redes de aprendizaje para una implementación más eficaz de las acciones transnacionales en el marco del Fondo Social Europeo 2007-2013”,²⁴ una propuesta para crear una Red para promover el aprendizaje a nivel

24 Para más información, véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&langId=en&callId=349&furtherCalls=yes>.

político en lo que se refiere a la inclusión de la comunidad gitana. Esta Red, que ha sido aprobada recientemente, muestra un fuerte compromiso por parte del gobierno español, que se ha comprometido a ofrecer la cofinanciación para la Red.

La red mencionada servirá para reforzar, desde un punto de vista político, la labor emprendida por la Red Europea para la Inclusión Social de la Población Gitana en el marco de los Fondos Estructurales (EURoma).²⁵ Creada en 2007 por la Unidad Administrativa del FSE en España y la Fundación Secretariado Gitano con el objetivo de promover el uso eficiente de los Fondos Estructurales para la inclusión social de la población gitana, ha demostrado su valor a lo largo de los años, y es uno de los instrumentos que serán reforzados. Esta Red se financia a través del PO de Asistencia Técnica y Cooperación Transnacional e Interregional.

Por último, la Autoridad Gestora del FSE también promueve la dimensión transnacional a través de su participación activa en la Red de Aprendizaje sobre la Cooperación Transnacional en el ámbito del Fondo Social Europeo.²⁶

El próximo período de programación de los fondos europeos 2014-2020

La labor de preparación del próximo período de programación se encuentra en una etapa temprana y se emprende en un contexto de incertidumbre, quedando pendiente la aprobación del Presupuesto General del Estado Español y los Reglamentos de los Fondos Estructurales. Tras un análisis del contexto, la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda ha creado un grupo de trabajo que reúne a los representantes de las unidades responsables de la gestión del FSE, el FEDER y el FEADER para trabajar sobre el Acuerdo de Asociación de España. Los representantes de las diferentes Administraciones Generales del Estado están invitados a participar en estas reuniones con el fin de analizar la situación en sus respectivos ámbitos de intervención, y en especial para comprobar si se cumplen las condiciones ex ante establecidas por el Reglamento y, en caso contrario, cuándo se cumplirán.

Las condiciones ex ante incluidas en el Fondo Social Europeo relacionadas directamente con la comunidad gitana ofrecen una herramienta clave para promover la inclusión de la población gitana en los fondos europeos (para recibir los fondos, será necesario tener en cuenta estas condiciones) y para fomentar la coordinación de políticas entre los distintos niveles de la administración en este ámbito. Si bien algunas de las condiciones relacionadas con la integración de la comunidad gitana ya se cumplen, se requieren más esfuerzos para cumplir también el resto.

La Comisión Europea ha entregado recientemente a las autoridades españolas el Documento sobre la Posición Española, que constituirá la base de los debates "no oficiales" entre España y la Comisión Europea para elaborar los Acuerdos de Asociación y los próximos Programas Operativos antes del inicio de los debates "oficiales", que tendrán lugar una vez establecidos los reglamentos (previsto para septiembre de 2013). Aunque la Comisión Europea no menciona explícitamente la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana, a diferencia de otros países, menciona sin embargo, en varias ocasiones, la inclusión social de la comunidad gitana y la necesidad de seguir invirtiendo en ámbitos específicos como el empleo y la educación. La reacción inicial de las autoridades españolas competentes, como la Autoridad Gestora del FSE y el Ministerio de Economía y Hacienda ha sido positiva y se espera que esto se traduzca en garantizar la continuidad y el refuerzo de las acciones llevadas a cabo en este momento. No obstante, no se ha tomado aún ninguna decisión sobre la organización de los próximos Programas Operativos.

Tras esta primera fase de análisis, se ha ido involucrando a las diferentes partes interesadas en el proceso. El Consejo Estatal del Pueblo Gitano ha sido informado oficialmente del proceso de elaboración del Acuerdo de Asociación y de cómo pueden contribuir las diferentes partes interesadas. Las organizaciones que participan en el Consejo han acordado conjuntamente una propuesta específica sobre el uso de los Fondos

25 Esta red fue creada en 2007 por la Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo en España y la Fundación Secretariado Gitano, con el objetivo de promover el uso eficiente de los Fondos Estructurales para la inclusión social de la población gitana. La red reúne a las autoridades gestoras de los Fondos Estructurales (principalmente el FSE) y los organismos responsables de las políticas relativas a la población gitana en 12 países. Información disponible en: <http://www.euromanet.eu>.

26 Para más información, véase: <http://www.transnationality.eu>.



Estructurales para la inclusión de la población gitana durante el próximo período de programación. Este documento fue presentado al Gobierno, incluyendo varias recomendaciones, con el fin de contribuir a la elaboración del Acuerdo de Asociación. Queda por ver si estas propuestas se incorporarán en la versión final del Acuerdo de Asociación. Además, como se ha mencionado anteriormente, el Ministerio tiene previsto crear un Comité Interfondos.

Sostenibilidad y compromiso político

La mayoría de los actores consultados consideran que es necesario un mayor compromiso para abordar temas tales como el hecho de que la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana no prevea un presupuesto específico para su implementación y que las cantidades asignadas a las fuentes de financiación previstas están siendo reducidas actualmente. Además, toda financiación nacional, regional o local será difícil de garantizar en el actual contexto de crisis económica y austeridad presupuestaria. Queda por ver cómo evoluciona todo lo relativo a la implementación de la Estrategia y las fuentes de financiación que serán empleadas para este fin.

Sin embargo, los actores consultados destacan que, en el actual contexto, será difícil que exista un compromiso real por parte del gobierno, y la sostenibilidad de las medidas relacionadas con la inclusión social de la comunidad gitana. Por el contrario, existe el riesgo de que se produzca un estancamiento o incluso un posible retroceso en lo que respecta a los avances ocurridos en los últimos 30 años, debido al contexto actual en el que las medidas políticas que se están adoptando podrían minar el sistema universal de bienestar social, que tuvo una contribución fundamental en la inclusión de la población gitana en España. Como iniciativa positiva cabe destacar el aumento de fondos asignados al Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, como ya se ha explicado. El artículo 7(2) del Reglamento del FEDER también ofrece un gran potencial, pero aún se necesitan mayores esfuerzos para ponerlo en práctica sobre el terreno.

Accesibilidad a los fondos europeos para proyectos pequeños

Las organizaciones de la sociedad civil consultadas esperan que exista una mayor simplificación en lo que respecta a los fondos comunitarios y que lleguen realmente a todas las organizaciones, a todos los niveles (nacional, regional y local) y con diferentes grados de capacidad.

Las autoridades públicas consultadas afirman ser conscientes de este reto, que ha surgido en el ámbito del proceso de planificación del próximo período de programación. Sin embargo, no se ha tomado aún ninguna decisión sobre la forma de abordarlo, dado que las negociaciones se encuentran en una fase inicial.

En términos generales, los diferentes actores están de acuerdo en que se necesita una mayor simplificación. Sin embargo, será difícil encontrar soluciones a algunos de estos elementos, por ejemplo, el tema de la cofinanciación, dado que hasta ahora el gobierno no ha proporcionado nunca fondos para cubrir el 100% de los gastos (de conformidad con el borrador del Reglamento sobre los Fondos Estructurales, el único caso en el que no se requiere cofinanciación es la línea temática relativa a transnacionalidad/innovación social).

Teniendo en cuenta la información reunida, es importante destacar que los complejos requisitos administrativos, el hecho de tener que adelantar dinero y, sobre todo, la cofinanciación son un reto no solo para los pequeños proyectos y organizaciones, sino también para los proyectos y las organizaciones más grandes, que no tienen los recursos para proporcionar la cofinanciación requerida, aunque tengan la capacidad y experiencia necesarias en la gestión de fondos europeos. Esto tiene una importancia especial en el contexto actual en el que las administraciones públicas tienen recursos financieros limitados y no pueden proporcionar fondos para su uso como cofinanciación, obligando a las organizaciones a recurrir a créditos para adelantar los fondos correspondientes (en un contexto de escasa liquidez en el mercado de créditos) y caer, por lo tanto, en la trampa de endeudarse.

También vale la pena señalar que algunos de los actores consultados consideran que no se debe esperar que todas las organizaciones puedan gestionar directamente los fondos europeos. Sin embargo, todas deben tener la posibilidad de beneficiarse de ellos. Por lo tanto, cuando se habla de simplificación, no hay que centrarse únicamente en el acceso a la gestión directa de los proyectos y programas, sino también tener en cuenta otros mecanismos disponibles para que las ONG puedan beneficiarse de los fondos europeos, como las subvenciones globales, la capacitación y la asistencia técnica.

Conclusión

Los actores consultados coinciden en valorar de forma claramente positiva el trabajo realizado por la unidad administrativa responsable del Programa de Desarrollo Gitano en España. Ha sido una iniciativa innovadora desde su creación hace más de 20 años, y ha contribuido de manera efectiva al proceso de integración de la comunidad gitana. Sin embargo, en los últimos años, el alcance y las implicaciones de los retos asumidos en relación con la inclusión de la comunidad gitana han ido en aumento (en cuanto a compromisos internacionales, planes nacionales y regionales, estrategias específicas que se desarrollan en el ámbito de la UE, nuevos organismos participantes...). En este contexto cada vez más complejo, la unidad administrativa ha experimentado algunas limitaciones tanto en lo que respecta a los recursos humanos y financieros como en relación con su capacidad política y su capacidad para estimular la colaboración de los diferentes actores.

Por otra parte, hay una falta de mecanismos eficaces de coordinación interadministrativa entre los distintos ministerios de la administración central, lo que hace que la participación de cada uno de ellos dependa de factores coyunturales de interés o de una dinámica de colaboración no oficial.

Sin embargo, quizás el elemento esencial sea la dificultad para hacer que participen las autoridades regionales (es decir, las Comunidades Autónomas, actores clave dadas sus competencias en relación con las políticas sociales) en la elaboración de las estrategias para la inclusión de la población gitana, así como en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación. El órgano político de coordinación interadministrativa, la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, en la que participan todas las Comunidades Autónomas, tiene un ámbito de actuación demasiado amplio que no le permite prestar la atención que requieren los temas que afectan a la comunidad gitana. Queda por ver si el Grupo de Cooperación Técnica sobre Población Gitana supondrá un avance en este sentido en el futuro. Se podría argumentar que la integración de forma transversal sigue siendo pobre tanto a nivel horizontal (intersectorial) como a nivel vertical (niveles de diseño de políticas) reconociendo los méritos de las autoridades españolas por haberse comprometido con las innovaciones y un enfoque basado en la integración de forma transversal.

Por último, la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano ha sido valorada por todos los actores consultados como un avance notable con respecto al reconocimiento de la comunidad gitana como "pueblo" y como canal con un potencial significativo de participación social de la propia comunidad gitana en los asuntos que afectan a sus miembros. Sin embargo, todavía hay que hacer mayores esfuerzos para mejorar su capacidad para canalizar las demandas de la población gitana y para lograr incidir realmente en el proceso de toma de decisiones de las distintas administraciones públicas.

En cuanto a la incidencia de las políticas europeas sobre la comunidad gitana a través de la utilización de los Fondos Estructurales, el papel del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación ha sido reconocido como un elemento positivo, aunque la ampliación de la posibilidad de acceder a todos los fondos sigue siendo un asunto pendiente que necesita ser abordado.





DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

50

Seguimiento por parte de la sociedad civil

2. LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Antecedentes

Las políticas de lucha contra la discriminación tienen una menor tradición en la sociedad española si lo comparamos tanto con las políticas sociales planteadas en los capítulos anteriores (capítulos I a IV), y dirigidas a la inclusión, como con otros países europeos. Fue solo con la llegada de un flujo importante de población inmigrante entre mediados de los años 90 y finales de la década pasada, cuando los temas relacionados con el racismo comenzaron a ser objeto de cierta atención por parte de las políticas públicas, e incluso entonces la atención prestada a estos fenómenos respecto a la comunidad gitana tenía una menor relevancia.²⁷ En términos generales, el análisis del racismo se planteaba preferentemente desde la perspectiva de la convivencia y la prevención de los conflictos étnicos, más que como un compromiso con la igualdad de trato y la no discriminación.

Sin embargo, la información disponible sigue demostrando que los estereotipos más negativos por parte de la sociedad española se refieren a la comunidad gitana. Es por esto que los miembros de esta comunidad se enfrentan a un mayor riesgo de ser víctimas de conductas discriminatorias tanto por parte de la población en general como por parte de las instituciones.

- En el Barómetro del CIS de 2005,²⁸ 40% de las personas entrevistadas respondieron que les molestaría “mucho o bastante” tener a personas gitanas como vecinos y al 25,3% no les gustaría que sus hijos compartieran clase con estudiantes gitanos.
- Del mismo modo, la percepción de la discriminación entre las personas gitanas es muy alta. Por ejemplo, el 55% de las personas gitanas han percibido discriminación al buscar un empleo.²⁹
- De acuerdo con el Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010), la imagen de la comunidad gitana está asociada a “ladrones, malas personas, narcotraficantes”, en porcentajes superiores a los de cualquier otro grupo vulnerable.³⁰
- La discriminación y el rechazo diario que sufre esta comunidad ha quedado patente, desde hace más de siete años, en la publicación de la FSG *Informe Anual sobre Discriminación y Comunidad Gitana*.³¹

En la siguiente tabla, hemos seleccionado algunos indicadores relativos a las situaciones detectadas por una muestra de la población gitana en comparación con otros grupos potencialmente discriminados. Aun-

27 Un ejemplo relativo a ello puede encontrarse en los informes del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) que, en el ámbito del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se centró casi de manera exclusiva en la reacción de la sociedad española al fenómeno de la inmigración, sin abordar temas relacionados con el racismo hacia otras minorías étnicas, como es el caso de la comunidad gitana española.

28 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2005) *Barómetro no. 2625, de noviembre de 2005*. Disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2620_2639/2625/e262500.html. El rechazo público es mayor hacia los gitanos rumanos, así como hacia las personas del norte de África, tal como se expresa en las encuestas del CIS. Véase CIS (2008) *Actitudes hacia la inmigración. Estudio no.2.773*. Septiembre-Octubre 2008. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2760_2779/2773/Es2773.pdf.

29 Jimenez, S. (2011) *Asistencia a Víctimas de la Discriminación*. Ver también CIS (2006) *Encuesta Sociológica a Hogares de la Población Gitana. No. 2664*. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7820.

30 Véase el Consejo Español para la Igualdad de Trato (2011) *Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas*. Disponible en: <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/panelDiscriminacion.htm>.

31 El último informe disponible corresponde al año 2011. Ver FSG (2012) *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual 2011*. Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion11/>.

que se observan algunos cambios en las dos encuestas disponibles (posiblemente debido al tamaño de la población incluida en la muestra en algunos casos), la tendencia general muestra a la comunidad gitana como uno de los grupos más discriminados por la sociedad española.

Tabla 1. Porcentaje de la población gitana que han experimentado algunas de las situaciones descritas y consideran que ocurrieron por motivos de origen racial o étnico

Experiencias de discriminación	2010		2011	
	%	Diferencia*	%	Diferencia*
Los propietarios no quisieron alquilarles sus viviendas	30	+2	28	+7
Se les pidió documentación en la calle	37	=	34	-2
Se les han registrado sin razón aparente las maletas, los bolsos o la mercancía	37	+13	29	+6
Han sido rechazados en una entrevista de trabajo	45	+18	43	+16
No se les ha permitido entrar en una discoteca, un bar, un restaurante, un cine o una tienda	33	+12	19	+7
Han sentido que les miran mal en tiendas y otros comercios	49	+22	46	+20
Fueron motivo de burlas, insultos o acoso por parte de otros niños	26	+3	11	-4
Se les trató mal en el ámbito sanitario	19	+12	8	+3

* Diferencia con otras minorías étnicas (puntos porcentuales)

Fuente: "Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas" y el "Estudio anual sobre la discriminación por el origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas 2011"

Falta de documentos de identidad y registro

La población gitana española ya no se enfrenta a problemas relativos al registro o la documentación. Los sectores más marginados de la comunidad que carecían de empadronamiento y/o del Documento Nacional de Identidad, ya resolvieron estas cuestiones en los años 80. Ninguna de las instituciones o personas contactadas mencionó ninguna preocupación con respecto a este tema, que podría poner en cuestión el acceso de las personas gitanas a sus derechos civiles, políticos y sociales. La situación varía cuando nos referimos a las personas gitanas provenientes de Europa del Este, principalmente de Rumanía y, en menor medida, Bulgaria. Este grupo, imposible de cuantificar en este momento, en algunos casos no se registra en las oficinas locales de empadronamiento (a pesar de la obligación de hacerlo por parte de las autoridades locales) ni tampoco realiza los trámites necesarios para regularizar su situación residencial y laboral. A veces es difícil hacer frente a la falta de documentación válida en los países de origen debido a las altas tasas administrativas (las tasas para pasaportes y certificados en el consulado son caras). El bajo poder adquisitivo de los inmigrantes de origen gitano les impide a menudo registrarse, lo que dificulta a su vez su regularización en España (que requiere una prueba de que se cuenta con recursos financieros suficientes y otros documentos que la mayoría de las personas gitanas inmigrantes no pueden facilitar). En algunos casos, la exclusión y la marginación de estas personas constituye de por sí una dificultad para acceder a una documentación adecuada y mantenerla.³²

El registro de la población gitana por parte de las autoridades españolas se lleva a cabo sin especificar su origen étnico para evitar cualquier tipo de discriminación o persecución. Esto se valora de manera claramente positiva, tanto por los expertos entrevistados como por las asociaciones que trabajan con la comunidad gitana. Sin embargo, esta ausencia de registro oficial no ha sido compensada con la realización de estudios específicos que, guardando el anonimato, aporten datos oficiales sobre el tamaño de la comunidad gitana (nacional y procedente de Europa del Este), su situación social o tendencias de desarrollo. Uno de los últimos estudios realizados para conocer la situación de las personas gitanas inmigrantes procedentes de Rumanía y Bulgaria en España proporcionó un análisis comparativo de las respectivas situaciones de los gitanos inmigrantes y los gitanos españoles en el ámbito del empleo así como en relación con algunos aspectos relativos a su inclusión social.³³

32 Expertos de la FSG.

33 Esta investigación fue llevada a cabo por la FSG en un proyecto transnacional financiado por el FSE Rumanía, el proyecto EU-Inclusive coordinado por la Fundación Soros de Rumanía, la OSI de Bulgaria y la Cassa della Carita de Milán, en el período 2010-2012. FSG (2012) *La Población Gitana Española e Inmigrante en España. Empleo e Inclusión Social. 2011*. Disponible en: http://www.gitanos.org/upload/14/10/Situatia_romilor_-_english.pdf.

Si bien puede decirse que la falta de registro, que puede ser la causa de problemas relativos al acceso a recursos sociales, se circunscribe a pequeños grupos de inmigrantes de origen gitano, la falta de información oficial relativa a la comunidad gitana a menudo hace imposible el seguimiento de los objetivos establecidos para su proceso de inclusión.

Lucha contra la discriminación de la población gitana y el racismo

El Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-12 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España destaca los arraigados prejuicios como la principal barrera para la inclusión social de la población gitana, que conserva una imagen social anacrónica y estereotipada, en general reforzada por los medios de comunicación.³⁴ La Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación también ha subrayado la escasa concienciación social sobre el derecho a la igualdad, mostrando cómo persisten un gran número de prejuicios y estereotipos en relación con la población gitana.³⁵

En este contexto, este Plan establece un primer capítulo de actividades relativas a “la ciudadanía, la igualdad de trato y la no discriminación”, con cuatro objetivos: luchar contra toda forma de discriminación de la población gitana, cambiar la imagen que la población general tiene sobre la población gitana, luchar contra toda forma de discriminación por razón de sexo y promover la participación paritaria de los hombres y las mujeres gitanas en las diferentes instituciones públicas y privadas.

Sin embargo, esta orientación inspiradora se enfrentó a una dificultad inicial, cuando el Proyecto de Ley de Igualdad de Trato (la primera actividad prevista en esta dirección y un elemento clave de muchas de ellas) fue abandonado tras el cambio de gobierno en 2011. Por ello, podemos decir que los principales problemas relacionados con la discriminación étnica de la población gitana siguen siendo los mismos después del período de implementación de este plan.

Existe una falta de conocimiento de los aspectos relacionados con el racismo y la discriminación por parte de profesionales que son clave para la promoción de la igualdad, como la policía o los jueces. Hasta ahora, la administración en general, y la justicia en particular, no cuenta con formación específica en materia de discriminación. Como consecuencia, una gran cantidad de quejas y procedimientos legales no tienen en cuenta la motivación y / o circunstancias racistas o discriminatorias incluidas en determinados delitos y faltas.

Aunque no exista una estrategia general para formar a estos funcionarios públicos en la lucha contra la discriminación, se han identificado varias actividades a nivel regional y local que introducen estas cuestiones e información sobre la población gitana en otras actividades de formación general (véase la siguiente sección sobre la discriminación institucional).

Al mismo tiempo, estas cuestiones no están integradas en otros instrumentos e iniciativas que podrían ser pertinentes en la lucha contra el racismo y la discriminación, como las leyes y las inspecciones en el ámbito laboral y educativo. Tal como establecía el Proyecto de Ley Integral de Igualdad, es necesario establecer y poner en marcha un régimen de sanciones en el ámbito administrativo, así como en otros ámbitos normativos (por ejemplo, la seguridad vial). Constituye otra forma de educar y corregir comportamientos ofensivos y que pueden hacer daño, que en este caso violan un derecho fundamental, mediante medidas punitivas.

Otra deficiencia fundamental se refiere a la información oficial sobre los incidentes discriminatorios, racistas o xenófobos. En España, no hay un registro oficial de las víctimas de violencia racista. Sólo unas pocas organizaciones han estado recogiendo denuncias en distintos puntos de España en los últimos años.³⁶

34 Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Gobierno de España (2011) *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012*. Disponible en: http://www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/INGLES_ACCESIBLE.pdf.

35 Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación por Origen Racial o Étnico (2012) “Informe de Resultados 2010” (Madrid: Dirección General para la igualdad en el Empleo y contra la Discriminación / Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el origen Racial o Étnico).

36 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Sos Racismo Madrid, FSG, Comisión Española de Ayuda al Refugiado) (2011) “Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales” (CERD/C/ESP/CO/18-20) 78º período de sesiones.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado su preocupación por la falta de datos oficiales sobre incidentes racistas y xenófobos, el número de denuncias presentadas, las acciones judiciales emprendidas, las condenas dictadas, las sanciones impuestas por delitos graves o delitos agravados por motivos raciales, de conformidad con el artículo 22.4 del Código Penal Español, y las indemnizaciones de las víctimas.³⁷

Como aspecto positivo, cabe destacar la creación de las fiscalías que se ocupan de delitos motivados por el odio y la discriminación (siendo la de Barcelona la primera), así como la existencia de un fiscal en el Tribunal Superior de Justicia para los delitos de odio y discriminación. Estos nuevos instrumentos jurídicos han sido muy bien valorados por las personas consultadas para la realización de este informe.

El Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico también ha desarrollado otras actividades positivas. Especialmente relevante es la Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación, los estudios sobre la discriminación percibida por los grupos potencialmente afectados o varias recomendaciones (véase la sección 4 sobre este Consejo).

A finales de 2011 (4 de noviembre) se aprobó la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Este documento supuso un avance significativo en la protección de los grupos vulnerables.³⁸

La estrategia adoptada reconoce la existencia de un problema que está muy extendido en Europa y también presente en España, perjudicando a las minorías étnicas y a las personas inmigrantes. Esta estrategia no solo reconoce el problema, sino que se ocupa también del tema de acuerdo con las recomendaciones internacionales en cuanto a la recogida de datos, la promoción de una mayor concienciación sobre el problema, las reformas legales y acciones en defensa de las víctimas de delitos de odio. Además, desarrolla la consolidación de las redes de cooperación entre organizaciones e instituciones, así como el diseño e implementación de planes de prevención dirigidos a grupos especialmente vulnerables. Aunque el contenido de este marco jurídico no ha transpuesto plenamente la Directiva Europea, se tomó como referencia para la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana y otros documentos legales.

Con la aprobación de este marco, se abordan varios problemas y dificultades acumulados, como por ejemplo la falta de estadísticas relativas a delitos de odio (reclamada por las instituciones europeas), y una mayor especialización y formación de los servicios públicos en este sentido.

La Estrategia Integral contra el Racismo, que hace especial hincapié en el empleo y la discriminación racial en el lugar de trabajo, fue sometido a consulta en el marco del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, la Comisión Interministerial sobre Inmigración y el Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

Cabe destacar que a pesar de que haya sido aprobada en los últimos momentos del gobierno anterior, en un momento muy delicado (elecciones anticipadas y poco apoyo político), esta Estrategia está sirviendo de base para que el gobierno actual emprenda las iniciativas pertinentes en los ámbitos incluidos en la misma y está abriendo camino a los grupos de interés pertinentes, incluidos los funcionarios públicos, las organizaciones cívicas y las agencias públicas.

Sensibilización social

La Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación ha desarrollado varios folletos y documentos informativos (por lo general dirigidos a grupos específicos, y no a la población en general), así como actividades de sensibilización y formación. En su fase inicial de funcionamiento, en 2010, la Red implicó

37 Ibid.

38 Ministerio de Trabajo e Inmigración, España (2011) *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*. Disponible en: <http://www.oberaxe.es/files/datos/4ee5ba982ebe3/ESTRATEGIA-LINEA%20INTERACTIVO%208-12-2011.pdf>.

a más de 570 personas y más de 125 instituciones u organizaciones en actividades de información, formación y sensibilización.³⁹

A nivel regional, también hay actividades interesantes que merece la pena destacar, como, por ejemplo, “La Red Antirumores” del País Vasco, dirigida a promover una rápida reacción sobre el terreno cuando surja un rumor que afecte a los grupos étnicos. Aunque en un principio estaba destinada a trabajar en temas relacionados con la inmigración, los asuntos que afectan a la población gitana también han sido incluidos en los materiales de trabajo. Por el momento, es demasiado pronto para evaluar el impacto de este proyecto innovador.

Otro tipo de actividades de difusión suelen tener como objetivo la mejora del conocimiento sobre la comunidad gitana (historia, cultura, costumbres, problemas sociales), en lugar de la prevención de conductas discriminatorias. Estas actividades se organizan cada año (por ejemplo, el Día de la comunidad gitana a nivel nacional y en varias regiones), con la participación de las autoridades políticas y un cierto impacto en los medios de comunicación.

Las campañas anuales de lucha contra la discriminación y de sensibilización promovidas por la Fundación Secretariado Gitano, con fondos públicos, también han logrado un impacto social significativo, tanto dentro de la comunidad gitana como en la sociedad en su conjunto. Estas campañas se han centrado principalmente en la educación y el empleo, entre ellas “Conócelos antes de juzgarlos”, “Tus prejuicios son las voces de otros” o “El empleo nos hace iguales”.⁴⁰

Sin embargo, todas estas actividades bien orientadas están lejos de ser suficientes, debido a que los prejuicios y estereotipos sobre la población gitana están muy arraigados en la sociedad española, según las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, que destacaron que las acciones de sensibilización social encaminadas a eliminar los prejuicios y estereotipos que se han ido creando hasta la fecha siguen siendo insuficientes.⁴¹

Sensibilización de la comunidad gitana

Muchas personas, sobre todo entre la población gitana, siguen viviendo la discriminación como un hecho de la vida, como algo que es tan frecuente que es inevitable y parte de la vida diaria. Como consecuencia, en muchos casos, las personas no son conscientes de que están siendo discriminadas. Sólo el 4,3% se quejó de haber recibido un trato discriminatorio el año pasado.⁴²

Según el Eurobarómetro Especial 263 sobre la Discriminación en la Unión Europea, menos de la cuarta parte de la población española declaró conocer sus derechos en caso de ser víctimas de discriminación o acoso, lo que constituye uno de los tres porcentajes más bajos de conocimiento de sus derechos entre los Estados miembros de la UE. De esta manera, las víctimas de discriminación carecen, por lo general, de información sobre los medios para obtener reparación y se enfrentan a numerosos obstáculos para acceder a la justicia.⁴³

En cuanto a la percepción de las personas gitanas sobre la discriminación, el 45,4% de las personas encuestadas por la FSG en 2005 se sintieron discriminadas en España con respecto al mercado laboral.⁴⁴ En concreto, casi un tercio de las personas encuestadas se sintieron discriminadas al intentar acceder a un empleo y una sexta parte en el empleo. Esta discriminación tiene lugar en mayor medida en el caso de los trabajadores poco cualificados (17,5% de diferencia).⁴⁵ Las experiencias diarias de discriminación de mu-

39 Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación por Origen Racial o Étnico (2011) op.cit.

40 Para más información, véase: <http://www.gitanos.org/campañas/>.

41 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2011) op.cit.

42 Red2Red (2011) “Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas” (Madrid Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico).

43 Centro por Los Derechos Económicos y Sociales (2012) “Informe Alternativo Conjunto para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

44 Más del 55% de los gitanos encuestados por el Centro de Investigaciones Sociológicas hicieron una declaración de este tipo en relación con el acceso al empleo. Un 42% se sintieron discriminados a la hora de acceder a los servicios y lugares públicos (por ejemplo, bares, discotecas, piscinas), y un 34% se sintieron discriminados cuando intentaron acceder a viviendas de alquiler. CIS (2006) op.cit.

45 FSG (2005) *La población gitana y el empleo, un estudio comparativo* (Madrid: FSG), pp.112-113. Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/madrid/06.pdf>.

chas de las personas gitanas influyen negativamente en sus expectativas a la hora de encontrar un trabajo. Muchas personas gitanas a las que les gustaría ser candidatas para una oferta de trabajo, al final toman la decisión de no presentarse a las entrevistas de trabajo porque creen que no serán elegidos simplemente por su origen gitano.⁴⁶ La discriminación disminuye las expectativas de acceder a un empleo por cuenta ajena y la falta de expectativas influye en los estereotipos y prejuicios de los empresarios y de la sociedad en general, que piensan que la población gitana no quiere trabajar en vez de entender que les gustaría hacerlo, pero no sienten que sean bien recibidos.

Discriminación institucional

Teniendo en cuenta los desarrollos analizados en la Sección 2, algunos organismos internacionales independientes también han señalado que la administración pública española carece a menudo de formación suficiente en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación, y muchos miembros de los grupos vulnerables y marginados son discriminados en su acceso a bienes y servicios públicos.⁴⁷

El acceso de la población gitana a los servicios y recursos públicos suele considerarse como aceptable en términos generales, como se puede ver en los capítulos anteriores (educación, salud, servicios sociales...), aunque por debajo de la población en general. Las personas gitanas están más presentes en programas de asistencia social (de acuerdo a los recursos económicos) relacionados con garantías de ingresos o regímenes de renta mínima, recibiendo normalmente menos recursos que las personas dadas de alta en el sistema contributivo principal de la Seguridad Social. Sin embargo, hay un consenso general que identifica el acceso a los servicios públicos como una explicación significativa de las mejoras en las condiciones sociales de la comunidad gitana en España.

Aunque no hay datos que lo confirmen, a las personas gitanas (tanto españoles como inmigrantes) la policía les pide que se identifiquen con mucha más frecuencia que al resto de la población, según las declaraciones de un 26% de los participantes en la encuesta del CIS de 2006 sobre hogares gitanos.⁴⁸ Ya que no hay ningún requisito para recoger datos étnicos en estos casos, es difícil obtener datos concretos sobre estas situaciones con el fin de prevenirlas.

Una experiencia positiva en este sentido es la de la Policía de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid). Comenzó a poner en práctica una iniciativa con el fin de, por una parte, promover la inclusión social y la diversidad, y por otra, incluir el origen étnico en las identificaciones de la policía. Cada vez que la policía le pide a alguien que se identifique, tienen que rellenar un documento en el que indiquen por qué han tomado esa decisión. Esto permite recoger la información y, lo que es aún más importante, obligar a la persona que lleva a cabo la identificación a que reconsidere las razones para ello.

El Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico

En 2003, la Ley 62/2003, que transpuso las Directivas Europeas 2000/43 y 2000/78, creó un organismo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico. En 2007, se regula su misión, composición y funciones, y en enero de 2010 el Consejo aprueba su primer Plan de Acción (2010-2013) y comienza a realizar su labor.

La puesta en marcha del Consejo se puede considerar bastante tardía: prácticamente una década después de la aprobación de la Directiva que lo exigía. Su funcionamiento en esta fase inicial era muy limitado

46 Las entrevistas de campo con los trabajadores del programa Acceder de la FSG, Madrid, 19 de junio de 2010.

47 Centro por Los Derechos Económicos y Sociales (2012) "Informe Alternativo Conjunto para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales".

48 CIS (2006) op.cit.

debido a la falta de independencia, estructura y recursos propios (incluyendo un presupuesto limitado): pertenece al actual Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, careciendo de autonomía en lo que respecta a la gestión administrativa y presupuestaria (las actuaciones son gestionadas directamente por el Ministerio) y sin tener personal propio. Los fondos disponibles para las actividades del Consejo ascienden a 800.000 €, aunque en el 2012 se gastó sólo el 6%. Por último, el Consejo no es muy conocido por la población en general⁴⁹ y no tiene la capacidad para litigar directamente en los casos de discriminación (tampoco tiene capacidad alguna de sanción o una función judicial). La responsabilidad de prestar apoyo a las víctimas depende de las organizaciones de la sociedad civil que participan en una red de centros creados por el Consejo.

Dado que una de las principales funciones del Consejo es prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones, el Consejo crea, financia (600.000 euros) y coordina una Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación por Origen Racial o Étnico, gestionado por organizaciones sociales no gubernamentales.⁵⁰ En el marco de esta red que se extiende por toda España, cualquiera que perciba que haya sido objeto de discriminación puede tener el apoyo de un experto legal. Las otras funciones del Consejo tienen que ver con la publicación de estudios, investigaciones e informes en el ámbito de sus competencias, así como la promoción de medidas y la elaboración de propuestas para fomentar la igualdad de trato y la erradicación de la discriminación.

El funcionamiento de la Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación por Origen Racial o Étnico ha sido valorado de manera muy positiva por las propias víctimas, por las organizaciones encargadas de su gestión y por las administraciones responsables, en relación con todo tipo de casos de discriminación étnica. Asimismo, la participación, como organizaciones gestoras, de entidades gitanas y entidades que trabajan a favor de la comunidad gitana, permite que se proporcione una atención específica a esta comunidad. Sin embargo, sus primeros años de actividad se vieron afectados por la discontinuidad en su funcionamiento debido a los criterios de limitaciones presupuestarias: si bien su funcionamiento fue normal desde mediados de 2010 y durante todo 2011, en 2012 prácticamente se detuvo, y se espera que en el ejercicio financiero de 2013 sus operaciones vuelvan a desarrollarse con normalidad.

En 2010, se atendieron 235 casos (188 individuales y 47 colectivos), y hubo indicios claros de discriminación en 212 de los casos. Un 20% de los casos individuales y un 40% de los colectivos correspondieron a la comunidad gitana. Estos fueron en su mayoría casos de discriminación directa (61% de los casos individuales y 85% de los colectivos) en todos los ámbitos, pero especialmente en el empleo, el acceso a bienes y servicios y en relación con las fuerzas y cuerpos de seguridad. La mayoría de los casos atendidos (54%) ocurrieron en ámbitos relativos a las administraciones públicas y la mayoría de ellos fueron resueltos mediante diversos mecanismos prejudiciales (30% interlocución, 15% mediación y 9% conciliación), y sólo el 14% mediante denuncias.

En 2011, los casos tratados llegaron a más del doble (590 casos, 337 individuales y 253 colectivos). 17% de los casos individuales concernían la población gitana y el mayor porcentaje, un 46% de los casos colectivos, también estaban relacionados con este grupo. El empleo (19%), la vivienda (17%) y los medios de comunicación (17%) fueron los principales ámbitos en los que tuvieron lugar los incidentes de discriminación. Cabe destacar un aumento significativo de los casos detectados en relación con organizaciones privadas (52% de los casos colectivos). Los mecanismos prejudiciales siguen siendo los más utilizados (47% interlocución, 9% mediación) y un porcentaje significativo de los casos no tuvieron solución alguna (42%). Aún así, la valoración general de las organizaciones involucradas y también del Consejo sigue siendo positiva.

También hay otras actividades del Consejo que han sido valoradas de forma muy positiva por las personas consultadas y las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones gitanas, tales como la publicación de los dos informes (2010 y 2012) sobre la discriminación percibida por los grupos potencialmente afectados, los informes periódicos sobre la discriminación y algunas recomendaciones, una de ellas con respecto a las personas gitanas inmigrantes de Europa del Este.⁵¹

49 Esta evaluación es compartida por numerosas personas entrevistadas.

50 Accem, Cruz Roja Española, Fundación CEPALM, FSG, Movimiento Contra la Intolerancia, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Red Acoge y Unión Romani.

51 En relación con las actividades del Consejo, véase: <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/home.do>.

En resumen, la creación del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico es, posiblemente, el desarrollo más importante relacionado con la reciente transposición de las Directivas de la UE sobre Igualdad. Sin embargo, es importante tener en cuenta la evaluación realizada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que describe sus puntos débiles y destaca la necesidad de un mayor desarrollo.⁵²

- Debería ser, como se indica en la Directiva Europea, independiente y no sólo consultivo como ahora
- Debería contar con un presupuesto propio
- Debería tener un papel más relevante, con mayor presencia social y más relevancia política
- Debería abordar también la defensa jurisdiccional de las víctimas ante los tribunales, ya que no existe un servicio que defienda, cuando es necesario, la no discriminación en el ámbito jurisdiccional (algunas entidades sociales litigan como pueden, pero con grandes dificultades económicas para hacer frente a ello).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Directiva Europea relativa a la igualdad racial⁵³

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

De acuerdo con un análisis de la discriminación racial en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos realizado por el profesor Fernando Rey y publicado en el "Informe Anual 2012 sobre Discriminación y Comunidad Gitana" de la FSG, se pueden identificar dos etapas con respecto a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

- la primera fase, escasamente garantista y de argumentación jurídica muy pobre;
- la segunda fase, en la que el Tribunal empieza a tomarse en serio la protección de la igualdad étnica e incorpora las categorías del Derecho Antidiscriminatorio procedentes del derecho anglosajón, que a su vez recibe el ordenamiento de la Unión Europea.

En términos generales, se puede considerar que se ha producido una evolución positiva indudable en lo que se refiere al reconocimiento y la protección de los derechos de la población gitana en el marco del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, a pesar de los avances, todavía quedan varias sombras y lagunas que deben ser abordadas. Lo más importante es el hecho de que los conceptos relacionados con la prohibición de la discriminación no se utilizan siempre de manera correcta. Es el caso de dos de las resoluciones relativas a la segregación escolar de los niños gitanos: *Orsus y otros contra Croacia* de 16 de marzo de 2010⁵⁴ y *D.H. y otros contra la República Checa* de 13 de noviembre de 2007.⁵⁵ Otro ejemplo es el hecho de que en los últimos tres fallos del Tribunal con respecto a la violencia por motivos de origen racial o étnico (que llevó incluso a la muerte), no se consideró que hubiera una motivación racista, a pesar de las pruebas que demostraban lo contrario. Otro punto débil de la jurisprudencia sigue siendo el uso de categorías de la Ley contra la Discriminación, que no son muy claras ni están bien definidas. Un ejemplo de ello es el caso de "La Nena", una mujer gitana española – María Luisa Muñoz – a la que el Tribunal Constitucional español le negó el derecho a recibir una pensión de viudedad y que llevó su caso ante el Tribunal Europeo con el apoyo de la FSG. El Tribunal basó su argumentación en el derecho (general) a la igualdad y no en el derecho (específico) a no sufrir discriminación racial.

52 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2011) op.cit.

53 Consejo Europeo (2000) La Directiva del Consejo 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, de implementación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

54 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-97689>.

55 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83256>.

El caso de "La Nena"⁵⁶ es el caso más relevante en el contexto español. El fallo a favor de María Luisa Muñoz fue realmente importante ya que supuso una revocación de la sentencia del Tribunal Constitucional de España, que fue percibida como un ejemplo de enfoque de "ceguera racial" – es decir, indiferente al factor étnico. Además, se consideró que el Tribunal Constitucional español carecía de una interpretación seria de la discriminación racial, ya que tan sólo se habían resuelto dos casos de discriminación racial. Es importante destacar que el fallo no puede considerarse como un reconocimiento legal del matrimonio gitano, asunto que es competencia de la legislación interna de cada país, sino como una forma de ofrecer una solución más justa al caso particular de esta mujer, así como de abordar el trato discriminatorio por parte del Tribunal. Sin embargo, aunque el fallo no tenga un efecto u objetivo general que pudiera aplicarse a muchos otros casos, se conoce el caso de otra mujer cuyo derecho a recibir una pensión de viudedad fue reconocido a partir del caso de "La Nena".

Directiva europea relativa a la igualdad racial

A pesar de que el marco legal español incluía algunos elementos importantes para la protección contra la discriminación (la Constitución, el Estatuto de los Trabajadores, el Código Civil o el Código Penal), el problema era, según los expertos legales en este ámbito, la falta de ejecución.

Lo que faltaba era un marco jurídico global, un mandato legal explícito para las autoridades y el desarrollo de herramientas de intervención en este campo. En estos aspectos es en los que la Directiva Europea debería haber tenido un efecto drástico (Directiva del Consejo 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000). España, sin embargo, retrasó la transposición de la Directiva, que no entró en vigor hasta enero de 2004 tras la adopción de la Ley 62/2003.

Las personas consultadas para la realización de este informe consideran en gran medida que esta ley supone una transposición incompleta, destacando la falta de claridad en cuanto a las pruebas válidas para demostrar la discriminación (especialmente la discriminación indirecta), la falta de autonomía del Consejo contra la Discriminación o la falta de medios para su intervención directa y asistencia a las víctimas. Otros aspectos de interés destacados son la definición del concepto de discriminación directa desde una perspectiva más bien reducida o el hecho de que el principio de protección contra el acoso se transpone a la legislación española, pero sólo en el ámbito laboral.

Pero más allá de la brecha legal formal que representa la transposición española, quizás lo que ha dificultado su impacto en mayor medida ha sido la falta generalizada de conocimiento y comprensión de su contenido, no solo por parte del público en general, sino también por parte del propio sistema judicial (Ramírez-Heredia 2005, Cachón 2007; Andueza 2009).

Es por ello que las organizaciones sin ánimo de lucro que trabajan con la comunidad gitana, así como las que prestan apoyo a la población inmigrante, tenían grandes expectativas para un Proyecto de Ley Integral relativo a la Igualdad de Trato y No Discriminación,⁵⁷ que debería servir para transponer de manera más adecuada la Directiva Europea, solucionando muchas de las limitaciones de la transposición realizada en el 2003 que se ha presentado anteriormente. Se esperaba la aprobación de este proyecto de ley, que ya fue presentado al Parlamento, en la legislatura anterior, a finales de 2011, pero debido a las elecciones anticipadas y la posterior disolución del Parlamento, la citada ley no pasó de ser un proyecto, lo que condujo a la frustración de los actores implicados en estos temas.

Esta propuesta era importante porque hubiera servido para integrar de forma adecuada el marco europeo de lucha contra la discriminación, y porque incluía instrumentos y procedimientos institucionales y legales similares a los de los países europeos más desarrollados. Además, este documento pretendía consolidar el derecho a la igualdad de trato adaptado a un contexto social cada vez más complejo. Entre los elementos

56 Véase el artículo de la FSG http://www.gitanos.org/upload/94/43/51_52AFondo.pdf.

Véase el artículo de ERRC (Centro Europeo para los Derechos de los Gitanos) <http://www.errc.org/article/roma-rights-2-2009-multiple-discrimination/3564/5>.

57 Proyecto de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación http://www.igualdadynodiscriminacion.org/novedades/novedades/2011/pdf/2011_proyecto_ley_igualdad.pdf.

positivos de este proyecto de ley se incluyen los siguientes: la participación relevante de los organismos públicos y las organizaciones sociales en su elaboración (a diferencia de lo que ocurrió con la elaboración de la Directiva europea relativa a la igualdad racial), la inclusión de la aplicación de la carga de la prueba en los casos de discriminación (una norma que se ha utilizado en España desde hace muchos años).

La infancia gitana

Una de las principales organizaciones gitanas en España consultada afirma que “los derechos fundamentales de los niños están absolutamente garantizados”, y esto es básicamente cierto en términos oficiales. Sin embargo, la pobreza y la exclusión social que afectan a la comunidad gitana suponen un reto para el desarrollo adecuado de la infancia gitana.

Como se describe en el capítulo sobre educación, la segregación escolar constituye en algunos casos un problema significativo que afecta a los niños y niñas gitanos y migrantes. El abandono escolar prematuro es muy importante entre los menores gitanos, relacionado con un nivel muy alto de fracaso escolar. Asimismo, en 2012 y 2013 se han reducido los recursos destinados a prestar apoyo al alumnado con dificultades de aprendizaje debido a desventajas sociales o personales, lo que probablemente conduzca a un empeoramiento de la situación educativa de los niños y niñas gitanos.⁵⁸

Por último, las agencias de protección de menores tienden a organizar la intervención con los menores gitanos basándose en criterios diferentes, con el argumento de la especificidad cultural de la comunidad gitana (valores basados en la familia). Sin embargo, no hay datos sobre posibles diferencias entre los niños y niñas gitanos y los no gitanos en casos de negligencia, abuso o violencia, en parte podría ser por la falta de demandas concretas para abordar estos asuntos por parte de las organizaciones gitanas.

Mujeres gitanas

El Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012,⁵⁹ con áreas de acción relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales, incluye entre sus objetivos la lucha contra toda forma de discriminación por razón de sexo y la promoción de la participación paritaria de los hombres y las mujeres gitanas en las diferentes instituciones públicas y privadas.

Aunque los servicios sociales y las organizaciones no gubernamentales tienden a trabajar con más frecuencia con las mujeres gitanas, esto parece que no es suficiente para reducir las desventajas a las que tienen que hacer frente las mujeres gitanas tanto dentro como fuera de su comunidad.

No hay un programa específico destinado a abordar las formas específicas y múltiples de discriminación que afectan a las mujeres gitanas (por ser mujeres y por pertenecer a una minoría étnica). De acuerdo con la Fundación Secretariado Gitano, el 69% de los casos registrados de víctimas de discriminación entre las personas afecta a las mujeres. Los organismos públicos que promueven la igualdad de género, tanto a nivel nacional como regional, normalmente organizan actividades con las mujeres gitanas, financiando varias organizaciones que trabajan con ellas. Tal y como han reconocido varios expertos y organizaciones “Es cierto que hay fondos para que algunas organizaciones de la sociedad civil desarrollen actividades con las mujeres gitanas (a través del Instituto de la Mujer)”.

Por ejemplo, en 2011, más de 200 mujeres participaron en todo tipo de acciones, en el marco del convenio de colaboración que tienen desde 1999 el Instituto de la Mujer y la Fundación Secretariado Gitano, y que permite desarrollar el *Programa de integración social y laboral de las mujeres gitanas*.

58 Datos procedentes de nuevas investigaciones, en curso en este momento, se incorporarán al informe final (junto con un análisis más detallado en el capítulo 1).

59 Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Gobierno de España. Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012.

Uno de los programas más relevantes dedicados a la promoción laboral de la población gitana a nivel nacional, el programa Acceder, ha logrado un equilibrio en términos de género, constituyendo las mujeres gitanas más de la mitad de los beneficiarios: un 53% de los 64.000 beneficiarios y un 52% de los 43.000 contratos de trabajo obtenidos.⁶⁰

Trata de seres humanos

Se ha aprobado recientemente un plan sobre la trata de seres humanos, pero su impacto aún no se puede evaluar.

Conclusión

Teniendo en cuenta el escaso desarrollo de las políticas en materia de lucha contra la discriminación en España hasta la ratificación de la Directiva 2000/43/CE (a pesar de la protección ya prevista por el marco jurídico en este campo), se puede considerar que el camino recorrido desde entonces ha sido claramente positivo. En este proceso, los dos hitos más relevantes han sido la propia transposición de la Directiva Europea, en vigor desde el 1 de enero de 2004, y la puesta en marcha del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, que tuvo lugar en 2010, casi una década después de que la Directiva introdujera su desarrollo obligatorio.

El lanzamiento del Consejo logró incorporar el objetivo de la igualdad de trato en las políticas públicas: puso en marcha, en colaboración con organizaciones sociales con una larga trayectoria en este campo, una red de asistencia a víctimas de discriminación, a la vez que desarrollaba acciones de sensibilización; la lucha contra la discriminación se incorporó en el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana (2010-2012) en España y en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana (2012-2020); publica informes periódicos sobre la discriminación, elabora recomendaciones específicas sobre algunos temas relevantes (por ejemplo, la población gitana procedente de Europa del Este) y realiza encuestas específicas para evaluar la percepción de los grupos potencialmente susceptibles de discriminación.

El principal punto débil del proceso es la transposición de la Directiva europea, que los expertos consideran en general como incompleta e insuficiente, que se pensaba que se solucionaría mediante la ratificación de una nueva ley, la Ley Integral de Igualdad de Trato, que debería haber sido aprobada en 2012, pero permaneció como simple "proyecto de ley" debido al cambio de gobierno que tuvo lugar a finales de 2011. El procedimiento de elaboración y el contenido de la propia ley debería haber resuelto la otra dificultad clave de la igualdad de trato: la falta de conocimiento de la ley y de sus derechos por parte de las víctimas en el nuevo marco europeo. Simultáneamente con el fracaso de la nueva ley, la aprobación de la Estrategia Integral contra el Racismo aprobada a finales de la legislatura anterior no pudo cubrir la brecha restante en la transposición de las Directivas Europeas de Igualdad.

En este contexto, las recomendaciones de la actual coalición de la sociedad civil están dirigidas a la recuperación de la trayectoria iniciada en 2010 (véase la recomendación al inicio de este documento).

60 http://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/empleo_y_formacion_profesional/acceder.html.





DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

62

Seguimiento por parte de la sociedad civil

3. EDUCACIÓN

Antecedentes

La población gitana española se caracteriza por un nivel de educación formal relativamente bajo en comparación con la población mayoritaria. El nivel general de estudios de la población gitana es significativamente más bajo que el de la población en general. El nivel académico de las personas gitanas adultas es muy bajo, con altas tasas de analfabetismo y analfabetismo funcional, y altas tasas de abandono y fracaso escolar.

De hecho, a pesar de los avances significativos que se han producido entre los más jóvenes en las últimas décadas, el nivel educativo general de la población gitana es significativamente inferior al de la población general. El nivel educativo de las personas adultas gitanas es muy bajo, se estima que la tasa de analfabetismo de la población gitana asciende a un 14,5% (*Centro de Investigaciones Sociológicas [CIS]*)⁶¹ mientras que esta tasa es inferior al 2% en el caso del conjunto de la población española. Muchos gitanos mayores de 16 años carecen de estudios y son analfabetos funcionales: entre el 30,6% (CIS) y el 58% (FSG) de la población gitana presenta signos de analfabetismo funcional. Entre el 31,2% (CIS) y el 22,4% (FSG) solo han terminado la educación primaria, lo que implica que solo el 22% de la población gitana ha llegado (pero no han terminado necesariamente) al nivel de educación secundaria obligatoria.

Las diferencias entre géneros están más marcadas entre la población gitana que entre la población mayoritaria, por ejemplo, el 18,1% de las mujeres gitanas son analfabetas frente al 10,1% de los hombres gitanos, y el 19,4% de las mujeres gitanas han llegado a la educación secundaria obligatoria frente al 25,2% de los hombres gitanos (aunque el porcentaje de hombres y mujeres gitanos en el nivel de educación primaria (completa o incompleta) es similar – alrededor del 60%).⁶²

La situación del alumnado gitano en el sistema educativo español ha cambiado radicalmente en los últimos treinta años, registrándose avances significativos con respecto a los resultados académicos de los más jóvenes en las últimas décadas. La democratización de la sociedad y el Estado españoles ha consolidado un sistema educativo público, universal y gratuito, que ha ido ampliando su capacidad y acoge a estudiantes procedentes de un contexto con una creciente diversidad social y étnica. Además de la gratuidad y la inclusión en general – por ejemplo, mediante una legislación que promueve la estandarización de enfoques interculturales en el sistema educativo – en la educación pública, los jóvenes gitanos y gitanas se han beneficiado de medidas compensatorias destinadas a disminuir las desigualdades educativas, tales como becas de comedor, ayudas para material escolar.

Los avances en relación con la educación formal se pueden constatar si observamos las diferencias que existen entre las generaciones desde el punto de vista del nivel académico: mientras que solo el 29% de las personas gitanas de entre 45 y 64 años han realizado estudios primarios o más avanzados, el porcentaje aumenta al 78,6% entre las personas gitanas de entre 6 y 24 años. A su vez, las tasas de analfabetismo de estos dos grupos son de un 28,5% y 2,4%, respectivamente, lo que indica cambios importantes en la relación entre (y la percepción de) el sistema de educación pública y la comunidad gitana española. Estos avances también están disminuyendo poco a poco la amplia brecha que existe entre población gitana y no gitana en lo que respecta a los resultados en el marco de la educación formal.⁶³

61 Laparra, M. (2011) op.cit.

62 Ibid.

63 Ibid., p.77.

La descentralización de las competencias en materia de educación a las autoridades regionales (Comunidades Autónomas) tiene como resultado la diversidad y, en algunos casos, desigualdad con respecto a las políticas educativas en general y los aspectos que tienen un impacto directo sobre la población gitana en particular. En España la educación es una competencia compartida entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Las competencias de la Administración General del Estado se limitan principalmente a establecer el marco/la normativa general, pero el desarrollo y la adaptación de este marco a las circunstancias específicas de cada región es competencia de las Comunidades Autónomas. Las autoridades locales también desempeñan un papel clave con competencias en áreas tales como el control del absentismo escolar, la solicitud de los centros educativos necesarios según el número de habitantes, la provisión de los terrenos para la construcción de los centros educativos públicos para la educación preescolar, primaria y secundaria y la supervisión y el mantenimiento de los centros educativos.

El sistema español de educación básica es obligatorio y gratuito de 6 a 16 años de edad. La educación preescolar (hasta los 6 años de edad) no es obligatoria y el primer ciclo (0-3 años) no es ni obligatorio ni gratuito.

También merece la pena señalar que factores tales como los cambios de gobierno, tanto en el nivel nacional como regional (a veces cada cuatro años) y las tendencias conservadoras o progresistas de los partidos políticos gobernantes – y su influencia directa sobre su forma de abordar la educación – tienen un considerable impacto sobre la escasa sostenibilidad de las reformas en el campo de la educación.

Sin embargo, a pesar de estos factores, se observa que, en términos generales, las políticas educativas tienden a considerar la acogida de los menores inmigrantes, y la escolarización de los niños y niñas gitanos en las zonas marginadas como algo que está resuelto o, aún peor, que es imposible. En este contexto, los recursos compensatorios disponibles se utilizan en muchos casos para los hijos de los inmigrantes y, por desgracia, los niños gitanos siguen estando incluidos en políticas generales relacionadas con los “casos problemáticos” (marginados, conflictivos, repetidores...). Otro aspecto relevante se refiere a la falta de consideración de las diferentes culturas existentes en el Estado español, incluyendo la cultura gitana, en el ámbito académico. Un ejemplo son las últimas leyes en materia de educación, que han desarrollado la idea de la educación intercultural, aunque pensando más en la(s) cultura(s) de los inmigrantes que en las diferentes culturas dentro del Estado español.

Durante el año 2012, no hay indicios de que se hayan puesto en marcha nuevas acciones, recursos o programas educativos destinados a la comunidad gitana como resultado directo de la adopción de la Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana y, de acuerdo con las personas consultadas para la realización de este informe, no se ha constatado un alineamiento entre las políticas educativas generales y la Estrategia Nacional. Esto implica que el impacto de la Estrategia Nacional no se pueda evaluar, aunque es probable que sea limitado debido a los importantes recortes presupuestarios realizados en los últimos dos años en este ámbito, que podrían amenazar los efectos positivos que las medidas previstas en la Estrategia pudieran tener.

De hecho, los avances mencionados con respecto a la matriculación y permanencia en el sistema educativo de los más jóvenes, podrían verse debilitados a medio plazo por los recortes generalizados en los presupuestos educativos que han tenido lugar tanto a nivel nacional como a nivel regional desde el año 2010 – por ejemplo, el Ministerio de Educación ha sufrido un recorte presupuestario del 37% desde el año 2010 (es decir, un total de 6,3 millones de euros, incluyendo un descenso del 14,4% entre los años 2012 y 2013), mientras que los recortes ascienden a un promedio del 20% en las regiones de España. El gobierno central calcula que los recortes totales en los presupuestos educativos entre los años 2010 y 2015 llegarán a ser de hasta un punto porcentual del PIB (hasta el 3,9%).⁶⁴

El nuevo proyecto de ley en materia de educación, que se espera que entre en vigor en 2014-2015, según la valoración de algunos expertos consultados, podría suponer un paso atrás para la población gitana y dar lugar a un cierto grado de segregación escolar, no dentro de los colegios, sino entre los colegios. Por un lado, los consejos escolares de los centros educativos podrán seleccionar a los estudiantes; por otro lado, se establece un sistema educativo que implica a varios tipos de centros educativos (colegios públicos, privados

64 Expansión (2012) op.cit., El País (2012) op.cit.

y subvencionados). Además, las actuales circunstancias de crisis económica y la disminución del Estado de Bienestar también están afectando a las familias gitanas, en la medida en que dificultan el acceso a derechos consolidados (ayudas para libros y material escolar, becas para comedor, becas para la universidad, etc.)

Alumnado gitano en la educación infantil (0-6 años)

El primer ciclo de educación infantil (0-3 años) no es obligatorio ni tampoco gratuito. Las escuelas infantiles públicas pertenecen a los ayuntamientos y solían tener subvenciones del gobierno central (a través del *Plan Educa3* del Ministerio de Educación) y de las conserjerías de educación de las Comunidades Autónomas. Uno de los retos clave en esta etapa educativa es el importante desequilibrio que existe entre la oferta y la demanda de plazas en las guarderías públicas, lo que genera listas de espera para las pocas plazas disponibles. El hecho de que se dé prioridad a las familias con menos recursos para acceder a estas plazas favorece a las familias gitanas. Según el Ministerio de Educación (MEC), el 96% de la población ya estaba escolarizada en esta a primera fase de la educación formal (datos correspondientes al curso académico 2005/6), mientras que entre los menores gitanos la tasa de escolarización en esta fase es de solo un 62,7% (datos procedentes de la encuesta del CIS de 2006).

El segundo ciclo de educación infantil (4 a 6 años) no es obligatorio pero sí gratuito, y se imparte en los llamados Centros de Educación Infantil y Primaria (CEIP). En esta etapa hay una incorporación casi completa de la población general (98,5% de acuerdo con el MEC), mientras que las familias gitanas escolarizan al 86% de sus hijos e hijas (de acuerdo con el CIS).

La educación infantil desempeña un papel crucial para compensar las desigualdades de partida y permitir a los niños y niñas gitanos que comiencen la educación primaria con los mismos conocimientos y preparación que el resto de sus compañeros no gitanos. Existe unanimidad entre los expertos en que la etapa infantil es la más importante de todas las fases del desarrollo del niño, y que cualquier estímulo y aprendizaje deja una huella que perdura en el tiempo.

Una iniciativa política importante en relación con la educación infantil es el *Plan Educa3*, una iniciativa del gobierno anterior, que tiene como objetivo ofrecer una educación infantil de calidad para los niños y niñas de edades comprendidas entre los 0 y los 3 años, respondiendo al mismo tiempo a las necesidades de las familias en lo que respecta al equilibrio entre vida personal y laboral, con el fin de compensar las desigualdades educativas. El *Plan Educa3* supuso una inversión de 100 millones de euros al año, entre los años 2008 y 2010, por parte del Ministerio de Educación, que se complementaba con fondos adicionales procedentes de las Comunidades Autónomas, y la creación o ampliación de 1.176 centros escolares de educación infantil con un total de 74.412 plazas para niños y niñas de 0 a 3 años.⁶⁵ En el año 2012, se suprime totalmente esta inversión, lo que significó la desaparición de los centros de educación infantil que no eran mantenidos por los ayuntamientos o las Comunidades Autónomas, y como consecuencia la incapacidad para crear las 300.000 plazas previstas y necesarias. Según la Asociación Enseñantes con Gitanos "Volvemos a la conceptualización asistencial y no educativa de este primer ciclo de educación infantil, lo que supone despreciar los aprendizajes trascendentales que se realizan en ella, primordial para el desarrollo cognitivo y social, así como para la detección precoz de necesidades educativas, que permite prevenirlas y tratarlas. Se oculta las dificultades que las familias de contextos marginales tendrán para aportar a sus hijos e hijas el acceso a juguetes, materiales informáticos y didácticos, así como las obvias dificultades de transmitirles ciertos contenidos instructivos. Aquí empieza la desigualdad entre los niños y las niñas que se escolaricen o no en este primer ciclo de educación, desigualdad que arrastrarán presumiblemente a lo largo de su escolaridad, pues su preparación no será la misma."⁶⁶

65 Ministry of Education, Spain (2011) *Resolución de 3 de junio de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de mayo de 2011, por el que se aprueban los criterios de distribución del crédito, así como la distribución resultante, para la aplicación en el año 2011 del plan de extensión e impulso del primer ciclo de educación infantil Educa3, aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación*. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/06/20/pdfs/BOE-A-2011-10722.pdf>.

66 *Enseñantes Con Gitanos* (2012) *Análisis del impacto de las políticas educativas actuales en el sistema de educación pública. Informe de posición de la Asociación Enseñantes con Gitanos*. Vigo, septiembre. Los datos del Programa Educa3 son de la página web del Ministerio de Educación.

Siguen sin existir suficientes plazas escolares para los años correspondientes al primer ciclo de educación infantil (0-3 años) en el sistema público, pero éste no es el caso en el segundo ciclo de educación infantil (3-6 años).

En los últimos dos años, ha disminuido el número de plazas para el primer ciclo, al igual que las becas para libros, material escolar y comedor. Las becas de comedor garantizan a los grupos más vulnerables una comida adecuada al día, da a las familias más tiempo para obtener los recursos necesarios para mantener a la familia, y al mismo tiempo es un incentivo clave para que los alumnos permanezcan en el centro escolar durante todo el día. Sin embargo, cabe mencionar que, al mismo tiempo, la escasez de plazas en las guarderías públicas y la asignación de subsidios a las familias con escasos recursos económicos generan sentimientos de injusticia y pueden estimular aún más el rechazo de las personas beneficiarias gitanas por parte de la población mayoritaria.

En general, los actores consultados consideran que no solamente ha habido una reducción en cuanto a las inversiones en educación a todos los niveles (nacional, regional y local), sino que también se ha reducido drásticamente el número de profesores, a la vez que se ha incrementado el número de alumnos por aula y se han recortado los recursos que permitían atender adecuadamente las necesidades del alumnado.

A nivel institucional no se han encontrado programas específicos para acercar a los menores de etnia gitana a la educación infantil. Hay algunos programas financiados por los ayuntamientos y realizados por las asociaciones gitanas locales, pero parecen ser insuficientes.

Alumnado gitano en la educación obligatoria (6 a 16 años)

En la etapa de la educación primaria (6-12 años), se puede afirmar que hay una tasa de escolarización de cerca del 100% (el 96,7%), tanto de los niños como de las niñas gitanas. Esta cifra confirma el avance positivo que se ha producido en lo que respecta al acceso y permanencia en los centros educativos, si lo comparamos con los datos de 2002 (90,8% de acuerdo con un estudio previo de la FSG, 2002).

Según la encuesta del CIS de 2006, en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) (13-16 años), en el grupo con edades comprendidas entre los 13 y los 15 años la tasa de escolarización es del 78,1%, mientras que en el grupo de 16 años (correspondiente al último año de la educación obligatoria) esta tasa sufre una importante caída hasta un 57%, es decir, más de la mitad del alumnado gitano deja los estudios antes de cumplir los 16 años.

La opinión de los profesores que trabajan con alumnos gitanos es que estos datos son demasiado optimistas, y su percepción de la realidad es bastante más negativa: aún confirmando estos datos en relación con la matriculación, esto no significa una escolarización real o efectiva, o incluso asistencia regular a las clases. Sin embargo, no habrá otros datos disponibles o estudios alternativos hasta que se publique el último estudio de la Fundación Secretariado Gitano sobre la población gitana y la educación secundaria.⁶⁷

Medidas para asegurar que el alumnado gitano acabe la educación obligatoria

No hay programas específicos para los estudiantes gitanos ofertados a nivel institucional, pero por sus características, el programa PROA (Programa de atención a la diversidad y apoyo educativo) es muy adecuado para los estudiantes gitanos que necesiten refuerzo y apoyo académico. Está financiado mediante un acuerdo entre las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Educación. De 2005 a 2010, el Ministerio de Educación financió el programa con 190.639.335 euros. En 2011, la contribución del Ministerio de Educación fue de 59,7 millones de euros. En 2012, fue de 60 millones de euros.⁶⁸ Otros servicios de lucha contra

67 FSG (2013) *El Alumnado Gitano en Educación Secundaria: Datos Cuantitativos. Un Estudio Comparado Sobre la Situación Educativa de la Comunidad Gitana*.

68 Datos de implementación del PROA. La página web del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 31 de enero de 2013 (información para el año 2012).

el abandono escolar prematuro y el fracaso escolar han experimentado una disminución del número de profesores, como es el caso del PCPI (Programa de Cualificación Profesional Inicial), las clases de estudio, los CAEP (Centros de Educación Especial), así como los desdobles de las aulas, los laboratorios, las aulas de enlace y otros programas compensatorios. Se ha reducido casi la totalidad de los programas dedicados específicamente a la diversidad.

Las fundaciones y organizaciones no gubernamentales que trabajan con alumnado gitano están empezando a desarrollar programas de apoyo y refuerzo escolar. Sin embargo, carecen de los recursos con los que cuenta el Estado y actúan desde fuera del sistema educativo. Mientras que los programas institucionales han disminuido o desaparecido, los gestionados por fundaciones y ONG han aumentado, compensando, aunque solo en parte, los recortes públicos.

El programa que cuenta con una mayor cantidad de recursos y con un alcance a nivel nacional es el programa *Promociona* de la FSG, que ha ido creciendo durante los últimos años. Su objetivo es reducir las tasas de abandono escolar y lograr mayores tasas de éxito académico. Está siendo desarrollado en 13 Comunidades Autónomas y 37 ciudades y municipios. Esta iniciativa se ha llevado a cabo desde el año 2009 con la participación de cerca de 1.200 estudiantes, 270 centros educativos (73 escuelas primarias, 138 escuelas secundarias y 59 centros que combinan la enseñanza primaria y secundaria) y 950 familias, especialmente con estudiantes matriculados en la Educación Secundaria Obligatoria. El programa está financiado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación del Fondo Social Europeo, así como por una amplia gama de administraciones locales y regionales y entidades privadas. El programa ha logrado una tasa de éxito del 80% entre los alumnos beneficiarios.⁶⁹

Otros programas dignos de mención en el ámbito de intervención local son:

- OPRÉ ROMA. Programas de apoyo para el alumnado gitano. Asociación Kaler Dor Kayico. País Vasco.
- SIKLAVIPEN SAVORENÇA. Programa de apoyo escolar en tres barrios de Badalona, Hospitalet de Llobregat y Barcelona. Fundación Pere Closa.

Estos programas están teniendo un éxito cuantificable en lo que respecta a la ayuda al alumnado gitano para acabar la ESO y poder pasar a las etapas posobligatorias en su recorrido hacia la universidad.

Los datos cuantitativos disponibles sobre estos puntos son los siguientes (a la espera de los resultados definitivos del estudio de la FSG en 2013 sobre los estudiantes gitanos en la enseñanza secundaria):⁷⁰

- Tasa de escolarización en la educación primaria (6-12 años): 96,7%.
- Tasa de escolarización en la educación secundaria (13-15 años): 78,1%.
- Tasa de escolarización en la educación secundaria (16 años): 57%.
- De los estudiantes gitanos que empiezan la ESO (1º de la ESO), aproximadamente el 80% abandonan los estudios antes de acabar el último curso de la ESO.
- Las tasas de abandono más altas se dan entre los niños, especialmente en los primeros cursos de la ESO.
- Las niñas gitanas tienden a abandonar los estudios sobre todo durante la transición de la educación primaria a la secundaria.
- El porcentaje del alumnado gitano que aprueba todas las asignaturas es de un 31,9%, frente al 58,1% del alumnado no gitano.
- El porcentaje de estudiantes gitanos que asisten a programas educativos de refuerzo es de un 39%, frente al 14% de los estudiantes no gitanos.

69 Información disponible en: <http://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/education/promociona.html>.

70 El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (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, UPNA y FSG, 2011). Disponible en: http://www.msps.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/diagnosticosocial_autores.pdf. Instituto de la Mujer y la FSG (2006) *Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la ESO* (Madrid: FSG y el Instituto de la Mujer). Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/incorporaciongitanaseso/>.

- El porcentaje de niños y niñas gitanos que tienen un desfase curricular de más de dos años es del 68,4%, frente al 25,8% de los no gitanos.
- Las niñas gitanas escolarizadas están logrando procesos educativos más exitosos que los niños gitanos.

En pocos meses se darán a conocer datos actualizados en el estudio de la FSG sobre *"Estudiantes Gitanos en la Educación Secundaria: datos cuantitativos"*, cuya publicación se prevé para mediados de 2013. Este estudio está financiado por UNICEF-España y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con la colaboración del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Opciones alternativas para el alumnado que abandona los estudios prematuramente

La nueva Ley de Educación (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad de la Educación [LOMCE]), que está a punto de ser aprobada, impondrá tres pruebas de selección (al final de los ciclos de educación primaria, secundaria y superior), lo que probablemente, según algunos expertos consultados, pueda conducir a una segregación temprana de algunos estudiantes tales como los gitanos y los inmigrantes.⁷¹ De hecho, la Ley de Educación establecerá itinerarios selectivos: algunos estudiantes llegarán al bachillerato como paso hacia la universidad; otros se limitarán a la formación profesional como vía para la obtención de un trabajo temprano, es decir, la diversidad puede traducirse en desigualdades más arraigadas.

La única alternativa que queda para el enfoque del proyecto de Ley de Educación, y que los actores consultados esperan que no se elimine, son los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) para estudiantes mayores de 16 años. Estos programas tienen como objetivo atender a la diversidad, ofreciendo una alternativa que permita a los estudiantes obtener el título de E.S.O, logrando al mismo tiempo obtener una cualificación profesional que les facilite el acceso al empleo, sin necesidad de prolongar la escolarización más allá de los 18 años.

Colegios de concentración/Colegios segregados

Desde la instauración en España de un Estado democrático (1978), nunca se han legislado políticas educativas dirigidas específicamente a la población gitana, si exceptuamos las llamadas "escuelas puente" (1978-1986), que se crearon como escuelas segregadas para los niños y niñas gitanos en los asentamientos y poblados marginales, a través de un convenio entre la Iglesia Católica y el Ministerio de Educación. Desde entonces, ninguna normativa en materia educativa se ha referido explícitamente a la población gitana, ni tan siquiera el Real Decreto de Educación Compensatoria (1983), que aporta fondos para " paliar las desventajas que determinados alumnos tienen para acceder o permanecer en el sistema educativo, debido a su lugar de residencia, nivel social y económico desfavorecido".

Las escuelas de concentración a menudo están relacionadas con una serie de factores complejos, como por ejemplo el deterioro urbano de algunas zonas debido a dinámicas económicas y sociales, las políticas de realojo o la elección de los padres sobre la escuela de sus hijos e hijas.

En estos barrios, si hay un único centro educativo, está condicionado por las características de los estudiantes y sus familias que viven en el barrio. Si el barrio es muy grande, suele surgir un colegio de concentración, en el que a la vez que se van matriculando niños gitanos y no gitanos que se encuentran en situaciones de pobreza y / o exclusión, se van marchando los estudiantes no gitanos y los gitanos con mayores expectativas educativas y deseo de permanecer en el sistema educativo, que se matriculan en otros colegios (colegios privados subvencionados por el Estado y colegios públicos dentro o fuera del barrio, con un porcentaje mucho menor de estudiantes procedentes de familias marginadas o vulnerables). Como afirma Teresa San Román, "El fracaso de muchas experiencias pluriétnicas debe adjudicarse en gran medida a la existencia de una única escuela que acepta población de distintos grupos étnicos minoritarios y los *casos perdidos* de la mayoría, mientras que el resto de las escuelas se mantienen monoétnicas, mayoritarias y ganan prestigio a costa del desprestigio racista de la escuela abierta."⁷²

71 Enguita, M.F. (2012) 'Retorno al pasado: vuelve el examen de ingreso'. sábado, 30 de junio de 2012. Disponible en: <http://enguita.info/retorno-al-pasado-vuelve-el-examen-de-ingreso/>.

72 San Román, T. (1992) 'Pluriculturalidad y marginación', en T. San Román (ed.) *Sobre Interculturalitat* (Girona: Fundación SER. GI.).

En términos generales, todas las grandes ciudades tienen barrios de estas características, que generan este tipo de colegios. Las políticas de vivienda siguen fomentando la construcción de barrios de viviendas sociales que perpetúan este tipo de concentraciones basadas en el origen étnico y el nivel socioeconómico. Paradójicamente, esta tendencia también se está consolidando a raíz de una medida reciente que da a los padres la libertad de elegir el colegio en el que quieren matricular a sus hijos o hijas. Por lo tanto, las políticas de vivienda y educación fomentan en algunos casos la concentración del alumnado gitano en ciertos centros educativos, acompañados de alumnado inmigrante en los últimos años.

Cabe destacar otro tipo de segregación que tiene lugar en los centros educativos. La forma en que se organizan estos centros para abordar las necesidades específicas de los estudiantes que necesitan un apoyo adicional se traduce en la implementación de medidas que son, de por sí, segregacionistas. Éste es el caso, por ejemplo, de la distribución de los alumnos de un centro según su nivel educativo, lo que a menudo resulta en la creación de aulas donde la gran mayoría, si no la totalidad de los estudiantes, son de origen gitano y / o inmigrante.

Un factor clave para la erradicación de los colegios segregados es la implementación de políticas para prevenir tales concentraciones y promover la distribución de los estudiantes gitanos en todos los colegios del barrio o de la ciudad. Del mismo modo, las familias gitanas tendrán que expresar su intención y tener la capacidad de ejercer su derecho a elegir un colegio para sus hijos.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) "recomienda encarecidamente que las autoridades españolas revisen el método de admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados y tomen otras medidas que puedan ser necesarias para garantizar una distribución equitativa de los alumnos españoles, inmigrantes y gitanos en los diferentes centros escolares".⁷³ La ECRI tiene constancia de la existencia de colegios "gueto" de niños inmigrantes o gitanos en algunas partes del país, y de prácticas discriminatorias en el proceso de admisión, que permiten que los colegios privados (incluidos los colegios subvencionados por el Estado) elijan a los estudiantes.

Todos los colegios de concentración son de carácter público, salvo raras excepciones que conciernen algún centro concertado. Por ello, el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza (STE) "urge la corrección de esta situación, fundamentalmente por razones de justicia social, al tiempo que denuncia el escaso control sobre los centros educativos concertados que no cumplen con el respeto a los derechos constitucionales ni a lo que ordenan las leyes educativas".⁷⁴ Ha habido algunos casos de colegios privados subvencionados por el Estado que han puesto barreras (que podrían considerarse ilegales) para los estudiantes por motivos de origen étnico o pobreza.

Algunas personas consultadas sostienen que es probable que la segregación se vaya arraigando en los próximos años si las tendencias actuales persisten. El Proyecto de Ley de Educación (LOMCE), mencionado anteriormente, cuya ratificación por el parlamento es inminente, podría conducir a la segregación escolar mediante la creación de reglas de admisión que permiten a la dirección de los centros educativos seleccionar a los estudiantes.

Por lo tanto, cabría el riesgo de crear un sistema educativo elitista que "naturaliza" la separación, ocurriendo la segregación no tanto dentro del colegio, sino que más bien entre los colegios.⁷⁵

73 La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) (2011) *Informe IV sobre España*. Febrero. Recomendación nº 65.

74 Confederación de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras de la Enseñanza STES (2011) *Comunicado sobre el 4º Informe ECRI sobre España*. 9 de febrero. Disponible en: http://www.stes.es/prensa/110210_Comunicado_4o_informe_ECRI.pdf.

75 Un estudio reciente sobre la segregación escolar del alumnado gitano en España ha demostrado que en la mitad de las 23 escuelas encuestadas en cuatro ciudades diferentes de España, los estudiantes gitanos representan entre el 50% y el 100% del alumnado. Sin embargo, en ninguno de los barrios donde se ubican estas escuelas la comunidad gitana supera el 50% de la población total. No obstante, la muestra es demasiado pequeña para ser considerada representativa y es probable que incline los resultados hacia mayores tasas de concentración étnica en las escuelas que las reales. Dicho esto, la cuestión de la segregación étnica que destaca logra más relevancia a la luz del proceso de privatización de la educación pública, que intensifica la emergencia de un sistema educativo de dos niveles, con un sistema de colegios privados exclusivistas bien financiados (a menudo subvencionados por el Estado) para los estratos sociales más ricos y un sistema de colegios públicos con fondos y personas insuficientes donde se concentran los estratos sociales más pobres y las minorías étnicas (incluidos los gitanos). Véase Santiago, C. y O. Maya (2012) *Segregación Escolar del Alumnado Gitano en España* (Madrid: KAMIRA y la Fundación Mario Maya). Disponible en: http://www.romadecade.org/school_segregation_of_romani_students_in_spain_2012.

Educación inclusiva/Educación intercultural

Algunos colegios e institutos tienen como objetivo explícito en su proyecto educativo la atención a la diversidad cultural, sobre todo desde la llegada de alumnado inmigrante. Sin embargo, en la mayoría de los casos esto se ha limitado a planes de acogida, celebraciones “interculturales” y tutorías contra el racismo y por la aceptación de la diversidad. En cuanto a la inclusión de la diversidad cultural en los contenidos curriculares y el uso de metodologías adecuadas, al igual que la inclusión de la cultura gitana, ocurre solo en casos excepcionales.

Durante los últimos dos años no ha habido indicios de mejora en lo que respecta a la inclusión de la cultura gitana en las normativas y los reglamentos relacionados con los contenidos curriculares de la educación primaria o secundaria. La única mención que se hace está en los decretos establecidos en 2002 por las Comunidades Autónomas de Canarias y Valencia. Parece que la LOMCE tampoco promoverá la inclusión de la diversidad cultural en los planes de estudio, ya que asignará más tiempo a las materias instrumentales: matemáticas y lengua, lo que haría que la incorporación y asignación de tiempo a asignaturas sobre otras culturas fuesen más difíciles.

En cuanto a los libros de texto, no existen estudios actualizados. Las dos investigaciones llevadas a cabo en el 2000 y el 2001 coincidieron en afirmar lo siguiente:

“La comunidad gitana sigue sin existir en los libros de texto. Las pocas referencias a lo gitano siempre son bajo la categoría de problema. Problemas en el pasado, en los textos de historia y geografía relatando persecuciones y leyes antigitanas; problemas en el presente en los textos de ciencias sociales y literatura, ubicándolos junto con los inmigrantes, a las situaciones de marginación, o utilizándolos como personajes literarios llenos de estereotipos negativos. Y hasta cuando se quiere hacer bien, errores, desconocimiento de la cultura gitana y siempre, siempre, imágenes estereotipadas: fotos y dibujos descontextualizados, folclóricos, penalizadores...”⁷⁶

Formación del profesorado

Formación inicial y universitaria

El reconocimiento a la cultura gitana o los cursos sobre la cultura gitana son escasos en los planes de estudio de la educación universitaria, ni siquiera en lo relativo a la educación infantil o primaria o en el Máster Universitario de Formación del Profesorado. Hay solo cuatro o cinco casos de profesores individuales (de un total de 130.116 profesores universitarios en España en 2011) que, por iniciativa propia y asumiendo trabajo extra, han sido capaces de convencer a sus departamentos para introducir temas relativos a la cultura gitana en los planes de estudio universitarios.

En los últimos dos años cabe resaltar cuatro experiencias:

- Universidad Pública de Navarra (UPNA): “Diplomado en intervención social con la comunidad gitana”. Profesor coordinador: Miguel Laparra. Esta iniciativa es el resultado de un convenio de colaboración entre la Universidad Pública de Navarra y la Fundación Secretariado Gitano, con el apoyo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Universidad de Murcia, Facultad de Educación: Asignatura cuatrimestral sobre “Población gitana y educación intercultural”. Impartido por José Francisco Pérez Caselles, Profesor del Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico.
- Universidad de Alcalá de Henares. Convenio entre la Universidad y el Instituto de Cultura Gitana para ofrecer una asignatura sobre “Gitanos de España, historia y cultura.” Cuatrimestral y optativa

76 *Enseñantes con Gitanos* (2001) Evaluaciones del informe “Estudio de la interculturalidad en los libros de texto”. Publicado en el Boletín no. 23 Centro de Documentación de la Asociación de Enseñantes de Gitanos (Madrid).

para todas las carreras, dirigida principalmente a los estudios de humanidades, con una validez de seis créditos. La asignatura es impartida por dos profesores gitanos: la filóloga Araceli Cañadas Ortega y el sociólogo y experto en romanó Nicolás Jiménez González.

- Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Antropología Social: asignatura y materia dentro del curso de doctorado: "Marginación y exclusión: los gitanos", impartido por Teresa San Román.

Formación continua

Podría decirse que hay un descuido generalizado por la formación continua del profesorado. Por lo que sabemos, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte no ha asignado financiación específica para este fin en 2012.

Las Comunidades Autónomas han ido reducido de manera drástica el número de Centros de Recursos y Formación del Profesorado, así como los especialistas que asesoraban e impartían formación sobre educación intercultural. Dentro de esta oferta limitada faltan las propuestas de formación sobre el tema de la diversidad cultural en el sistema educativo y especialmente en el caso de la comunidad gitana.

Formación de mediadores

El tema de la mediación sigue generando un debate abierto que va desde posturas relativas a la etnia y la cultura arraigadas en la noción de *mediación natural*, que atribuyen esta figura exclusivamente a las personas de etnia gitana, a los enfoques normalizadores de las universidades, que proponen que la mediación esté basada en la profesionalidad y las habilidades que todos los profesionales de la intervención socioeducativa deben cumplir, argumentando que esta "nueva modalidad de intervención social puede ser útil para gestionar las diversidades culturales presentes en el conjunto de la sociedad española"⁷⁷

Entre estos puntos de vista, las instituciones y organizaciones han considerado necesario formar en cierta medida a las personas gitanas que ya estaban haciendo algún tipo de mediación o intervención educativa en las familias e instituciones gitanas (colegios, servicios sociales de los ayuntamientos, centros de salud, hospitales, etc.), tales como:

- "Curso europeo de formación para mediadores romaníes" – Romed, Consejo de Europa- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España.
- "Formación de mediadores interculturales", Unión Romaní.
- "Taller de formación de mediadores culturales", Fundación Secretariado Gitano.

Actualmente, los mediadores interculturales están trabajando en una gran variedad de programas gestionados esencialmente por fundaciones y asociaciones gitanas, y subvencionados tanto por instituciones públicas (ayuntamientos, Comunidades Autónomas, ministerios y las instituciones europeas) como privadas (principalmente fundaciones de Cajas de Ahorros). Están desarrollados principalmente por personas gitanas con competencias y cualificaciones muy dispares, que van desde el analfabetismo a titulaciones universitarias, y desde varias perspectivas y conceptos de mediación: Monitores/as de seguimiento escolar, promotores/as escolares, mediadores/as culturales, mediadores/as interculturales, mediadores/as socio-culturales, mediadores/as en conflictos, mediador/a vecinal, mediadores/as en salud, agentes cívicos, etc.

Sensibilización de las familias gitanas

Es necesario hacer hincapié en la existencia de situaciones heterogéneas y posiciones complejas de las familias gitanas. Por un lado, aún no se ha generalizado la percepción que las familias gitanas tienen sobre

77 Giménez, C. (2007) "Cómo hemos llegado y por qué estamos aquí? Sobre las etapas, retos, oportunidades y riesgos de la mediación intercultural". Diario *DE@ACUERDO*, diciembre.



los estudios y el sistema educativo como algo propio y familiar, aunque no dudan del beneficio que tienen para sus hijos. Existen algunas barreras que desvinculan a las familias gitanas del sistema educativo, y este problema es común a todas las partes interesadas: las familias, los niños, los jóvenes, los maestros y todas las administraciones, incluidas las administraciones escolares.

Algunas familias se aferran a tradiciones que infravaloran lo escolar, creando una relación ambigua con el sistema educativo, que se transmite a sus hijos e hijas. En este sentido, si perciben algún tipo de rechazo o rigidez por parte de la escuela, consideran que el abandono escolar queda justificado.

Algunos profesores muestran muy poco interés por mejorar su relación con las familias, convirtiendo de este modo a las escuelas en espacios cerrados, con poca o ninguna relación con su entorno inmediato.

Existe la necesidad de cambiar el modelo de relación profesor-alumno-familia, dándole valor a la función educativa de la escuela con convicción, respeto mutuo, empatía y una actitud acogedora.

Al mismo tiempo, hay que reconocer el gran esfuerzo de numerosos profesores, así como el de padres y madres (si no la mayoría). En los centros educativos ubicados en los barrios marginales se suelen crear equipos de profesores con un alto nivel de sensibilización y que buscan la complicidad y participación de los padres y madres. En estos casos, la confianza de las familias gitanas en la escuela aumenta, aunque sigue faltando dar un paso más para conseguir el pleno compromiso de los padres gitanos en lo que respecta al proceso de educación formal de sus hijos e hijas, es decir, la participación de las familias gitanas en los consejos escolares y en los órganos de participación escolar.

Las campañas de sensibilización de las ONG, como las que realiza la Fundación Secretariado Gitano (con el apoyo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación del FSE) están contribuyendo de forma activa a la participación de las familias gitanas en la vida escolar. Cabe mencionar, entre otras las siguientes campañas:⁷⁸

- 'Gitanos con Estudios, Gitanos con Futuro'
- 'De mayor quiero ser...'
- 'Conócelos antes de juzgarlos'
- 'Tus prejuicios son las voces de otros'

También merece la pena mencionar la reciente publicación de la "Guía para trabajar con familias gitanas el éxito escolar de sus hijos e hijas. Una propuesta metodológica transnacional para profesionales", creada en el contexto de un proyecto transnacional en el marco del Programa de Aprendizaje Permanente de la Comisión Europea que ha sido liderado por la FSG y que ha contado con la participación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la cofinanciación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.⁷⁹

La labor de los mediadores y mediadoras gitanos implicados en acercarse a las familias y los centros educativos también está ayudando a concienciar a las familias gitanas sobre la necesidad de que sus hijos permanezcan en la escuela y mejoren su educación formal.

En el contexto actual, caracterizado por la heterogeneidad, algunos padres y madres demuestran una gran sensibilización y compromiso con la educación de sus hijos e hijas, sin conseguir siempre los resultados esperados, dada la prevalencia constante del abandono escolar prematuro. Del mismo modo, una situación socioeconómica solvente no es una garantía de éxito académico y permanencia en el sistema escolar. Al mismo tiempo, en los barrios más marginales hay una gran afluencia de alumnado gitano en las escuelas secundarias.

⁷⁸ Información adicional disponible en: <http://www.gitanos.org/actualidad/campañas/>.

⁷⁹ http://www.gitanos.org/upload/67/55/guide_roma_families_en.pdf (también disponible en búlgaro, húngaro, rumano y español en: http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/98181.html.es).

Conclusión

La población gitana sigue teniendo los índices más bajos de escolarización y éxito académico en España, simultáneamente con las mayores tasas de rechazo y exclusión social. A pesar de los importantes avances en las últimas décadas con respecto a la matriculación, la población gitana española aún no ha alcanzado los niveles de educación formal y cualificación de la población en general. A pesar de una tasa muy alta de matriculación en la enseñanza primaria, se mantiene un nivel excesivo de absentismo, fracaso escolar y abandono prematuro del alumnado gitano; los logros curriculares siguen siendo inferiores a los de sus compañeros, junto con la persistencia de un déficit en las relaciones sociales en el aula y aceptación de las reglas del colegio, un uso significativamente mayor de los recursos de apoyo escolar y compensatorios que el resto de los estudiantes, y una participación escasa de las familias gitanas en los colegios. Además, los desarrollos positivos observados en los procesos educativos podrían verse amenazados por un estancamiento, si no retroceso, en el actual contexto de crisis económica.

Aunque la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana presenta un modelo interesante de intervención en el ámbito de la educación (los expertos consultados insisten en los avances derivados de la combinación de los indicadores y propósitos cualitativos y cuantitativos), es poco probable que los objetivos y las previsiones se cumplan dada la situación actual. Queda por ver el alcance con el que los recortes presupuestarios afectarán a la promoción educativa de la población gitana. Sin embargo, todos los expertos destacan la falta de alineamiento entre los objetivos de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y los recortes financieros actuales, que conllevan el debilitamiento del sistema de educación pública a través de la reducción del cuerpo docente, despidos y no sustitución de los profesores jubilados, congelación de salarios y recortes del profesorado, un mayor número de alumnos en el aula, y la desaparición de algunos programas de apoyo a los estudiantes con dificultades. Esto podría consolidar la segregación de los estudiantes gitanos en colegios públicos con financiación insuficiente y minar su acceso a la educación y cuidado infantil, que desempeña un papel fundamental en la disminución de las desigualdades educativas. Más específicamente, cabe la posibilidad de que el alumnado gitano se vea afectado negativamente por los siguientes recortes:

- Un número menor de plazas libres en las guarderías. Esto puede ser un obstáculo en el proceso de generalización de la matriculación temprana de los menores gitanos en la escuela.
- Menos subvenciones de comedor, que ofrecen un incentivo importante para la permanencia en la escuela, además de proporcionar una fuente significativa de apoyo material para las familias en situación de vulnerabilidad económica.
- La eliminación o debilitamiento de algunos programas escolares que sirven para ofrecer apoyo adicional para luchar contra el abandono escolar y mejorar los logros académicos.
- Menos financiación de los programas educativos de las asociaciones de la sociedad civil y las ONG que trabajan con población gitana. La desaparición o el debilitamiento de los programas asociativos dirigidos a la concienciación de las familias gitanas y que se han convertido en un “puente” entre éstas y el sistema educativo.





DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

74

Seguimiento por parte de la sociedad civil

4. EMPLEO

Antecedentes

En España, la participación de la población gitana en el empleo por cuenta ajena comenzó a ser un fenómeno relevante a partir de la década de los sesenta, en paralelo con el proceso de desarrollo económico, industrialización y urbanización de todo el país (más allá de las zonas industriales tradicionales del País Vasco y Cataluña). Sin embargo, el acceso de la población gitana al empleo asalariado se produjo más tarde y en menor medida que en el caso del resto de la población española. El proceso de incorporación al mercado laboral se aceleró a partir de la década de los ochenta, y especialmente desde mediados de la década de los noventa. Sin embargo, la crisis económica actual está haciendo que se ralentice este proceso ya que la población gitana generalmente ocupa puestos más precarios, menos cualificados y de mayor vulnerabilidad que el resto de la población.

Las tasas de actividad son mayores para la población gitana que para el resto de la población debido a las altas tasas de abandono escolar a edades tempranas y una menor esperanza de vida. Por ejemplo, en 1990, la tasa de actividad de la población gitana en la Comunidad Valenciana era del 60%, 9 puntos porcentuales por encima de la tasa del conjunto de la población en esta Comunidad Autónoma. Sin embargo, estas tasas siempre se han visto contrastadas con tasas de desempleo estructuralmente muy elevadas, oscilando entre el 30%⁸⁰ y el 40%⁸¹ según varios estudios realizados a nivel regional.

Las procesos que tuvieron lugar en la sociedad española, de crisis económica primero (años setenta), y de reestructuración y modernización después (años ochenta), tuvieron una serie de consecuencias en la comunidad gitana, especialmente la interrupción del proceso de asalarización, la disminución gradual de algunas actividades tradicionales – como la recogida de chatarra o las actividades como jornaleros en el sector agrícola – y la extensión de la venta ambulante.⁸²

Gracias al período de fuerte crecimiento del empleo que tuvo lugar en España entre 1995 y 2008, se reanudó el proceso de asalarización de la comunidad gitana, que había quedado prácticamente interrumpido desde los años setenta.

En el 2005, la tasa de actividad era del 69,3% para la población gitana mayor de 16 años, por encima de la media nacional, y la tasa de desempleo, el 13,8% (solo 3,5 puntos porcentuales por encima de la media nacional). Casi la mitad de los ocupados (49,1%) eran asalariados (alrededor de 145.000), algo que no había sucedido desde que existen registros de este tipo de información.⁸³ Este diagnóstico optimista podría matizarse si se tiene en cuenta el grado de subempleo: 1 de cada 4 personas ocupadas trabajaba ayudando en un negocio familiar y el 42% de los trabajadores ocupados expresaron su deseo de trabajar más horas. En comparación, del total de la población española ocupada, sólo el 0,8% trabajaba en una empresa familiar en 2011 y el 81,4% de ellos no querían trabajar más horas.

80 Consellería de Trabajo y Seguridad Social (1990) *Situación y Problemática Socio-Económica del Pueblo Gitano Residente en la Comunidad Valenciana. Estadístiques d'ocupació* nº 65, de mayo/90 de la Generalitat Valenciana.

81 García García, A. (2003) *La comunidad gitana en Navarra*. Pamplona. Datos sacados de la *Encuesta de Población Asistida* (Gobierno de Navarra y la Universidad Pública de Navarra, 1997).

82 El caso de Galicia ilustra bien este proceso: la tasa de ocupación en el comercio ambulante fue del 39% en 1983, 52% en 1990 y 62,7% en 2000. Consejería de Familia e Promoción do Empleo, Mujer y Juventud (CFPEMJ) (2002) *A comunidade xitana en Galicia 1990-2000* (Santiago: Xunta de Galicia).

83 EDIS/FSG (2005) *El empleo en la población gitana* (Madrid: FSG).

Calculado en términos de jornada completa equivalente, la tasa de empleo descendía hasta el 42,8% y la tasa de desempleo ascendía al 38,2%.⁸⁴ Esta situación de vulnerabilidad tenía un impacto en la percepción de muchas de las personas ocupadas en situación de subempleo, que se identificaron a sí mismas como desempleadas: 42,4% de la población activa se identificaba a sí misma como desempleada.⁸⁵

Para evaluar adecuadamente los logros con respecto a la inserción laboral de la población gitana en el período anterior a la crisis actual, es necesario tener en cuenta el contexto de fuerte crecimiento económico, de fuerte expansión del empleo y de llegada de un importante flujo de inmigrantes para la incorporación en puestos de trabajo poco cualificados. En este contexto, es especialmente significativo destacar que la comunidad gitana se benefició muy poco desde el punto de vista del acceso al empleo, lo que da cuenta de los enormes obstáculos que aún deben superarse para lograr la normalización laboral de la comunidad gitana.

En la actual situación de crisis del mercado laboral, que se inició en España en 2009, se ha repetido el mismo guión de las crisis anteriores: la destrucción de empleo ha afectado mucho más a la comunidad gitana (especialmente a los trabajadores temporales), parte de los afectados han vuelto a trabajar por cuenta propia y la tasa de desempleo se ha disparado muy por encima de la tasa del país en su conjunto, ya de por sí muy elevada.

Tabla 2. Principales indicadores relativos al empleo de la población gitana española. 2005 y 2011

	Población gitana española		Total población en España	
	2005	2011	2005	2011
Tasa de actividad	69,3	68,9	57,4	60,0
Tasa de paro	13,8	36,4	9,16	21,6
Tasa de empleo	59,7	43,8	52,1	47,0
Tasa de ayuda familiar	24,2	26,0	1,6	0,8
Tasa de terciarización	75,9	86,9	64,1	74,0
Tasa de empleo a tiempo parcial	42,0	42,3	12,4	13,8
Tasa de asalarización	49,1	38,4	81,7	83,4
Tasa de temporalidad	70,9	53,4	33,3	25,3

Fuente: EDIS/FSG (2011) *Población Gitana, empleo e inclusión social – 2011. Un estudio comparado: población gitana española y del Este de Europa* para la población gitana y estimaciones propias para la población total, basándose en los datos de la *Encuesta de Población Activa* del INE (2011)

Búsqueda de empleo y fomento del empleo

Las objetivos que plantea la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana en materia de empleo parecen bastante moderados para un período de 8 años, aunque a la luz de la evolución de las previsiones generales inmediatas podríamos pensar que será muy difícil alcanzar los objetivos a medio plazo, para el 2015. Básicamente, la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana propone alcanzar para 2020 tasas de empleo similares a las del período anterior a la crisis (60% de tasa total de empleo de la población gitana; 48% de la población gitana empleada por cuenta ajena) y asumiendo una tasa de desempleo mayor a la de antes de la crisis (20%), con una ligera reducción del subempleo (20% de la población gitana dedicada a colaborar en las actividades económicas de la familia) y la precariedad laboral (sin estimación concreta).

La Estrategia no indica claramente los medios para alcanzar estos objetivos, especialmente en el actual contexto económico adverso. En la descripción de las líneas estratégicas de actuación, se apuesta por la formación y cualificación como instrumentos para mejorar la empleabilidad de la población gitana. Éste es

84 Laparra, M. and J.M. del Pozo (2007) "Empleo y ocupación en la comunidad gitana" en M. Laparra (ed.) *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

85 Sánchez Rubio, B. y A. Fernández (2011) "La situación laboral de la población gitana: conocimiento y reconocimiento" en M. Laparra (ed.) *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 y Política Social. Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia).

el ámbito en el que podemos ver un mayor grado de compromiso y donde las actividades se establecen con más claridad.

La Estrategia propone una combinación de programas específicos dirigidos a la población gitana en riesgo de exclusión con el acceso a programas normalizados y pretende promover la implicación de las empresas mediante prácticas remuneradas. También tiene como objetivo fomentar la formación de la población gitana en materia de nuevas tecnologías (TIC).

La importancia que se da a la formación parece plenamente justificada en el contexto actual de endurecimiento del mercado laboral, que ha llevado sobre todo a la reducción de los empleos poco cualificados (los tipos de empleos a los que las personas gitanas accedía antes de la crisis).

Apoyo en la búsqueda de empleo

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 tiene como objetivo mejorar el acceso de la comunidad gitana al empleo impulsando actuaciones informativas sobre servicios de información, orientación e intermediación de los Servicios Públicos de Empleo. Una mayor eficiencia en la búsqueda de empleo parece ser por lo tanto un elemento clave, junto con la formación, para alcanzar los objetivos cuantitativos arriba mencionados.

En el ámbito de la intermediación laboral, el Programa Acceder, gestionado por la Fundación Secretariado Gitano, ha destacado en la última década gracias a varios elementos: su orientación específica a la comunidad gitana, la combinación de actividades de orientación, asesoramiento y formación de los trabajadores con la búsqueda de empleo en las empresas y el seguimiento del proceso de inserción laboral tras la incorporación en el puesto de trabajo. Este programa ha sido considerado como un referente a nivel internacional en cuanto a la intervención con la comunidad gitana en materia de empleo y sus prácticas han sido transferidas a otros países y organizaciones.

El Programa Acceder está financiado por el Fondo Social Europeo, en el marco del Programa Operativo (PO) Lucha contra la Discriminación que gestionan varias ONG españolas, junto con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, así como varias administraciones regionales y locales. El hecho de que una de las ONG que gestionan el PO – la Fundación Secretariado Gitano – trabaje específicamente con la comunidad gitana ha permitido el desarrollo de actividades dirigidas a esta población en el ámbito del empleo. Ésta es la misión del Programa Acceder. Desde su lanzamiento en el año 2000 ha atendido a 70.800 personas, ha facilitado la inserción al mercado laboral de más de 19.400 personas, ha conseguido más de 47.700 contratos de trabajo, ha ofrecido formación profesional a más de 15.000 personas mediante 1.600 cursos en toda España y ha contribuido a crear 143 nuevas empresas. Para ello ha contado con la estrecha colaboración y confianza de más de 17.000 empresas.

El Programa se enfrenta actualmente a un reto considerable, debido al impacto de la crisis económica. Por un lado, el impacto del desempleo en la comunidad gitana, que se estima en torno al 40%, está causando un aumento notable de la demanda (15.851 personas fueron atendidas en 2012), con situaciones sociales cada vez más complicadas. Por otro lado, la situación de las empresas hace que el acceso a los puestos de trabajo sea más difícil y a su vez la disminución de los recursos públicos dificulta el uso de otros recursos (por ejemplo, de formación, de fomento del empleo, etc.)

Sin embargo, de acuerdo con la propia FSG, “a partir del 2010, gracias a la puesta en marcha de una estrategia específica centrada en la apuesta por la formación, la intensificación de los esfuerzos de prospección e intermediación con empresas y el establecimiento de convenios de colaboración con el sector empresarial, se ha conseguido cambiar la tendencia decreciente en la contratación.”⁸⁶

El nuevo contexto, particularmente adverso, del mercado laboral en España ha llevado a la introducción de nuevos procesos de cambio y de adaptación del Programa Acceder:

86 FSG (2012) “Programa Acceder. Balance de 12 años.” *Gitanos. Pensamiento y Cultura* no.63.



- Un aumento notable del número de personas que se dirigen al programa en busca de empleo, incluyendo un número significativo de los que habían encontrado un empleo y lo han perdido en el contexto de la crisis económica actual.
- Un aumento del número de beneficiarios que no pertenecen a la comunidad gitana (que representan un tercio de los beneficiarios), debido a las dificultades para encontrar trabajo a través de otros programas y los buenos resultados del Acceder, recomendado por los gitanos que lo habían utilizado anteriormente.
- Un aumento de las actividades de formación, que permiten aprovechar al máximo los periodos de inactividad y aumentan las posibilidades de encontrar un trabajo en el futuro: 3.179 personas participaron en los cursos de formación organizados en el marco del programa Acceder en 2012. Entre 2009 y 2012, el 52,5% de las iniciativas del Programa Acceder fueron acciones de formación.
- Un aumento de los recursos disponibles gracias a la reasignación de recursos en el marco del Programa Operativo (en 2012 se destinaron unos 10 millones de euros adicionales a las acciones dirigidas a la comunidad gitana, por lo que el presupuesto total – recursos del FSE, sin contar la cofinanciación – del Programa Acceder para el período de programación 2007-2013 aumentó de 41 a 51 millones de euros), como se explica en el capítulo sobre requisitos estructurales.
- Un mayor énfasis en la creación de estructuras de empleo protegido mediante instrumentos tales como las empresas de inserción laboral, que permiten a la población gitana conseguir una experiencia laboral que no pueden tener actualmente en el mercado laboral ordinario.

Empresas de inserción social

En España las empresas de inserción son escasas: la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI) tiene registradas un total de 167 empresas de este tipo, que emplean a un total de 4.563 trabajadores, 2.435 de los cuales se encuentran en procesos de inserción, y que generan un total de 87 millones de euros.⁸⁷

Hay diferencias territoriales considerables con respecto al modelo (diferentes combinaciones de la dimensión empresarial y el objetivo social), el nivel de reconocimiento público, la protección jurídica o las subvenciones financieras otorgadas a estas empresas. Como consecuencia, y aunque no existe un censo exhaustivo de este tipo de empresas, teniendo en cuenta los datos disponibles, parece que el desarrollo de estas estructuras es muy desigual en los distintos territorios: 77% de estas empresas se encuentran en Cataluña, el País Vasco y Navarra.

La aprobación en algunas Comunidades Autónomas de cláusulas sociales que permiten reservar un cierto porcentaje de los contratos de las administraciones públicas para estas empresas o la introducción de criterios de selección sociales han favorecido una cierta expansión de la actividad de estas empresas en algunas áreas, y por consiguiente el empleo de personas que se enfrentan a una situación difícil. En el año 2008 había 844 trabajadores en procesos de inserción, frente a 1.329 en 2011.

Sin embargo, como resultado de la considerable reducción de los recursos públicos destinados a estas empresas, en muchos lugares las subvenciones concedidas a las empresas de inserción han desaparecido o han sido ampliamente reducidos. En muchos casos, como consecuencia de ello y también debido a un contexto de disminución general de la demanda, muchas de las empresas de inserción social existentes están experimentando problemas significativos de viabilidad de cara al futuro. El porcentaje de financiación pública fue del 20% en 2011, pero este porcentaje se verá reducido de manera significativa en el periodo 2012-13.

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 no prevé ninguna medida específica destinada directamente a la creación de empleo protegido o la promoción de empresas de inserción como mecanismo de formación e inserción laboral.

87 Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI) (2012) *Memoria Social 2011*. Esta es la única asociación de empresas de inserción social en España, y casi todas estas empresas son miembros de esta asociación.

En este contexto, y a pesar de la limitada dimensión de las experiencias en marcha, el porcentaje de empleados gitanos en las empresas de inserción social es proporcionalmente menor al porcentaje de las personas gitanas en la población afectada por la exclusión social en su conjunto. Especialmente en relación con la comunidad gitana, el Programa Acceder ha lanzado cuatro empresas de inserción (Vedelar, Uzipen-Madrid, Nabut y Uzipen-Castilla y León).

Los programas de empleo público

La presencia de trabajadores gitanos en el sector público ha sido tradicionalmente muy reducido. El porcentaje de personas de etnia gitana que trabajan en el sector público es del 3,9% frente al 17,6% de la población en su conjunto⁸⁸. La poca representación de la comunidad gitana en el sector público indica que hay una brecha notable respecto a la población mayoritaria en cuanto a la formación y experiencia profesional, lo que limita sus posibilidades objetivas de empleo. Los procesos de selección se basan en los principios de igualdad, mérito y capacidad (en exámenes públicos y por lo general anónimos) y están garantizados por estrictos controles administrativos y judiciales. Por lo tanto, la discriminación étnica directa no parece ser un factor relevante para explicar esta brecha en el acceso a los empleos públicos, como podría ser el caso del sector privado, donde las situaciones de discriminación son más habituales (para más detalles véase el capítulo relativo a la lucha contra la discriminación). Con respecto a otras situaciones de discriminación laboral, como en el caso de las mujeres, el acceso al empleo público y la promoción en el trabajo dentro de la administración pública ha sido más fácil para las mujeres que en las empresas privadas. Sin embargo, esto no ha sido el caso de la población gitana en general.

Asimismo cabe señalar que en el mercado laboral español el empleo público es una opción muy valorada debido a la estabilidad y el estatus que ofrece. Esto ha llevado a establecer grandes exigencias formales y requisitos para los procesos de selección, muy por encima de las necesidades funcionales de los propios puestos de trabajo, lo que podría considerarse como un mecanismo de cierre social que ha afectado especialmente a la comunidad gitana y podría interpretarse de cierta manera como un mecanismo de discriminación indirecta.

Aunque no hay datos disponibles, es probable que una gran parte de estos puestos de trabajo se ofrezcan mediante programas de empleo público de transición, como es el caso de *Empleo Social Protegido* (empleo protegido para beneficiarios de prestaciones sociales) en las Comunidades Autónomas y el *Plan de Fomento del Empleo Agrario* financiado por el Estado (empleo público para los trabajadores agrícolas en las zonas rurales de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha) que asciende a 147 millones de euros en 2013 y 0,5 millones de días de trabajo. En estos planes, que ofrecen puestos de trabajo poco cualificados, la participación de la población gitana podría ser mayor en términos relativos que su peso demográfico dentro de la población española (aunque probablemente por debajo de lo que necesitarían las personas gitanas desempleadas). En otros programas públicos de transición, como las Obras y Servicios de Interés General y Social (sistema de empleo de transición gestionado por el Servicio Público de Empleo – SPE), que a veces exigen una cualificación mínima, la participación de la población gitana es mucho más lenta.

Programas de primera experiencia laboral

Las acciones dirigidas específicamente a la integración de los jóvenes en el mercado laboral, que les ofrecen una primera experiencia laboral, han sido implementadas en España a través de programas como las *Escuelas Taller*, las *Casas de Oficios* y los *Talleres de Empleo*. Todos estos modelos combinan la formación y la experiencia profesional con un contrato de trabajo, en algunos casos directamente, en otros casos mediante acuerdos con las empresas en las que harán sus prácticas.

88 FSG/EDIS (2012) *Población gitana, empleo e inclusión social. Un estudio comparado: población gitana española y del este de Europa* (Madrid: FSG).



No hay datos disponibles sobre la participación de la población gitana desempleada en estos programas. Solo podemos decir que un cierto porcentaje de los jóvenes gitanos y gitanas están entrando en estos programas. Sin embargo, el enorme crecimiento del desempleo entre los jóvenes españoles probablemente esté aumentando la competencia en el acceso y podría hacer que el acceso de las personas gitanas sea más difícil en los próximos años.

Estos programas de transición corresponden con la importancia que se da en la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana a las prácticas becadas en empresas (formación dual), que también corresponde con la reforma propuesta en relación con la formación profesional y el plan sobre empleo juvenil presentado recientemente y deberían ser de especial interés para los jóvenes que se incorporan al mercado laboral. Sin embargo, queda por ver cómo se implementan estas propuestas, cuál es su ámbito de actuación, las condiciones en las que se llevan a cabo las prácticas (remuneración, capacidad de formación...), así como los resultados que se pueden obtener en cuanto a la inserción laboral.

Eliminando las barreras para el acceso y la reinserción en el mercado laboral

Discriminación en el acceso al empleo

La discriminación étnica es, probablemente, la principal barrera para el acceso de los trabajadores y trabajadoras gitanos al empleo. Algunas pruebas de ello se pueden encontrar en el capítulo relativo a la lucha contra la discriminación.

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana prevé el desarrollo de acciones de sensibilización para eliminar la discriminación en el acceso, permanencia y promoción al mercado laboral de la población gitana, aunque debido a las dimensiones de este problema, todo apunta a que parecen insuficientes.

El capítulo relativo a la lucha contra la discriminación analiza el alcance de las principales actividades en esta área.

Incentivos para abandonar las prestaciones por desempleo y de asistencia social

El sistema de incentivos más comúnmente utilizado en el modelo español de protección social de los desempleados está relacionado principalmente con la limitación temporal de las subvenciones, tanto las de carácter contributivo (la prestación por desempleo) como las de carácter social (la prestación por desempleo, el subsidio agrícola, la renta activa de inserción o *PREPARA*).

En España no hay un sistema que garantice los ingresos mínimos, lo que hace que estas subvenciones continúen. Solo en algunas Comunidades Autónomas (como el País Vasco), se reconoce el derecho a unos ingresos mínimos. En el resto de Comunidades Autónomas existen programas de asistencia social, más o menos discrecionales, con un nivel de prestación y cobertura mayor o menor, pero por lo general limitados en el tiempo. Por lo tanto, en términos generales, podemos decir que no se ha diseñado ningún sistema para promover la búsqueda de empleo mediante medidas positivas (permitiendo, por ejemplo, combinar la prestación con un nuevo empleo),⁸⁹ en vez de medidas punitivas (por ejemplo, la pérdida de la prestación si se rechaza un trabajo o si se excede el tiempo previsto para la prestación).

Este sistema puede tener efectos disuasorios para la inserción laboral, sobre todo si las ofertas de empleo son de carácter temporal, de corta duración y con sueldos bajos. La tendencia, en un contexto de reducción del empleo, es utilizar plenamente las prestaciones concedidas.

89 Sólo el País Vasco cuenta con un programa relativamente amplio para incentivar el empleo en paralelo a su régimen de renta mínima, lo que permite la acumulación de los ingresos durante un período de tiempo hasta límites que son significativamente más altos que el sueldo mínimo.

Preocupa que este sistema pueda tener un efecto negativo sobre la comunidad gitana, debido al riesgo de cronificación con respecto a la asistencia social disponible. Sin embargo, los datos de los que disponemos no confirman esta hipótesis. En tiempos de prosperidad económica, la tasa de empleo en la comunidad gitana se había incrementado. El límite temporal de las prestaciones y las limitadas cantidades en muchos casos son explicaciones razonables para ello, yendo más allá de otras explicaciones culturales relacionadas con su actitud ante el empleo. Los estudios que analizan esta cuestión en España muestran que el porcentaje de beneficiarios gitanos de las prestaciones que permanecen continuamente sin trabajo durante largos períodos de tiempo es más del doble del porcentaje del resto de los destinatarios. Sin embargo, cabe señalar que se trata de una minoría (alrededor de un tercio de los beneficiarios) y que el número de hogares gitanos que reciben este tipo de beneficios parece ser inferior al 20% en las Comunidades con mayores niveles de cobertura.⁹⁰

En lugar de una cronificación de los beneficios sociales, las situaciones generadas por la crisis deben entenderse principalmente como caracterizadas por una falta de protección social debido a la magnitud de las situaciones de desempleo. El gasto de las Comunidades Autónomas en los ingresos mínimos se ha duplicado en estos años (de 114.257 en 2008 a 223.940 en 2013),⁹¹ pero este incremento no ha sido suficiente para compensar el aumento de las necesidades sociales de la población en su conjunto⁹² y la pobreza extrema, calculada en una escala constante de 3,982 euros de 2011, ha pasado del 4,2% al 7,2% de la población total.⁹³ Si bien en este momento no hay datos verificados relativos a la comunidad gitana (se esperan nuevas estimaciones para final de año en el Informe FOESSA), las personas consultadas coinciden en que esta baja cobertura ha sido probablemente mayor en la comunidad gitana y la hipótesis de que la pobreza extrema en este grupo se ha duplicado parece más bien generalizada.

Acciones específicas para las mujeres y la juventud gitana

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana se refiere específicamente a la reducción del porcentaje de personas gitanas dedicadas a colaborar en las actividades económicas de su familia, una situación de subempleo que afecta especialmente a mujeres y jóvenes. Este porcentaje ha aumentado de manera relativamente uniforme en el período de crisis y ha alcanzado el 26% de las personas ocupadas (aunque no en términos absolutos, debido a la reducción de la tasa de empleo). A muchas de estas personas, que se consideran parados, les gustaría acceder a un empleo por cuenta ajena. En este contexto, la reducción propuesta en la Estrategia (hasta el 20%) parece muy limitada frente a las necesidades y expectativas de la población gitana.

Es cierto que los jóvenes, especialmente las mujeres, han sido un objetivo prioritario en la labor habitual realizada tanto por los servicios sociales públicos como por los programas de inserción laboral de las entidades sociales. 57% de las personas que han obtenido contratos de trabajo a través del Programa Acceder son mujeres y el 65% son menores de 35 años.

Trabajo por cuenta propia y espíritu emprendedor

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana propone la prestación de apoyo para la regularización y normalización de las actividades profesionales no declaradas (en particular la venta ambulante y la recogida de residuos sólidos), mediante actividades de información o de asesoría. Su objetivo es aumentar la proporción de profesionales y trabajadores autónomos gitanos (no asalariados) que cotizan

90 Laparra, M., Corera, C., et al. (2003) *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001* (Pamplona, Departamento de Bienestar Social Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra).

Corera, C., Laparra, M., et al. (2010) *Diagnóstico sobre la exclusión social en Navarra* (Pamplona, Gobierno de Navarra / Universidad Pública de Navarra).

91 Ministry of Health, Social Services and Equality, Spain (2012) *Informe sobre las Rentas Mínimas de Inserción 2011* (Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia).

92 Laparra, M. and Pérez Eransus, B. (eds.) (2012) *Crisis y Fractura Social en Europa. Causas y Efectos en España* (Barcelona: Obra Social "la Caixa"). Disponible en: http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol35_en.pdf.

93 Informe del Centro de Investigación para la Igualdad y la Integración Social [CIPARAIIS]. Pendiente de publicación.

a la Seguridad Social, que se situaba por debajo del 60% antes de la crisis y que, de acuerdo con los objetivos fijados, debe alcanzar el 75% en 2020.

En estos años de crisis, dentro de la comunidad gitana, el trabajo por cuenta propia ha resistido mejor que el empleo asalariado. En consecuencia, en términos relativos, se ha incrementado del 23,8% de las personas empleadas en 2005 al 34,5% en 2011, aunque no hubo ningún incremento en términos absolutos. Esta evolución se debe principalmente a la destrucción de empleo por cuenta ajena y no al efecto de cualquier programa público de apoyo del trabajo por cuenta propia.

Un estudio llevado a cabo específicamente sobre el trabajo por cuenta propia dentro de la comunidad gitana y centrado especialmente en la venta ambulante, señaló la importancia que tienen estas actividades para contribuir al mantenimiento de los hogares, pero también mostró los límites que tienen para la promoción social: entre ellos un bajo nivel de productividad,⁹⁴ como consecuencia de la falta de modernización y diversificación, aumentando la competencia que llevó a la saturación del mercado, y una tendencia a aumentar las regulaciones y restricciones públicas en relación con determinadas actividades, que las limitan significativamente.⁹⁵ No se han constatado cambios en esta tendencia desde la adopción de la Estrategia.

Por el contrario, las ventas y las ganancias en las empresas familiares gitanas están bajando ya que hay menos demanda en casi todos los negocios de España. La venta ambulante, contra algunas predicciones, también se ha visto afectada de forma negativa. Estas dificultades han aumentado debido a las estrategias agresivamente competitivas desarrolladas por las grandes empresas y otras redes comerciales (incluidas las empresas comerciales chinas).⁹⁶

Acceso a microcréditos

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana se refiere específicamente al fomento del acceso a microcréditos, con el único compromiso de “impulsar actuaciones informativas”. No se prevén acciones directas en el ámbito del sistema financiero privado, ni tampoco medidas de financiación pública en este ámbito. No hay objetivos cuantitativos especificados en este campo.

Actualmente en España solo se están desarrollando algunas pequeñas iniciativas. El programa que está más claramente estructurado en materia de microcréditos está dirigido por el ICO (Instituto de Crédito Público), junto con algunas fundaciones pertenecientes a las antiguas cajas de ahorros regionales. Sin embargo, esta iniciativa está orientada principalmente hacia la solución de las necesidades diarias, y solo en un número limitado de casos se plantea la financiación de las inversiones en empresas familiares.

Por el contrario, el sistema financiero español se encuentra actualmente en un profundo proceso de reestructuración, lo que ha hecho que el acceso a créditos sea muy difícil para todo el mundo, en fuerte contraste con las enormes cantidades de dinero transferidas a los bancos del sector público (a nivel europeo y nacional). En este contexto, la obtención de un crédito es casi imposible para la mayoría de las familias gitanas y obtener más información sobre los microcréditos, como sugiere la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, probablemente tenga efectos muy limitados. La falta de créditos es una desventaja clara para responder a las necesidades de las empresas familiares gitanas (especialmente la venta ambulante) de actualizar, diversificar y aumentar la productividad.

94 El rendimiento neto calculado para el comercio ambulante fue de cerca 1.177 € al mes.

95 Rodríguez Cabrero, G. (2009) *La situación y perspectivas del trabajo autónomo, especialmente la venta ambulante de la población gitana* (Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social).

96 Esta es la evaluación del análisis cualitativo realizado por entrevistadores gitanos, al que se hace referencia en el Anexo: Arza, J.: *La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana: El punto de vista de los grupos de interés regionales y locales*.

Dimensiones geográficas

Como se ha explicado en otros capítulos, hay grandes diferencias entre las regiones españolas en lo que se refiere a los mercados laborales locales, los programas de protección social y las políticas activas.

Conclusión

El acceso al empleo asalariado ha sido tardío y parcial, y esto explica la situación de vulnerabilidad de muchos trabajadores y trabajadoras gitanos, incluso antes de la actual crisis económica. Su impacto en la destrucción de puestos de trabajo poco cualificados ha afectado en mayor medida a la población gitana y está produciendo una desaceleración del proceso de incorporación al mercado laboral (es decir *asalarización*).

Las dificultades para mejorar el acceso de los trabajadores gitanos al empleo están aumentando rápidamente y todos los indicadores de empleo para la población gitana están empeorando en este momento (incluso con mayor intensidad que en el resto de la población española). Además de la contracción del mercado laboral, las empresas familiares gitanas se enfrentan a problemas cada vez mayores relacionados con el acceso limitado al crédito, la productividad (estancada o a la baja), las crecientes regulaciones y la intensificación de la competencia, lo que reduce sus ventas y ganancias. Estas tendencias provocan un intenso deterioro de los presupuestos familiares y afectan de manera significativa a las condiciones de vida de la población gitana.

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana reconoce implícitamente que estos efectos negativos no serán compensados hasta el año 2020 y los objetivos aprobados son, por lo tanto, bastante modestos.

En este contexto, la protección social destinada a los sectores de la población con mayor riesgo de exclusión (una gran parte de la población gitana) debe ser rediseñada y mejorada para evitar un mayor crecimiento de la pobreza extrema entre la población gitana.

También es altamente necesaria una estrategia de activación para mantener y aumentar el potencial activo de la población gitana y permitir la reincorporación de los desempleados al mercado laboral. Por lo tanto, sería necesario revisar la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana para responder de forma adecuada a la nueva situación.





DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

84

Seguimiento por parte de la sociedad civil

5. SALUD

Antecedentes

En las últimas décadas, ha habido una mejora significativa en lo que respecta a la salud de la población gitana en España gracias al desarrollo de políticas que garantizan la protección sanitaria para toda la población (es decir, cobertura sanitaria universal), junto con políticas de erradicación del chabolismo y barrios degradados en algunas Comunidades Autónomas.⁹⁷ Sin embargo, todavía se requieren mayores esfuerzos en algunas áreas para eliminar las desigualdades en materia de salud entre las personas gitanas y no gitanas.

La Encuesta Nacional de Salud de la Población Gitana, que se realizó en 2006 en el contexto de un convenio de colaboración entre la Fundación Secretariado Gitano y el Ministerio de Sanidad, ofrece información detallada sobre el estado de salud de la población gitana en comparación con el de la población en general, incluyendo las mismas preguntas que aparecen en las Encuestas Nacionales de Salud de España de 2003 y 2006.⁹⁸ La encuesta pone de manifiesto que la comunidad gitana presenta un peor estado de salud en lo que respecta a una serie de indicadores en comparación no solo con los grupos sociales con una mejor situación socioeconómica, sino también con las personas no gitanas en circunstancias socioeconómicas similares. Las diferencias conciernen a las condiciones de salud, el estilo de vida y el acceso a determinados servicios. Los desequilibrios de género se manifiestan en el hecho de que las mujeres gitanas tienen un estado de salud significativamente peor al de los hombres gitanos.⁹⁹ La Universidad de Alicante, en colaboración con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, volverá a realizar, siguiendo la misma metodología, la Encuesta de Salud a Población Gitana el próximo año, para lo que ha solicitado apoyo de la FSG y de asociaciones gitanas que trabajan en el ámbito de la salud.

Cabe señalar que en España las competencias en materia de salud las comparten la administración central (legislación básica, coordinación administrativa y asuntos exteriores en materia de salud) y las administraciones regionales (prestación de servicios).¹⁰⁰ El Sistema Nacional de Sanidad (SNS) de España consiste, por lo tanto, en la combinación coordinada de los servicios de salud de la administración central y los de las Comunidades Autónomas. Comprende todas las funciones y prestaciones sanitarias que, de acuerdo con la Ley, son responsabilidad de los poderes públicos. El acceso a los servicios se realiza a través de la tarjeta sanitaria individual emitida por cada Servicio de Salud a nivel regional, un documento con el que cada ciudadano se identifica como usuario legítimo en todo el SNS.

Las modificaciones que se han introducido recientemente en relación con el acceso al sistema sanitario¹⁰¹ ponen en tela de juicio el modelo español de protección sanitaria y su carácter universal, debido a que

97 A pesar de la falta de datos longitudinales, los expertos y los encuestados gitanos en la encuesta más reciente sobre este asunto (2007) coinciden en notar que se ha producido una mejora significativa en el estado de salud de los gitanos, gracias al acceso generalizado a los servicios de salud pública, los programas de vacunación y las campañas de medicina preventiva (incluyendo campañas contra el consumo de drogas).

98 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 la FSG. Disponible en: <http://www.mspsi.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/comuGitana.htm#estudioEPG>.

99 Laparra, D. (2009) op.cit.

100 Jefatura de Estado, España (1978) Constitución Española. Arts. 148.1.21 y 149.1.16. Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf.

101 Jefatura de Estado, España (2012a) *Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*. Boletín Oficial del Estado. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/24/pdfs/BOE-A-2012-5403.pdf>.

limitan el acceso de ciertos grupos al sistema sanitario. Este es el caso en particular de todas las personas adultas extranjeras y las personas gitanas españolas que no hayan tenido una relación con el mercado laboral formal y no queden cubiertos por las excepciones establecidas en la nueva normativa (declarar ingresos inferiores a 100.000 euros anuales). Mientras que la población gitana española está protegida frente a las exclusiones incluidas en la reforma sanitaria, las personas inmigrantes gitanas, tanto los ciudadanos de la UE como los de terceros países, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, teniendo en cuenta las dificultades a las que se enfrentan para obtener un permiso de residencia, que es una condición previa para la obtención de la tarjeta sanitaria individual, como se explica a continuación.

Por otra parte, los recortes presupuestarios que se están imponiendo actualmente en el sector sanitario, que se estima que han llevado a una disminución total del 10,6% entre los presupuestos nacionales y regionales en materia de salud desde el año 2010 (es decir, un recorte de 6,7 mil millones de euros, equivalente a 150 euros por paciente),¹⁰² también podrían tener un impacto negativo a medio y largo plazo sobre el estado de salud de la población gitana y de la población en general, al minar la calidad de la asistencia sanitaria pública. Existe el riesgo de que estos recortes presupuestarios se conviertan en un elemento más a medio plazo y se produzca una consolidación (y aceptación social) de facto de las medidas de exclusión arriba mencionadas.

Cobertura de los servicios sanitarios

Una característica fundamental del sistema de sanidad español en las últimas tres décadas ha sido su carácter universal y gratuito. La población gitana española – y hasta hace poco, cualquier persona – disfruta por lo tanto de la misma cobertura sanitaria que el resto de los ciudadanos españoles en relación con la asistencia sanitaria y la seguridad social y servicios básicos. En este sentido, disfrutaban de las mismas ampliaciones y restricciones en cuanto a la cobertura sanitaria que el resto de la ciudadanía. Sin embargo, lo que puede diferir en algunos casos es el uso que se hace de los servicios sanitarios, como se explicará posteriormente, dadas las características específicas del estado de salud de la población gitana.

Antes de la reciente reforma de la normativa en materia de acceso al sistema sanitario, que entró en vigor en abril de 2012 y fue complementada por un Real Decreto adicional por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España,¹⁰³ todos los ciudadanos españoles y extranjeros – incluso en situación irregular –, incluidas las personas gitanas, con residencia en el territorio nacional podían beneficiarse del derecho a la asistencia sanitaria gratuita.¹⁰⁴ Sin embargo, de acuerdo con la nueva normativa, a partir de septiembre de 2012, hay ciertas limitaciones en relación con el acceso a los servicios de salud pública, tanto para los ciudadanos españoles como para los extranjeros, incluidos los gitanos. Dada la insistencia de la reforma sanitaria en una mayor coherencia administrativa y la reducción de los desequilibrios territoriales entre las regiones de España, se exige a todos los servicios regionales de salud que cumplan con estas nuevas reglas, dado el establecimiento de un estándar nacional común para los servicios de atención sanitaria. De hecho, nueve de las diecisiete autoridades regionales de España implementaron las medidas de exclusión casi de inmediato, aunque sigue habiendo cierto margen de maniobra, como lo demuestra el caso del País

102 *El País* (2013) "6.700 millones menos para sanidad". 17 de febrero. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/02/16/actualidad/1361029181_888112.html.

103 Jefatura de Estado, España (2012a) op.cit. Jefe de Estado, España (2012b) *Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud*.

104 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley orgánica N° 4/2000, los beneficiarios del derecho a la protección de la salud y la sanidad pública son los siguientes:

- Todos los ciudadanos españoles y extranjeros ubicados en el territorio nacional.
- Los ciudadanos de los Estados miembros de la UE, que tienen los derechos consagrados en la legislación de la UE y en los tratados y convenios suscritos por el Estado español y que les sea aplicables.
- Los ciudadanos de Estados que no son miembros de la UE, que tienen los derechos reconocidos por las leyes, tratados y convenios firmados.

Vasco, que ha decidido defender el acceso libre de los inmigrantes sin papeles a la atención sanitaria dentro de su jurisdicción.¹⁰⁵

De acuerdo con la reforma, cualquier persona de nacionalidad española o cualquier extranjero con permiso de residencia tienen derecho a la asistencia médica si, en caso de que no contribuyan a la seguridad social (a través del empleo, por ejemplo), no declaran tener ingresos anuales superiores a 100.000 euros. Esto implica que los siguientes grupos no tendrán el “derecho a la asistencia sanitaria en España” – es decir, derecho al acceso libre (o casi gratuito) a la atención sanitaria no urgente:

- Los ciudadanos españoles y extranjeros, mayores de 26 años y residentes en España, que nunca han cotizado a la Seguridad Social y declaran tener unos ingresos anuales superiores a 100.000 EUR (este último requisito es especialmente importante, ya que sin su inclusión en una versión posterior del borrador de la ley, habría existido el riesgo de que muchos gitanos de nacionalidad española quedasen excluidos de los servicios de salud).
- Los ciudadanos españoles y extranjeros de 18 a 26 años que no contribuyen a la Seguridad Social, declaran tener ingresos por encima de los 100.000 euros al año y no pueden ser beneficiarios por su dependencia de un familiar o por una discapacidad (discapacidad superior al 65% de las facultades totales).
- Los ciudadanos extranjeros (tanto miembros de la Unión Europea y del Área Económica Europea como los ciudadanos de terceros países) de 18 años o más que no estén embarazadas y que no tengan certificado de residencia en España. Esto es de particular importancia para los gitanos que migran a España desde los Estados miembros de la UE en Europa Central y del Este y buscan trabajo sin estar registrados oficialmente.

Esto significa que a estas personas se les negará el acceso a la asistencia sanitaria gratuita, salvo en situaciones de emergencia o de maternidad, si bien los hijos a su cargo tendrán derecho a asistencia sanitaria gratuita. Sin embargo, las personas sin empleo o permiso de residencia (tanto los ciudadanos de la UE como de terceros países) pueden acceder a la atención médica necesaria no urgente, pero tienen que pagarla, por ejemplo mediante un plan de seguro médico específico (*Convenio Especial de Prestación de Asistencia Sanitaria*) que cuesta de 710 a 1.864 euros al año.¹⁰⁶ Hay que tener en cuenta que el registro en el SNS se lleva a cabo con el permiso de residencia, que de conformidad con la transposición por parte de España de la Directiva Europea de Libertad de Movimiento (2004/58)¹⁰⁷ mediante el Real Decreto 240/2007,¹⁰⁸ es mucho más difícil de conseguir, especialmente para los extranjeros que no tienen un empleo formal, incluidos muchos de los inmigrantes gitanos. De hecho, los ciudadanos extranjeros tienen derecho a un permiso de residencia si están dados de alta como autónomos, si son estudiantes matriculados, si son familiares dependientes de los ciudadanos de la UE que trabajan o estudian en España, o si no son una “carga” para el estado de bienestar español.¹⁰⁹ Esta última cláusula excluye a un número significativo de los inmigrantes gitanos extranjeros a la hora de obtener los permisos de residencia y, por extensión, acceder a la asistencia sanitaria gratuita más allá de los servicios de emergencia y la atención durante el embarazo y el parto. En

105 *El País* (2012) “Nueve autonomías aplican a rajatabla la exclusión sanitaria a los sin papeles”. 28 de noviembre. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/11/28/actualidad/1354102410_619336.html. Dicho esto, ha habido resistencia por parte de algunas autoridades regionales controladas por los partidos de la oposición (Andalucía, País Vasco), así como por parte de numerosos médicos a título individual o colectivo, que se niegan a poner en práctica estas restricciones. De hecho, el País Vasco sigue ofreciendo tarjetas sanitarias individuales a los inmigrantes sin papeles, decisión que fue ratificada por el Tribunal Constitucional motivando que el interés general en la protección de la salud es superior al objetivo económico de reducir los costes. Sin embargo, la tarjeta sanitaria vasca no será válida en el resto del país. Véase *El País* (2013) “Sanidad advierte de que los ‘sin papeles’ no podrán usar su tarjeta fuera de Euskadi”. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/18/actualidad/1355831164_908255.html.

106 Público (2010) “Sanidad y las CCAA aprueban el seguro sanitario para inmigrantes irregulares”. 3 de octubre. Disponible en: <http://www.publico.es/espana/443333/sanidad-y-las-ccaa-aprueban-el-seguro-sanitario-para-inmigrantes-irregulares>.

107 Parlamento y Consejo Europeo (2004) *Directiva 2004/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:en:PDF>.

108 Jefe de Estado, España (2007) *Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo*. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/02/28/pdfs/A08558-08566.pdf>.

109 Información exhaustiva se proporciona en la Web del Ministerio de Interior español: <http://www.interior.gob.es/extranjeria-28/ciudadanos-de-la-union-europea-718/estancia-y-residencia-722?locale=es>.

otras palabras, este último grupo tiene acceso a la asistencia sanitaria sólo en situaciones de emergencia (salvo las mujeres embarazadas y los niños).

Las restricciones, en principio justificadas para limitar las prestaciones sociales a los inmigrantes sin papeles y luchar contra el turismo sanitario, es probable que afecten en mayor medida a los inmigrantes gitanos procedentes de Europa de Este que son Miembros de la UE, debido a su confinamiento en el empleo irregular y su falta de “recursos suficientes” que impidan que se les considere como una “carga” para el Sistema de la Seguridad Social. Dicho esto, las personas gitanas de nacionalidad española tienen las mismas posibilidades que los demás ciudadanos españoles de tener derecho a la asistencia sanitaria pública. Esta regulación supone un regreso a un modelo restrictivo como el que había sido abolido en el año 2000 con la adopción de la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000,¹¹⁰ y pone en tela de juicio el modelo español de acceso universal al sistema de salud pública. La consiguiente falta de protección puede tener un impacto negativo en la salud de la población gitana y puede debilitar la dinámica existente en lo que respecta a la inclusión social de la comunidad gitana en el sistema nacional de salud.

Además, cabe mencionar que los recortes presupuestarios que se están imponiendo en el sistema de salud están limitando su alcance y capacidad (menos recursos humanos, menos inversiones en el sector sanitario, la introducción del sistema de copago de los medicamentos o de teleasistencia para los ciudadanos). El coste añadido para los pacientes es sin embargo progresivo y relacionado con los ingresos, incluyendo medidas de protección para los grupos con bajos ingresos (inferiores a 18.000 euros anuales) o para los desempleados, y es relativamente bajo en términos absolutos (por ejemplo, un pago máximo de 8 euros mensuales para todos los medicamentos prescritos en el caso de las personas con ingresos anuales por debajo de los 18.000 euros, de 60 euros para las personas con ingresos anuales superiores a 100.000 euros).¹¹¹ Dicho esto, los costes adicionales probablemente excluyan a los sectores más pobres y marginados de la población gitana del acceso adecuado a medicamentos.

Según las personas consultadas, en lugar de reducir los costes sanitarios y reestructurar los servicios, la reforma puede que tenga el efecto contrario sobrecargando a los servicios sanitarios de emergencias, aumentando los costes relacionados con la salud (por ejemplo, forzando al sistema de salud a responder a las epidemias y otros problemas de salud pública en las zonas con una alta concentración de inmigrantes en situación irregular y población gitana no registrada), y también dividiendo la sociedad en ciudadanos de primera clase que gozan de plenos derechos y ciudadanos españoles y miembros de la UE de segunda clase (y de los inmigrantes sin papeles) con derechos restringidos.

En este contexto, se podría decir que las medidas adoptadas no están teniendo en cuenta los retos de inclusión de los grupos y personas en situación de vulnerabilidad y marginación, incluida la población gitana.

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España está intentando reducir al mínimo las consecuencias negativas de la reforma sanitaria mediante el desarrollo de su Estrategia de Equidad en Salud.¹¹² Adoptada en mayo de 2010, la Estrategia incluye recomendaciones sobre las estrategias políticas que, desde distintos niveles y sectores de administración, deberán ser lanzadas o impulsadas para reducir las desigualdades en materia de salud en España. Actualmente, el Ministerio ha dado prioridad a nueve medidas agrupadas en cuatro líneas de actuación, que constituyen la base de la acción desarrollada, a saber:

- Línea de actuación 1: Desarrollar sistemas de información sobre equidad en salud que permitan guiar las políticas públicas.

110 Jefatura de Estado, España (2000) *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/12/pdfs/A01139-01150.pdf>.

111 Información adicional disponible en la Web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: <http://www.msc.es/gabinetePrensa/rd162012/home.htm>.

112 Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España (2010) *Avanzando hacia la Equidad. Propuesta de Políticas e Intervenciones para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España*. Disponible en: http://www.msps.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/Moving_Forward_Equity.pdf.

- Línea de actuación 2: Promover y desarrollar el conocimiento y las herramientas intersectoriales, avanzando hacia el concepto de “salud y equidad en todas las políticas”.
- Línea de actuación 3: Desarrollar un plan de apoyo integral a la salud infantil y juvenil que vele por la igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los niños y niñas, independientemente de las condiciones de sus padres.
- Línea de actuación 4: Desarrollar un plan de visibilización política de la Estrategia de Equidad en Salud y los Determinantes Sociales de la Salud.

A pesar de que la Estrategia Nacional de Equidad en Salud se tuviera en cuenta en el desarrollo de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, por el momento no hay indicación alguna de que haya sido revisada de conformidad con los principios y las líneas de acción desarrollados en esta última.

En el 2003 también se adoptó una Estrategia Nacional de Equidad en Salud dirigida específicamente a la población gitana, que preveía la elaboración de la Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana antes mencionada, la organización de sesiones de formación para profesionales sanitarios, y la publicación y difusión de materiales de apoyo, entre otros. Esta Estrategia, que se implementó inicialmente mediante el Convenio de Colaboración entre el Ministerio y la Fundación Secretariado Gitano (2003-2008), se desarrolla ahora con la colaboración del Grupo de Trabajo de Salud del Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

Todavía no hay información disponible sobre el impacto de la reciente reforma sanitaria en la comunidad gitana, pero la FSG está elaborando actualmente un informe más amplio, basado en un proceso de consulta interna, sobre el impacto de la crisis y las reformas en la comunidad gitana, que incluirá una evaluación específica del impacto de la reforma sanitaria en la población gitana. Se espera su publicación para esta primavera/verano.

Documentos de registro y acceso a los servicios de salud

Como se explica en el capítulo sobre la lucha contra la discriminación (sección 1), la población gitana española ya no tiene problemas relacionados con su registro o documentación. Los sectores más marginados de la comunidad que carecían de documentos de registro y / o Documentos Nacionales de Identidad, resolvieron estas cuestiones en la década de los ochenta. Sin embargo, como se explica en la sección anterior, la reforma actual puede crear algunas barreras formales en relación con el acceso de la población gitana a los servicios sanitarios, aunque esto se limita a un pequeño porcentaje de personas gitanas españolas (es decir los que nunca han participado en el mercado laboral oficial y declaran tener ingresos superiores a 100.000 euros puede tener dificultades para obtener la tarjeta sanitaria individual en los próximos años).

Por el contrario, los inmigrantes gitanos procedentes de países del Este de Europa parecen enfrentarse a problemas de inscripción por varios motivos, como se menciona en el capítulo sobre la lucha contra la discriminación. La falta de documentos de registro impide el acceso a los derechos sociales, como es el caso de la salud. Esto es particularmente relevante teniendo en cuenta los desarrollos legales recientes, que establecen como requisito para que los ciudadanos de otros Estados miembros de la UE tengan acceso al sistema de salud pública la obtención de un permiso de residencia.

También es importante recordar que las competencias en materia de salud están compartidas con las autoridades regionales y por lo tanto las normas y requisitos establecidos para el acceso pueden variar de una región a otra. Por lo tanto, se tiene que aclarar en el futuro la manera en que cada región pone en práctica la nueva ley y sus efectos sobre la limitación del acceso de varios grupos (gitanos y no gitanos). Como ya se ha mencionado, nueve autoridades regionales implementaron de inmediato la reforma sanitaria, mientras que algunas (Asturias, Andalucía, País Vasco y Cataluña) han decidido no aplicar la reforma, por ejemplo concediendo aún tarjetas sanitarias individuales a los inmigrantes sin papeles (como en el caso del País Vasco), y otras implementaron la reforma parcialmente (este es el caso de Comunidad Valenciana, Galicia, Castilla y León) manteniendo ciertos mecanismos de acceso con el fin de garantizar la inclusión de los grupos a los que afectarían las restricciones de la reforma (principalmente inmigrantes sin papeles). El ámbito



de aplicación de los programas de bienestar social, que podrían permitir el acceso a la tarjeta sanitaria, también difiere de una región a otra.¹¹³

El acceso a los servicios básicos, de urgencias y especializados

La población en su conjunto tiene un acceso adecuado a los servicios de urgencias, básicos y especializados, tanto en la teoría como en la práctica, como manifiestan las distintas encuestas relativas a la evaluación de los pacientes sobre la calidad de la asistencia sanitaria pública en España, que muestran que más del 70% de las personas preguntadas (en 2012) consideran que el sistema de salud funciona bien o muy bien (68% en 2008, frente al 73% en 2011)¹¹⁴ y más del 75% consideran que su salud es buena o muy buena (frente a un 70% en 2006).¹¹⁵ Hay programas y servicios que cubren las necesidades de los grupos sociales en riesgo de pobreza y / o exclusión (es decir, marginados, segregados, etc.), pero los recortes presupuestarios están afectando la sostenibilidad de estos servicios, que en muchos casos están siendo desarrollados por organizaciones no gubernamentales (equipos de salud en los asentamientos, equipos de intervención social que trabajan sobre el acceso a la asistencia médica y/o la medicina preventiva). En otras palabras, los esfuerzos realizados en relación con las poblaciones que experimentan desventajas (en zonas rurales, en situaciones de exclusión, con problemas de adicción a las drogas...) y que habían logrado avances significativos con respecto a la reducción de las desigualdades en salud están experimentando actualmente una paralización o incluso un retroceso. Basándonos en la información recogida entre los actores consultados, no es posible valorar hasta qué punto se están teniendo en cuenta los objetivos de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana.

Los mismos comentarios que en la primera sección se aplican a esta pregunta. Según las personas consultadas, en el contexto actual de reformas no se han realizado nuevos esfuerzos particulares para mejorar el acceso a los servicios de salud, pero han cambiado los requisitos establecidos para tener acceso a estos servicios, lo que podría tener un impacto en la población gitana.

En cuanto al acceso de la población gitana a estos servicios, la Encuesta de Salud y Población Gitana mencionada anteriormente¹¹⁶ ofrece información detallada relativa al acceso de la población gitana a los servicios básicos, especializados y de emergencia, comparándolo con el resto de la población. Como se muestra en el estudio, podríamos decir que no se trata tanto de un problema de falta de acceso, sino de un acceso inadecuado en algunos casos. Según el estudio, nos encontramos con dos situaciones distintas en relación con el acceso al sistema sanitario:

- El acceso universal a la salud ha significado una mejora sustancial en el acceso general de la población gitana a los servicios médicos generales, hospitales, urgencias y el acceso a los medicamentos. Sin embargo, el estado de salud relativamente peor de este grupo a veces implica un uso más frecuente de estos servicios en comparación con la población en general. De hecho, el 91% de las personas gitanas españolas preguntadas en el marco de una encuesta realizada recientemente habían utilizado los servicios sanitarios públicos en el último año, frente al 69% de los inmigrantes gitanos procedentes de países del Este de Europa, el 75% de los marroquíes y sólo el 50% de los inmigrantes indo-paquistaníes, lo que indica niveles relativamente altos de conocimiento de la comunidad gitana de sus derechos a la asistencia sanitaria, especialmente de los gitanos españoles.¹¹⁷ El estado de salud relativamente peor

113 Médicos del Mundo ofrece un mapa comparativo, exhaustivo y útil de la implementación de la reforma sanitaria en las respectivas regiones tres meses después de su entrada en vigor. Véase *Médicos del Mundo* (2012) "Semáforo de la Aplicación de la Reforma Sanitaria". Disponible en: <http://www.medicosdelmundo.org/derechoacurar/mapa-semaforo/#mapa>.

114 Un ejemplo es el último "Barómetro Sanitario" del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Véase ABC (2013) "Los españoles ponen un 6,5 de nota a la sanidad española". 14 de febrero. Disponible en: <http://www.abc.es/sociedad/20130214/abci-barometro-sanitario-2012-201302131821.html>.

115 Instituto Nacional de Estadística (INE), España (2013) *Encuesta Nacional de Salud 2011-2012*. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np770.pdf>.

116 La Parra, D. (2009) op.cit.

117 Consejo Español para la Promoción de la Igualdad de Trato (2012) *Estudio anual sobre la discriminación por el origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas 2011*. Disponible en: http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2012/documentos/2012_panel_2011.pdf.

de la población gitana es sin duda una cuestión relacionada con la equidad en salud así como con los determinantes sociales, por lo que la pregunta es si el sistema hace algo en concreto para abordar las desigualdades en materia de salud más allá de la provisión universal. Lamentablemente los recortes presupuestarios están debilitando la implementación efectiva de la mencionada Estrategia Nacional de Equidad en Salud, cuyo objetivo es la disminución de estas desigualdades.

- El sistema público de salud absorbe la mayor parte de las consultas médicas y hospitalizaciones de la población gitana.
- El porcentaje de casos en los que las personas gitanas necesitaron atención médica y no la recibieron es muy parecido al porcentaje del conjunto de la población (este indicador es uno de los más bajos entre los países europeos).
- Las revisiones médicas generales, sin embargo, son menos frecuentes entre la población gitana, lo que supone que en muchos casos acudan con mayor frecuencia a los especialistas para el diagnóstico o tratamiento de patologías más graves.
- El acceso de la población gitana es menor en el caso de los servicios no cubiertos por el Sistema Nacional de Sanidad o en los casos en que la prevención tiene una importancia fundamental (frente al tratamiento directo de las enfermedades): la salud dental (no cubierta por el SNS), las prácticas de prevención entre las mujeres (incluyendo la detección del cáncer de mama, principalmente debido a la falta de conocimiento de la población gitana de la importancia que tiene la medicina preventiva y no a los obstáculos en el acceso), el acceso a audífonos o gafas (no cubiertos por el SNS).¹¹⁸

No se han identificado medidas específicas relacionadas con las mujeres gitanas, sino más bien medidas generales para la población femenina en su conjunto. Sin embargo, los programas específicos orientados hacia la educación sanitaria y la concienciación suelen dirigir sus actividades especialmente a las mujeres y los niños.

La discriminación y el derecho a la información médica, el consentimiento y la confidencialidad

La salud es una de las áreas en las que se recogen menos casos de discriminación directa (sólo algunos casos se mencionan cada año en el *Informe Anual sobre la Discriminación y la Comunidad Gitana*)¹¹⁹ y en las que existe una menor discriminación percibida entre las personas gitanas. Según la encuesta entre la comunidad gitana en el año 2006 realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS,¹²⁰ sólo el 16,3% de las personas gitanas encuestadas sintieron que se les trataba peor o se sintieron discriminadas por su origen étnico en los servicios de salud (centros de salud, hospitales), tasa que se redujo a la mitad media década más tarde. De hecho, la encuesta de 2012 *Encuesta anual sobre la discriminación percibida* realizada por el Consejo Español para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico mostró que sólo el 8,8% de los gitanos españoles encuestados (9,7% de gitanos inmigrantes, y un promedio de 9,2% de todos los encuestados) que acudieron a un centro de salud declararon haber sufrido algún tipo de trato discriminatorio en el sector de la sanidad (un porcentaje menor que en 2010). Por ejemplo, al 0% de las personas gitanas españolas se les puso pegas para la obtención de la tarjeta sanitaria individual, mientras que el 3,9% de la población gitana inmigrante se encontraron con obstáculos. Las cifras relativas a la discriminación en relación con los servicios de salud son significativamente más bajas que en otros campos (por ejemplo, entre las personas de origen gitano españolas, el 23,8% de las personas encuestadas se sintieron discriminadas en la educación, el 34% en lo

118 Como ya se ha mencionado, la reforma del sistema sanitario añade algunos medicamentos recetados, prótesis y servicios no urgentes para pacientes ambulatorios a la lista de servicios excluidos del SNS, junto con los servicios dentales, oftalmológicos y de audición. En el caso de los nuevos elementos excluidos, como ya hemos mencionado, hay algunas medidas de protección para las personas de bajos ingresos (incluidos los desempleados). En el caso de los servicios dentales y otros servicios especializados excluidos de la cobertura del SNS, se necesita que los pacientes los paguen de su propio bolsillo o que contraten un seguro privado.

119 El último informe disponible corresponde al año 2011. Ver FSG (2012) *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual 2011*. Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion12/>.

120 CIS (2006) *Encuesta Sociológica a Hogares de la Población Gitana*. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7820.

que respecta al trato que recibieron por parte de la policía, el 35,6% en el acceso a la vivienda, o el 50,9% en el empleo).¹²¹

Sin embargo hay una serie de aspectos que, a pesar de que no se puedan considerar como discriminación (ya sea de carácter directo o indirecto), tienen un impacto negativo en la salud de la población gitana. Estos aspectos están más bien relacionados con la forma en la que se presta el servicio (el conocimiento y la sensibilización sobre las características específicas de la cultura gitana, la adaptación de los servicios, incluso de la cantidad de tiempo, y la información proporcionada a los pacientes por el personal médico). Como ya se ha mencionado, la reciente reforma sanitaria supone un retroceso y podría ser considerada como una forma indirecta de discriminación contra los inmigrantes, incluidos los gitanos procedentes de países del Este de Europa, por razón de su nacionalidad e ingresos.

En lo que se refiere a los mecanismos disponibles para atender las quejas y corregir las violaciones de los derechos, hay varios medios de defensa de los derechos de los pacientes: mostradores de quejas ubicados en los propios centros de salud, el Defensor del Paciente de las Comunidades Autónomas¹²² y en la administración nacional de la salud. Más allá de las administraciones sanitarias públicas, el Defensor del Paciente a nivel nacional tiene competencia para registrar las denuncias y emprender acciones legales en nombre de las víctimas de discriminación por parte de todas las administraciones del Estado y empresas públicas – a nivel central, regional y local.

En relación con los servicios de salud pública, existe la posibilidad de presentar una denuncia ante la persona responsable del servicio y en función de la gravedad del caso, también puede ser llevado al Defensor regional o nacional, aunque de acuerdo con la información de la que disponemos, no se le ha presentado a éste ningún caso de discriminación contra alguna persona gitana en la asistencia sanitaria.

En el caso de los servicios privados de salud, las víctimas de discriminación pueden presentar una queja en el propio centro de salud o en la Oficina de Consumidores y Usuarios. En ambos casos, si la discriminación es muy grave, puede ser considerada un delito y será llevada ante los tribunales de conformidad con la Directiva Europea de Igualdad 2000/43, transpuesta a la legislación española mediante la Ley 62/2003 y los Reales Decretos 1262/2007 y 1044/2009.¹²³ Hasta donde sabemos, ningún miembro de la comunidad gitana ha presentado ninguna queja ante la Oficina de Consumidores y Usuarios o ante los tribunales.

La Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación por Origen Racial o Étnico (Red de Antenas) es otra posibilidad al alcance de los pacientes discriminados, pero se detectan muy pocos casos de discriminación contra la población gitana en los servicios de salud (véase el capítulo relativo a la discriminación). Estos pocos casos de discriminación en relación con la asistencia sanitaria de los que se informa a la Red de Antenas (en el 2012 un solo caso de discriminación indirecta contra gitanos búlgaros y rumanos en Valencia), no han dado lugar a ninguna acción judicial posterior.¹²⁴

Estos mecanismos podrían mejorarse con el fin de garantizar que son bien conocidos por la ciudadanía y facilitar el acceso a los mismos. Esto podría hacerse mediante campañas de sensibilización dirigidas a los grupos vulnerables por parte de las autoridades nacionales y regionales competentes en materia de salud y garantizando la autonomía del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato (véase el relativo a la

121 Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato (2012) *Estudio anual sobre la discriminación por el origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas 2011*. Disponible en: http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2012/documentos/2012_panel_2011.pdf.

122 Véase, por ejemplo, el *Defensor del Paciente* en la administración de la Comunidad de Madrid: http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=ComunidadMadrid/CM_Presentacion_FA/fichaConsejeria_Organismo&cid=1142439327332&c=CM_Presentacion_FA&language=es.

123 Consejo Europeo (2000) *Directiva del Consejo 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, de implementación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*. Jefatura de Estado, España (2003) *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social*. Para obtener información sobre los Reales Decretos 1262/2007 y 1044/2009 que regulan la composición, el mandato, las competencias y la organización del Consejo Español de Promoción de la Igualdad de Trato, consulte: <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/elConsejo/antecedentes/home.htm>.

124 Véase FSG (2012) *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual 2012*. Disponible en: http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/97196.html.es.

lucha contra la discriminación). El papel del Defensor también debería reconsiderarse ya que solo tiene capacidad para emitir recomendaciones sin imponer sanciones, por lo que no hay compensación alguna para las víctimas.

Legislación sobre los derechos de los pacientes y su implementación

Como ya se mencionó en el plan de investigación inicial, en esta sección se presenta información sobre la legislación general vigente en España en esta materia. Sin embargo, resulta difícil evaluar su impacto en la comunidad gitana.

En España, los derechos de los pacientes están consagrados en diversas leyes, empezando por la Constitución Española (1978),¹²⁵ que consagra el derecho fundamental a la protección de la salud, y la Ley General de Sanidad de 1986,¹²⁶ que estableció los derechos y las obligaciones fundamentales de los pacientes, así como los principios generales de universalidad y equidad. En paralelo, diversas Comunidades Autónomas habían elaborado sus propios marcos regulatorios antes de la entrada en vigor de la legislación nacional específica sobre cuestiones relacionadas con los derechos de los pacientes, es decir, la Ley 41/2002 que regula la autonomía de los pacientes y sus derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, cuyo desarrollo corresponde en gran medida a las Comunidades Autónomas.¹²⁷

La Carta Europea de los Derechos de los Pacientes,¹²⁸ que tiene su origen en la Carta Europea de Derechos Fundamentales ratificada en el ámbito del Tratado de Lisboa, también establece una serie de derechos de los pacientes que el Comité Económico y Social Europeo sobre los Derechos de los Pacientes ha instado a los Estados miembros a que respeten.

La corrupción en el sistema sanitario

Aunque no hay datos disponibles, ni las autoridades públicas ni las organizaciones de la sociedad civil consultadas han identificado casos de corrupción -entendida como los pagos informales que se cobran por los servicios médicos (que deberían ser ofrecidos de forma gratuita o por un coste determinado) - en el sistema público de salud en España. Observadores pertinentes, tales como *Transparency International* no han destacado la salud como uno de los ámbitos objeto de prácticas corruptas o fraudulentas en España.¹²⁹ No hay constatación oficial de corrupción alguna en la asistencia sanitaria.

Campañas de sensibilización específicas (medidas preventivas, controles médicos, atención prenatal y posnatal, planificación familiar e inmunización)

No tenemos conocimiento de la existencia de campañas de sensibilización específicas en materia de salud desarrolladas por las autoridades públicas desde la adopción de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, aunque el gobierno de la Comunidad de Madrid ha firmado recientemente un acuerdo de colaboración con la Federación de Asociaciones Gitanas "Kali" para desarrollar campañas de sensibilización sobre la vacunación infantil y la prevención del cáncer de mama entre las mujeres gitanas,

125 Jefe de Estado, España (1978) op.cit.

126 Jefe de Estado, España (1986) *Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=B0E-A-1986-10499>.

127 Jefatura de Estado, España (2002) *Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2002/11/15/pdfs/A40126-40132.pdf>.

128 Texto disponible en: http://ec.europa.eu/health/ph_overview/co_operation/mobility/docs/health_services_co108_en.pdf; véase también Comité Económico y Social Europeo (2008) *Opinión del Comité Económico y Social Europeo sobre los Derechos de los Pacientes*. 2008/C 10/18. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:010:0067:0071:EN:PDF>.

129 Véase *Transparencia Internacional* (2013) "Visión General del País. España". Disponible en: http://www.transparency.org/country#ESP_Overview.

así como el uso de los servicios de salud generales por parte de la población gitana.¹³⁰ Hay acciones de sensibilización desarrolladas a nivel local en el marco de los programas implementados por organizaciones no gubernamentales como la Unión Romani y la Fundación Secretariado Gitano. En el último año, las acciones generales de sensibilización en materia sanitaria, incluida la lucha contra la drogodependencia, han sido desarrolladas por la Cruz Roja y otros en asentamientos marginados periurbanos, como la Cañada Real de Madrid, beneficiando a personas gitanas y no gitanas.

La cuestión de la vacunación infantil está bien controlada y gestionada por el sistema de salud público para toda la población. Hace dos años, un brote de sarampión ocurrió en dos Comunidades Autónomas en barrios con una alta concentración de población gitana y fue controlado rápida y efectivamente gracias a la colaboración de los centros de salud y las organizaciones sociales. Las autoridades sanitarias identificaron como causa del brote la falta de vacunación de algunos residentes, incluyendo adultos y niños, gitanos e inmigrantes.

Dentro de sus líneas de acción, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ha creado varias herramientas de información y sensibilización para promover la equidad en relación con la salud dirigidas a los grupos de interés (profesionales sanitarios, los encargados de la toma de decisiones en este ámbito...). Específicamente en relación con la comunidad gitana y la salud, se han desarrollado varias herramientas de sensibilización, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la inclusión de la población gitana. Éstas incluyen el vídeo "El Arte de Vivir Sano",¹³¹ creado en el ámbito del Grupo de Trabajo sobre Salud del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, y varias guías y manuales como por ejemplo la publicación *Salud y la Comunidad Gitana*¹³² y el *Manual de Acción en el Área de los Servicios de Salud con la Comunidad Gitana*.¹³³ Es difícil estimar el impacto de estas campañas de sensibilización y actividades de prevención. La evaluación solo podría basarse en los cambios detectados en relación con los hábitos de salud, pero desafortunadamente, no hay datos disponibles para evaluar los cambios en estos hábitos y estilos de vida de una manera sistemática. Sin embargo, sabemos que, por ejemplo, en relación con los temas de sobrepeso y obesidad infantil, las autoridades médicas están preocupadas por los altos índices de obesidad entre las personas gitanas y el personal médico está haciendo esfuerzos para concienciar a las familias con respecto a los hábitos alimenticios, pero se encuentran con dificultades para conseguir cambios.

El enfoque integrado en materia de salud y sus requisitos de coordinación

Como se analiza en el capítulo sobre requisitos estructurales, a nivel de la administración central, hasta ahora no ha habido ningún mecanismo de coordinación formal y regular, desarrollándose la cooperación principalmente en el contexto de iniciativas específicas, como la elaboración de documentos normativos, incluida la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana.

En este contexto, las autoridades competentes en materia de salud mantienen contactos informales, siempre que se considera necesario, con la Unidad del Programa de Desarrollo Gitano del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que tiene la responsabilidad principal en los asuntos relacionados con la población gitana.

Existe también un grupo de trabajo específico en el ámbito de la salud en el marco del Consejo Estatal del Pueblo Gitano. Este grupo de trabajo reúne a representantes de la Administración del Estado responsables de los temas de salud y población gitana, así como a representantes de varias de organi-

130 Portal de Salud de la Comunidad de Madrid (2013) "La Comunidad refuerza las actuaciones de integración sanitaria con la comunidad gitana". 21 de enero. Disponible en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1354183194158&language=es&pageid=1159444389315&pagename=PortalSalud%2FCM_Actualidad_FA%2FPTSA_pintarActualidad&vest=1159444389315.

131 Vídeo disponible en: <http://www.msps.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/video.htm>.

132 Ministerio de Sanidad y Consumo de España y la FSG (2007) *Salud y la Comunidad Gitana*. Disponible en: http://www.mspsi.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/Health_and_the_Roma_Community.pdf.

133 FSG (2005) *Manual de Acción en el Área de los Servicios de Salud con la Comunidad Gitana*. Disponible en: <http://www.mspsi.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/handbookHealthServices.pdf>.

zaciones de la sociedad civil que trabajan por la inclusión de la comunidad gitana y que forman parte del Consejo.¹³⁴

Este grupo ha estado trabajando desde la creación del Consejo Estatal, pero en la actual fase de renovación, su composición ha cambiado: ahora se limita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y a las organizaciones que trabajan por la inclusión de la comunidad gitana. Las administraciones locales y regionales no participan en el Consejo Estatal, ni en los plenarios ni en los grupos de trabajo, lo que explica las dificultades que existen en materia de coordinación. Todos los grupos se reúnen al menos dos veces al año, y ya que la nueva fase acaba de empezar, el plan de trabajo se está redactando.

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana menciona los mecanismos de cooperación y participación administrativa. En el ámbito de la salud, así como en otros ámbitos, cada ministerio tiene una comisión sectorial que aborda cuestiones sectoriales con los gobiernos regionales. En relación con ciertos asuntos, también se implica a la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). El Consejo Estatal del Pueblo Gitano ha pedido que mejore la coordinación con las Comunidades Autónomas y los entes locales dadas las competencias compartidas en materia de salud. Por ejemplo, en relación con la cooperación y participación administrativa, solicita lo siguiente:

- El establecimiento de mecanismos para asegurar que las distintas estrategias públicas y planes del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de las Comunidades Autónomas tienen un verdadero impacto en la salud de la población gitana.
- El fomento de la colaboración y la participación de los gitanos y las asociaciones que trabajan por su integración en los procesos de intervención.
- La promoción del trabajo y las actividades intersectoriales, fomentando la coordinación con otras entidades y planes de acción, en todos los ámbitos territoriales, así como con otras instituciones.
- La mejorar de la coordinación con los servicios de pediatría para promover acciones dirigidas a la difusión de información, la sensibilización y la formación de la población gitana, especialmente los inmigrantes procedentes de países del Este de Europa.
- El apoyo y mayor ímpetu en las actividades formativas relacionadas con la diversidad, las capacidades interculturales y la igualdad de los profesionales (hombres y mujeres) que trabajan en el ámbito sanitario.
- La adaptación cultural de los recursos cuando sea necesario.

Asignaciones presupuestarias

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana se adoptó cuando la crisis se estaba consolidando en España y como consecuencia los fondos disponibles se han visto reducidos. La financiación en este ámbito proviene principalmente del sistema que permite destinar fondos recaudados mediante el IRPF (Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas) a ONG de acuerdo con la prioridad de inclusión social.¹³⁵ Asimismo se asigna una cantidad importante de fondos a través del Plan Nacional sobre Drogas y el Plan Nacional sobre el SIDA, aunque se ha producido un descenso significativo este año, especialmente en el caso de este último. En el marco del Plan Nacional sobre Drogas se pueden desarrollar intervenciones en relación con áreas tales como la prevención del acceso y consumo, y los hábitos saludables. El Plan de Desarrollo Gitano también asigna financiación para las intervenciones en materia de salud, pero las cantidades asignadas a este Plan han ido disminuyendo gradualmente a lo largo de los años.

134 Para obtener información adicional sobre el funcionamiento y las competencias del Consejo, rogamos consulte: Consejo Estatal del Pueblo Gitano (2012) "Reglamento de Funcionamiento Interno" (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad). Véase <http://www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/poblacionGitana/consejoEstGitano.htm#organiza>.

135 A los contribuyentes se les ofrece la opción de asignar el 0,7% del impuesto sobre la renta a las ONG sociales y/o el 0,7% a la Iglesia Católica al declarar sus ingresos.

Conclusión

En conclusión, las cuestiones fundamentales relativas a la salud de la población gitana y el proceso de gobernanza de acceso de las familias gitanas a la sanidad son:

- Un desarrollo institucional y político positivo, incluyendo la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y la Estrategia de Equidad en Salud que tienen en el punto de mira los Determinantes Sociales de la Salud.
- Una tendencia política, legislativa y presupuestaria negativa hacia la reducción de la prestación universal de salud, lo que debilita el derecho fundamental de la población gitana a una asistencia sanitaria de calidad (especialmente los inmigrantes procedentes de países de Europa del Este).
- La falta de alineamiento entre los objetivos en materia de salud de la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana y otros desarrollos institucionales y políticos, lo que implica que se podría decir que el Principio Básico Común de incorporar las cuestiones relativas a la población gitana a las políticas generales (nº 4) no se aplica suficientemente en el contexto español, mientras que el principio de enfoque explícito pero no exclusivo (nº 2) se ve afectado por la disminución de recursos específicos para las acciones relacionadas con la salud de la comunidad gitana.

Estas tendencias son susceptibles de provocar que tanto el proceso de inclusión de la población gitana en el sistema general de sanidad a lo largo de varias décadas como la mejora de su estado de salud queden estancados o posiblemente sufran contratiempos significativos a medio plazo. También podrían minar los esfuerzos por lograr la equidad en salud y obstaculizar de esta manera el logro de los objetivos de España relativos a la disminución de la pobreza y la inclusión social en el marco de la Estrategia Europa 2020.

6. VIVIENDA

Antecedentes

El acceso a la vivienda y a entornos residenciales y urbanos más normalizados que tuvo lugar en los años 70 y 80 gracias al desarrollo de políticas de vivienda más amplias e inclusivas fue uno de los factores clave para la mejora de las condiciones de vida de la población gitana y, por lo tanto, la mejora de su integración social. Como confirman las fuentes y los actores consultados, incluidos los miembros de la comunidad gitana, la situación de la población gitana en materia de vivienda ha mejorado desde entonces de manera significativa, tanto con respecto a la erradicación del chabolismo, como al acceso y la calidad de la vivienda. Según uno de los últimos estudios realizados,¹³⁶ que analizó en 2007 las condiciones en materia de vivienda de unos 90.000 hogares gitanos, el 88,1% de la población gitana vive en una vivienda normalizada y sólo el 3,9% viven en chabolas, cuevas o similares en comparación con el 10% en 1991.¹³⁷

Sin embargo, las fuentes consultadas coinciden en que la vivienda sigue siendo uno de los problemas más relevantes que afectan a la comunidad gitana. En particular destacan lo siguiente:

- El elevado número de familias gitanas que siguen viviendo en barrios chabolistas y viviendas deterioradas, que podrían considerarse infraviviendas (según el estudio mencionado anteriormente, 3,9% y 7,8%, respectivamente).
- Los problemas relacionados con el acceso a la vivienda y la calidad de los servicios y equipamientos dentro de las viviendas (debido a la baja calidad de las construcciones o la falta de mantenimiento adecuado) y en los barrios en los que se encuentran (debido a un mantenimiento inadecuado o inexistente). De acuerdo con un análisis contrastado de la encuesta del Centro de Estudios Sociológicos (CIS) a hogares de población gitana en 2007,¹³⁸ un 8,5% de los hogares gitanos carecían de algún equipamiento básico, un 45,7% tenía problemas de humedades y un 19,5% se encontraba en entornos con carencias en cuanto al equipamiento urbano. Otro problema relevante, relacionado con los anteriores, es el alto nivel de hacinamiento de los hogares (29,4% de acuerdo con el mismo estudio).
- La persistencia de la llamada "segregación residencial", es decir, la concentración de personas de etnia gitana en ciertos municipios, barrios y áreas. En algunos casos, esto es una consecuencia de algunas políticas de realojo utilizadas en el pasado, que no tuvieron en cuenta la importancia de distribuir a los beneficiarios por diferentes áreas / edificios en vez de concentrarlos. En otros casos, está relacionado con el hecho de que las familias gitanas tienden a concentrarse en áreas en las que el precio de la vivienda es más bajo.
- La discriminación de la comunidad gitana. El ámbito de la vivienda es una de las áreas en las que los gitanos sufren más discriminación (en particular con respecto a las propiedades privadas) y en la que es más difícil determinar la existencia de la discriminación por motivos de origen racial o étnico y proteger el derecho de las víctimas a la igualdad.

Además, el actual contexto socioeconómico, los recortes presupuestarios y la disminución de los recursos públicos disponibles para las políticas de vivienda parecen empeorar los problemas existentes y traen consigo nuevas amenazas con respecto al acceso a la vivienda de la población en general, y de la población

136 FSG (2008) *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España, 2007*. Madrid. Ministerio de Vivienda y la Fundación Secretariado Gitano (FSG). Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda/>.

137 Grupo Pass (1991) *Mapa de la Vivienda Gitana en España* Madrid, Asociación Secretariado General Gitano.

138 Laparra, M. (coord.) (2011) op.cit.

gitana en particular. Hay varios factores que dificultan el acceso de muchas familias gitanas a una vivienda digna y que pueden dar lugar a un retroceso en lo que respecta a la situación residencial de la población gitana. Entre ellos:

- Una mayor dificultad para acceder a una vivienda, tanto a viviendas privadas (debido, entre otros motivos, a los precios – que no han bajado proporcionalmente a la disminución de los ingresos de los hogares – y a la dificultad para acceder al crédito) como a viviendas sociales (el número de viviendas sociales es reducido teniendo en cuenta la demanda actual, que no deja de aumentar).
- Dificultades para hacer frente al pago de la hipoteca / alquiler y otros gastos relacionados, debido a la disminución de los ingresos (por factores como el desempleo, la bajada de los sueldos, la reducción de las ayudas relacionadas con la vivienda).

Estos aspectos están dando lugar a dos problemas serios: los desalojos y el hacinamiento (en algunos casos directamente relacionado con el primer problema). Existe una contradicción importante en el mercado de la vivienda en España: por un lado, hay un gran número de viviendas que están vacías y por otro lado la gente no puede acceder a una vivienda o son expulsados de ellas. Según el último censo sobre población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística (INE),¹³⁹ en noviembre de 2011 había un total de 25,2 millones de viviendas, de las cuales el 13,7% (es decir 3,4 millones) estaban vacías (un número un 10,8% mayor que hace 10 años).

A nivel político, no existe una política específica relativa a la comunidad gitana y la vivienda a nivel estatal. Las acciones con un impacto en la comunidad gitana están enmarcadas dentro de las políticas generales de vivienda, en concreto los sucesivos Planes Estatales de Vivienda. Estos planes establecen el marco general para la acción, que se traduce luego en convenios de colaboración con las autoridades regionales (Comunidades Autónomas) y en algunos casos con las autoridades locales. En el contexto español, la mayoría de las competencias en materia de vivienda han sido transferidas a las autoridades regionales, que además de gestionar la política de vivienda establecida por el gobierno central, también pueden desarrollar sus propios planes e intervenciones. Las autoridades locales también desempeñan un papel importante en cuanto a la implementación de las acciones y como promotores y gestores de las propiedades y los terrenos disponibles a nivel local.

Asimismo cabe señalar que si bien en general los textos legales y los planes en materia de vivienda a nivel nacional, regional y local no mencionan explícitamente a la comunidad gitana – ni siquiera los que incluyen objetivos con una relevancia directa para los gitanos, como es el caso de la erradicación del chabolismo, o los que mencionan a otros grupos-, en la práctica incluyen medidas que afectan explícita o implícitamente a la situación en materia de vivienda de la población gitana, considerada como una población excluida.

Estamos actualmente en un período de transición. El nuevo *Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación, la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016*,¹⁴⁰ que sustituirá al actual *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* (PEVR),¹⁴¹ acaba de ser adoptado. Esto significa que las intervenciones llevadas a cabo durante el año 2012 o aún en curso se aprobaron en el ámbito del Plan Estatal 2009-2012, ya en vigor cuando se adoptó la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana. Sin embargo, es importante señalar que el Plan Estatal 2009-2012 se tuvo en cuenta para la preparación de la Estrategia Nacional y, por lo tanto, sus objetivos y líneas de actuación corresponden en general a los del Plan Estatal y las intervenciones realizadas en el marco del mismo.

En lo que respecta al nuevo *Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación, la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016*, muchas de las personas consultadas para la realización de este informe consideran que es claramente insuficiente para hacer frente a los retos actuales y podría incluso

139 Información disponible en: http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_res_edi.htm.

140 Ministerio de Fomento, España (2013) *Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*. Publicado en el Boletín Oficial de España (B.O.E.) el 10 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/04/10/pdfs/BOE-A-2013-3780.pdf>.

141 Ministerio de Vivienda, España (2008) *Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/24/pdfs/A51909-51937.pdf>.

considerarse un paso atrás respecto a los documentos normativos anteriores, entre ellos el Plan Estatal 2009-2012 y la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana. Si bien encontramos elementos que están en línea con la Estrategia Nacional (por ejemplo, medidas para hacer frente a la infravivienda, actuaciones en relación con el alquiler social, la mención específica a los grupos desfavorecidos...) y que, en algunos casos, representan un paso adelante (por ejemplo, las pruebas solicitadas relativas a los ingresos), hay otros elementos que, como se explica en este capítulo, no se han tenido en cuenta (por ejemplo, la erradicación del chabolismo o el uso del FEDER no se mencionan como tal) o que pueden tener un impacto negativo sobre la población gitana (por ejemplo, el requisito de ser "ocupante legal" para beneficiarse de ciertas medidas). En este sentido, es importante señalar que no se han tenido en cuenta las enmiendas propuestas por los miembros del Grupo de Trabajo sobre Vivienda del Consejo Estatal del Pueblo Gitano para corregir las deficiencias antes mencionadas y las posibles consecuencias negativas de algunas de las disposiciones.

Se espera que el *Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*,¹⁴² que se está debatiendo actualmente en el Parlamento, vaya más allá del Plan Estatal y proponga soluciones definitivas al problema del chabolismo y la infravivienda. En el presente capítulo analizaremos las medidas incluidas en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, así como en los Planes Estatales de 2009-2012 y 2013-2016 en cada una de las áreas abordadas.

En cuanto al suministro de datos en materia de vivienda y comunidad gitana y la cuantificación de los resultados, como ya se mencionó en el plan presentado en relación con la realización de este informe, cualquier intento de cuantificar la magnitud de las intervenciones tendrá que ser parcial (relativo a algunas Comunidades Autónomas o intervenciones específicas realizadas por organizaciones sociales) y aproximado (no se recogen datos relativos al origen étnico). Dado que las intervenciones en materia de vivienda pueden ser realizadas por una amplia variedad de actores a diferentes niveles, es difícil proporcionar una visión global de todas las intervenciones implementadas. Las principales, y más recientes, fuentes de información en este ámbito son las incluidas en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, fuentes que ya se han mencionado en este informe.¹⁴³ En este capítulo también se incluyen algunos datos proporcionados por el Ministerio en relación con las intervenciones realizadas en el marco del Plan Estatal 2009-2012.

Eliminación de la segregación y acceso no discriminatorio a la vivienda

En España, las políticas en materia de vivienda han consistido tradicionalmente en la promoción y regulación de la actividad privada de promoción de viviendas. Mediante la concesión de ayudas / apoyo a los promotores y compradores de propiedades / bienes inmobiliarios, estas políticas se han centrado más en la promoción del mercado inmobiliario como motor económico que en garantizar el acceso generalizado a la vivienda. En muchos casos la vivienda ha sido considerada como una inversión y no como un derecho. Se han utilizado métodos diversos en el contexto español para apoyar el acceso a la vivienda, incluyendo la reserva de parcelas de terreno para viviendas protegidas, viviendas rotacionales, ayudas para el alquiler a través de las redes de intermediación y la inclusión de las propiedades en el mercado de alquiler, propiedad municipal del suelo, áreas de rehabilitación con un enfoque integral -es decir, que tiene en cuenta todos los aspectos pertinentes para cubrir las necesidades básicas de las personas-, y ayudas destinadas al fomento de la autorehabilitación.

Sin embargo, durante la última década, las autoridades públicas comenzaron a entender la necesidad de aplicar nuevas medidas y de diversificar los recursos para garantizar el acceso a la vivienda para toda la población, pero, sobre todo, para los grupos y segmentos de la población que son más vulnerables. Como ejemplos de estas iniciativas se pueden mencionar la intermediación en el proceso de alquiler, la gestión por parte de las autoridades públicas de propiedades privadas que se les ceden para su alquiler o la gestión de programas de vivienda por parte de entidades sin ánimo de lucro, en calidad de tutores de los procesos de inclusión co-

142 Congreso de los Diputados, España ('Proyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas'. 12 de abril. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-45-1.PDF.

143 FSG (2008) op-cit. Laparra, M. (2011) op.cit.

menzando con el acceso a la vivienda. Esta nueva tendencia ha abierto muchas oportunidades para que los grupos vulnerables, como la población gitana, puedan acceder a una vivienda. Sin embargo, es importante destacar que la actual reducción de los recursos destinados al ámbito de la vivienda podrían poner en riesgo muchas de las intervenciones que estaban contribuyendo a luchar contra la segregación y a fomentar la igualdad de acceso a la vivienda (por ejemplo, los programas dirigidos a la erradicación del chabolismo o a la intervención en barrios segregados, las medidas de acompañamiento social...).

Eliminación de la segregación

Las políticas de realojo han constituido el mecanismo principal en España para promover la lucha contra la segregación y la mejora de las condiciones residenciales de grupos significativos de la comunidad gitana (aquellas personas que viven en chabolas e infraviviendas). Gracias a estos programas, el porcentaje de personas gitanas que viven en entornos chabolistas o similares se ha reducido de un 10% en 1991¹⁴⁴ a un 3,9% en 2007.¹⁴⁵

Hasta ahora, todos los documentos políticos relacionados con la integración de la población gitana y la política en materia de vivienda habían prestado especial atención a la erradicación del chabolismo y la disminución de las infraviviendas. Sin embargo, como ya se ha mencionado, el Plan Estatal 2013-2016 que se ha adoptado recientemente no hace ninguna mención explícita a este importante asunto, a diferencia de la Estrategia Nacional y el Plan Estatal anterior,¹⁴⁶ que fue el primer plan en materia de vivienda a nivel estatal en el que apareció este objetivo. Además, el nuevo requisito introducido que exige ser "ocupante legal" para ser beneficiario de muchas de las medidas propuestas, podría dejar fuera del alcance de las intervenciones a familias gitanas y otros grupos vulnerables, que no ocupan legalmente sus viviendas o que viven en barrios chabolistas. En este contexto, podríamos decir que el nuevo Plan Estatal no parece alineado con los objetivos de la Estrategia Nacional, sino que representa un paso atrás y deja a un lado las necesidades de las personas más vulnerables y excluidas de la sociedad. La Estrategia Nacional española incluye dos líneas de actuación en materia de vivienda: 1) la erradicación del chabolismo y la infravivienda, incluyendo objetivos específicos en relación con la reducción del porcentaje de chabolismo (al 2% en 2015 y el 0,5% en 2020) e infravivienda (al 6% en 2015 y el 3% en 2020) entre las familias gitanas, y 2) la mejora de la calidad del alojamiento de la población gitana.

Además, según las fuentes consultadas, los recortes actuales amenazan la continuidad de muchos de los programas relacionados con la eliminación del chabolismo (o el lanzamiento de otros nuevos), así como las intervenciones en barrios segregados (rehabilitación de viviendas, mejora de las infraestructuras...).

Las intervenciones en materia de realojo que han tenido lugar en 2012 o están aún en curso son las que ya estaban previstas antes de la adopción de la Estrategia Nacional. En algunos casos, estas intervenciones se han llevado a cabo en el ámbito del *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* y de los convenios de cooperación con las autoridades regionales y locales para la implementación del Plan, y en otros casos, directamente por las autoridades públicas y/o las organizaciones sociales. Hay algunos datos sobre intervenciones específicas (a nivel local), pero no hay datos e información disponible que permitan tener una imagen global de todas las intervenciones realizadas, tanto en el ámbito del Plan Estatal como fuera de éste, así como evaluar la magnitud y el impacto de estas intervenciones. A modo de ejemplo, según las últimas informaciones suministradas por el Ministerio de Vivienda, en los últimos años se han llevado a cabo tres intervenciones en el marco del Plan Estatal para la erradicación del chabolismo, incluyendo Los Asperones en Málaga (270 hogares), Camino de Enmedio y Cogullada en Zaragoza (28 hogares) y Arecha Serpemar en Santander (22 hogares). Las intervenciones en materia de vivienda para los colectivos especialmente vulnerables se refieren a más de 3.300 hogares y las relacionadas con las áreas de rehabilitación integral cubren más de un millón de hogares.

144 Grupo Pass (1991) op.cit.

145 FSG (2008) op.cit.

146 Conforme a la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana, el Plan Estatal 2009-2012 incluyó como objetivo prioritario la erradicación de las chabolas y las infraviviendas, e incluyó entre los grupos con derecho a atención preferencial a los sin techo y a las personas afectadas por las intervenciones para erradicar las chabolas.

Por otra parte, no hay datos oficiales relativos al número de familias gitanas que viven en entornos segregados, dado que es un número difícil de cuantificar y que no es posible recoger datos sobre el origen étnico. Como ya se ha mencionado, de acuerdo con el *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana* elaborado en 2007¹⁴⁷ en ese momento había un 3,9% de hogares segregados en barrios de chabolas (y alrededor del 5% en viviendas segregadas representando 4.297 hogares), variando este porcentaje de una región a otra (desde un 34% en Galicia a porcentajes realmente bajos, o incluso sin barrios de chabolas, en áreas como las Islas Canarias, La Rioja y Ceuta), y el porcentaje de hogares gitanos considerados como infraviviendas era del 7,8%. Si bien desde la elaboración del mapa de la vivienda se han emprendido acciones en relación con varios de los asentamientos chabolistas (los mencionados anteriormente, así como otros en áreas como Huesca, Segovia, Santander, Madrid¹⁴⁸...), no tenemos datos que nos permitan valorar si el resto de los asentamientos se han ampliado, o si se han creado otros nuevos. Es importante mencionar que muchas de estas intervenciones se han llevado a cabo con un enfoque integral e integrado y en colaboración con organizaciones sociales.

Igualdad de acceso a la vivienda

En la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y los dos Planes Estatales se proponen varias medidas para promover la igualdad de acceso a la vivienda, incluida el fomento de la vivienda social (para alquiler, venta o para grupos específicos o grupos especialmente vulnerables), así como el apoyo al acceso a la vivienda para inquilinos y compradores (véase también el apartado específico sobre la vivienda social). También es importante destacar que los dos Planes Estatales prestan especial atención a las familias con menos recursos y a otros grupos vulnerables en lo que respecta al acceso a la vivienda. El nuevo Plan de Vivienda incluye también una medida positiva que facilitará el acceso de la población gitana a la vivienda. Conforme a la propuesta de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana de buscar “fórmulas adaptadas a la población gitana cuando se requiere la acreditación de ingresos mínimos dispuestos por cada comunidad autónoma, a fin de que puedan acceder a una vivienda en condiciones de equidad con el resto de la población”, el Plan admite la posibilidad de utilizar como prueba para la determinación de los ingresos informaciones tales como una declaración responsable del solicitante (antes era necesario presentar documentos oficiales, tales como declaraciones de la renta, lo que era un problema para las familias que trabajaban en el mercado informal). Queda por ver cómo lo llevarán a cabo las autoridades regionales y locales.

Discriminación y vivienda

El ámbito de la vivienda es una de las áreas en las que la población gitana sufre una mayor discriminación (en particular con respecto a la propiedad privada) y en la que es más difícil determinar la existencia de discriminación por motivos de origen racial o étnico, y proteger el derecho de las víctimas a la igualdad. Por el momento no se han adoptado medidas concretas para abordar esta situación.

En lo que respecta al acceso a la vivienda pública, no se han encontrado indicios de casos de discriminación, ni siquiera en el caso de los gitanos no españoles, que según la ley tienen derecho a una vivienda si cumplen con ciertos requisitos. Sin embargo, requisitos tales como el que se ha mencionado anteriormente con respecto a la justificación de los ingresos en el contexto del Plan Estatal 2009-2012 podrían tener un impacto negativo en el acceso de la población gitana a la vivienda. Destacar que los ingresos mínimos necesarios para acceder a una vivienda pública varían según la región y el tipo de vivienda pública y que las familias que no cuentan con ingresos mínimos tienen derecho a una *renta mínima de inserción* (RMI), si cumplen con los criterios establecidos por cada comunidad autónoma.

147 FSG (2008) op.cit.

148 Huesca (Aragón). Intervención multidisciplinaria en el barrio de los Mártires del Barrio del Perpetuo Socorro (período 2011-2015). Implementada por el Departamento de Bienestar Social y las autoridades locales de Huesca y financiada con fondos europeos (URBAN) y del ayuntamiento. Beneficiarios: cerca de 208 personas, entre ellas 140 gitanos.

Segovia (Castilla y León). Programa para el realojamiento de las familias de los barrios de chabolas de Carretera de Madrona y Tejerín (67 familias, 288 personas). Desarrollado entre 2006 y 2011 con la participación de las autoridades locales de Segovia y el Departamento de Servicios Sociales de la Autoridad Regional de Castilla y León y organizaciones sociales. Beneficiarios: unas 165 personas.

A Coruña (Galicia). Plan Especial para la Erradicación de Chabolas en Pena Moa (lanzado en 2008, para un período de 6 años). Implementado por el ayuntamiento de A Coruña. Beneficiarios: más de 420 personas.

En lo que se refiere a la vivienda privada, el número de casos de discriminación (tanto en relación con la compra como el alquiler de propiedades) parece ser bastante alto, sobre todo en lo que respecta al alquiler. Sin embargo, mientras que, como demuestran diferentes encuestas realizadas en los últimos años, un alto porcentaje de la población gitana percibe que existe discriminación en este ámbito,¹⁴⁹ la mayoría de los casos no se denuncian (sólo entre 10 y 15 casos de un total de 110-120 casos incluidos en el *Informe anual sobre Discriminación y Comunidad Gitana*¹⁵⁰ publicado por la Fundación Secretariado Gitano se refieren al ámbito de la vivienda). Dado que se trata de los derechos individuales de los propietarios, estos tienen derecho a alquilar o vender su casa a la persona que decidan, sin que el hecho de no seleccionar a una persona por motivo de su origen étnico se pueda considerar una violación del derecho fundamental a la no discriminación. En este contexto, es difícil proteger y defender a las víctimas de discriminación ante los tribunales.

Asimismo cabe mencionar la Estrategia Integral contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia adoptada a finales de 2011,¹⁵¹ que también hace referencia al ámbito de la vivienda y propone llevar a cabo una serie de acciones, entre ellas, el establecimiento de mecanismos de seguimiento eficaces para eliminar la discriminación en este ámbito, así como mecanismos de denuncia y asistencia a las víctimas, y acciones de sensibilización dirigidas al sector inmobiliario y a otros actores relevantes. Sin embargo, mientras que la Estrategia establece un marco de actuación realmente bueno, no prevé los recursos presupuestarios necesarios para la implementación de las medidas propuestas. Las organizaciones sociales piden al gobierno que asigne los recursos necesarios para permitir la plena implementación de la Estrategia.

Por último, de acuerdo con la mayoría de los actores entrevistados, hay una necesidad de promover acciones de sensibilización en este campo, dirigidas tanto a los profesionales del sector, como a la propia comunidad gitana.

Como principal contradicción en el ámbito de la vivienda podemos mencionar la segregación residencial derivada de algunas de las políticas adoptadas hasta los años 90. A lo largo de los años, hemos visto un cambio en el patrón de las políticas de realojo, pasando del modelo de creación de *barrios de tipología especial* – en los que se concentraba a las personas que antes vivían en los asentamientos chabolistas y, como resultado, duplicaba las mismas situaciones de segregación y falta de oportunidades para las personas realojadas, aunque en viviendas con mejores condiciones – a un modelo basado en los realojos en viviendas *normalizadas*, repartidas por todo el municipio, y acompañado de medidas de apoyo social. En las siguientes secciones se mencionan algunos ejemplos de iniciativas que aplican este enfoque.

Sin embargo, aún podemos constatar que hay una alta concentración de familias gitanas en determinadas zonas o barrios, en los que persisten ciertas tipologías de vivienda (vivienda muy deteriorada, asentamientos chabolistas, viviendas en lugares destinados a otros fines...). El sistema de vivienda social también puede dar lugar a otro tipo de segregación, ya que en muchos casos este tipo de viviendas se concentran en un edificio concreto o en un área específica del edificio y tiene otras características distintas de las demás, y que en general se pueden identificar fácilmente. Se trata más bien de un proceso de estigmatización de la vivienda, pero sin que exista una segregación urbana del resto de los barrios, en los que estos edificios suelen estar plenamente integrados.

149 De conformidad con el CIS, un 33,6% de los gitanos se sintieron discriminados al intentar acceder a la vivienda de alquiler y un 22,7% en la compra de una casa. CIS (2006) *Encuesta Sociológica a Hogares de la Población Gitana*. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7820. Véase también el Consejo Español para la Promoción de la Igualdad de Trato (2012) *Encuesta Anual de Discriminación Percibida por parte del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por su Origen Racial o Étnico*. Disponible en: http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2012/documentos/2012_panel_2011.pdf.

150 El último informe disponible corresponde al año 2012. Ver FSG (2012) *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual 2011*. Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion12/>.

151 Ministerio de Trabajo e Inmigración, España (2011) *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*. Disponible en: <http://www.oberaxe.es/files/datos/4ee5ba982ebe3/ESTRATEGIA-LINEA%20INTERACTIVO%208-12-2011.pdf>.

Enfoques integrados en materia de vivienda a nivel local: acceso a los servicios públicos y la infraestructura social

El análisis de la transformación hacia un enfoque más integrado y las distintas formas de acceso a nuevas viviendas posiblemente requiera una perspectiva temporal mayor que el período de referencia. En términos generales, notamos que los enfoques integrados en el ámbito de la vivienda son más habituales a nivel local que a otros niveles.

Hay una serie de iniciativas en todo el territorio español que han aplicado este enfoque integrado tales como las del Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS) de la Comunidad Autónoma de Madrid, la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Madrid, la Agència de l'Habitatge de Catalunya (ADIGSA) en Cataluña,¹⁵² el Decreto en materia de vivienda para la integración social adoptado por el Gobierno de Navarra,¹⁵³ el Plan de Realjo de Avilés¹⁵⁴ o, más recientemente, el plan del Ayuntamiento de A Coruña,¹⁵⁵ entre otros.

A modo de ejemplo, podemos mencionar el Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS) de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), cuya labor ha sido ampliamente reconocida a nivel nacional e internacional (el último reconocimiento ha sido el premio Dosta del Consejo de Europa). Creado en 1998, el IRIS es un organismo público adscrito a la Secretaría de Vivienda de la CAM cuyo objetivo es el realojo de familias que viven en barrios chabolistas e infraviviendas (a través de la provisión de viviendas en alquiler) y el acompañamiento y apoyo de las familias que han sido realojadas (mediante una intervención social integral), así como de otros beneficiarios de viviendas sociales que todavía necesitan apoyo para lograr su integración social. Para lograr estos objetivos, sus intervenciones se basan en un enfoque integral que combina el proceso de realojo con medidas de apoyo social para los beneficiarios (enmarcadas en tres programas: programa social, programa de educación y programa de empleo). En 2011, con un presupuesto de unos 20 millones de euros, el IRIS ofreció su apoyo a cerca de 2.200 familias (que representaban a casi 9.000 personas), trabajó en 7 asentamientos chabolistas y realizó el realojo de 170 familias.¹⁵⁶

En cuanto a los datos disponibles sobre la población gitana y el acceso a los servicios públicos y la infraestructura de servicios sociales, los datos más recientes son los de los informes ya mencionados, que muestran que hay diferencias claras entre las regiones:

- De acuerdo con el análisis contrastado de la encuesta del Centro de Estudios Sociológicos (CIS) a hogares de población gitana de 2007:¹⁵⁷
 - 19,5% de los hogares gitanos carecen de equipamientos urbanos adecuados
 - 8,5% de los hogares gitanos carecen de equipamientos básicos
 - 45,7% de los hogares gitanos tiene problemas de humedades
 - 29,4% de los hogares gitanos tienen problemas de hacinamiento

152 Información disponible en: <http://www.agenciahabitatge.cat/wps/portal/>.

153 Información disponible en: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2009/10/27.

154 Información disponible en: <http://www.ayto-aviles.es/SilverMaster50/AytoAvilesPortal/portal/cn/Home/Inicio>.

155 Información disponible en: <http://www.coruna.es/>.

156 Para más información, véase http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=PVIV_Generico_FA&cid=1142494644870&language=es&pageid=1142469208871&pagename=PortalVivienda%2FPVIV_Generico_FA%2FPVIV_pintarGenerico.

157 Laparra, M. (coord.) (2011) op.cit.

El Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana (2007) ofrece detalles sobre los equipamientos, dotaciones y servicios básicos con los que cuentan los barrios/asentamientos en los que vive la población gitana según su ubicación / tipo.	Centro histórico/ casco viejo	Barrio periférico	Asentamiento segregado del núcleo urbano	Vivienda dispersa e integrada en el municipio
Recogida de basuras	98,0%	91,2%	69,5%	98,3%
Transporte público	99,6%	77,4%	41,4%	79,7%
Pavimentación del suelo	96,0%	91,1%	38,5%	96,1%
Sistemas de alumbrado público	98,2%	91,9%	59,2%	97,0%
Sistema de alcantarillado	98,0%	91,1%	44,8%	96,1%
Sistema de canalización de agua corriente	97,6%	92,1%	63,8%	98,1%
Electricidad	98,2%	92,8%	70,1%	98,0%
Centro de salud/ambulatorio	89,2%	76,3%	48,3%	94,0%
Centro de educación primaria	92,5%	84,0%	50,0%	94,6%
Centro de educación secundaria	73,8%	68,4%	41,4%	82,0%
Parques/instalaciones deportivas	88,6%	78,9%	28,7%	92,8%
Centros cívicos y/o culturales	85,9%	70,1%	32,8%	88,0%
Presencia física servicios sociales	96,2%	88,1%	71,8%	96,4%

Disponibilidad, accesibilidad y calidad de la vivienda social

En España, el alcance de la vivienda social es limitado comparado con otros países de la UE, como consecuencia del desarrollo del mercado inmobiliario español que, como ya se ha explicado, se consideraba como un motor económico y estaba controlado principalmente por promotores privados con ánimo de lucro con poco control por parte de las autoridades públicas. Desde la creación del Ministerio de Vivienda en 2004, se han realizado esfuerzos para promover, a través de los Planes Estatales de Vivienda, la vivienda social, incluyendo algunas opciones e incentivos para alentar a los agentes públicos y privados para que pongan más viviendas sociales a disposición de la población con menos recursos (ya sea mediante la construcción de nuevas promociones o la rehabilitación de las existentes).

Las políticas nacionales de vivienda pública, en forma de planes estatales, han incluido varios tipos de viviendas sociales, incluyendo viviendas para el alquiler, la venta o el alquiler con opción a compra (después de un número determinado de años de alquiler, el inquilino tiene derecho a adquirir la vivienda y un porcentaje de las cantidades abonadas en concepto de alquiler se considera como anticipos parciales y se deduce del precio de venta). Cada Comunidad Autónoma ha adaptado las directrices generales establecidas a nivel estatal a su propio contexto. Además, cada Comunidad Autónoma puede diseñar sus propios planes en materia de vivienda social. Los ayuntamientos tienen también un papel fundamental como promotores y gestores de las propiedades locales y el suelo a través de los Planes de Desarrollo Urbano. En este contexto, la política en materia de vivienda social, incluidos los requisitos para este tipo de vivienda (tipos, uso, calidad, precio máximo establecido...), así como los requisitos para acceder a ella varían de una región a otra y no podemos ofrecer datos generales válidos para todo el territorio español. Las medidas previstas en relación con la vivienda social (para alquiler, venta, y para grupos específicos o especialmente vulnerables) han tenido un impacto muy importante en la comunidad gitana históricamente, aunque, como ya se ha explicado, podrían haber contribuido en algunos casos a un proceso de segregación territorial. El *Plan Estatal 2009-2012* incluyó una línea de acción específica relacionada con la "promoción de viviendas sociales para grupos especialmente vulnerables y otros grupos específicos", incluidas las personas con bajos recursos, las personas sin hogar o los beneficiarios de las intervenciones de realojo u otros pertenecientes a otros grupos en situación o en riesgo de exclusión social.

El nuevo Plan Estatal también se ocupa de la vivienda social, dando prioridad a la promoción de las viviendas sociales existentes disponibles para alquiler. También prevé algunas ayudas para los beneficiarios de viviendas sociales. Sin embargo, en la actualidad hay una serie de factores que dificultan el acceso a la vivienda social (en todas sus formas), como la reducción de las promociones debido a la actual situación económica y una mayor demanda de viviendas sociales, los ingresos más bajos de las familias (que como consecuencia no puede permitirse cubrir los gastos relacionados con la vivienda, ni siquiera con la vivienda social), el difícil acceso al crédito (en relación a las viviendas en venta). Como ya se ha mencionado, el

precio de las viviendas sociales disponibles para la venta y alquiler varía de una región a otra. Con respecto a los alquileres sociales, en algunos casos se adaptan al nivel de ingresos de las familias.

Como ya se ha mencionado, la principal contradicción con respecto al acceso de la población gitana a la vivienda social en el *Plan Estatal 2009-2012* era la dificultad para cumplir con algunos de los requisitos establecidos, en particular el requisito de justificar los ingresos con documentos oficiales, como la declaración de la renta o las nóminas (muchos gitanos no tienen estos documentos ya que trabajan en la economía informal, como es el caso de las mujeres que trabajan en el servicio doméstico). El cambio introducido por la nueva ley en esta área representa claramente un paso positivo.

Con respecto a los datos cuantificables, dado que la vivienda social se gestiona a nivel regional y local, es difícil ofrecer una descripción detallada de la situación y de los posibles desarrollos que han tenido lugar. Pueden ofrecerse algunos datos parciales en relación con la vivienda social en venta basados en la información puesta a disposición por el Ministerio de Vivienda.¹⁵⁸ De acuerdo con estos datos, el número de viviendas sociales construidas (incluyendo los diferentes tipos de viviendas sociales) en 2012 en el contexto de los planes estatales y regionales fue de 53.332. No hay datos sobre el Plan Estatal actual, ya que se ha adoptado recientemente.

Un enfoque intersectorial global en materia de planificación urbana, incluyendo la educación, el empleo y la salud

En primer lugar, cabe señalar que, en el caso de España, no parece especialmente necesaria la referencia específica a las zonas rurales ya que la mayoría de la población gitana vive en zonas urbanas o suburbanas.

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en el ámbito de la vivienda prevé el “impulso de programas de intervención integral, en el proceso de realojamiento, que favorezcan la formación para el uso y mantenimiento de la vivienda, la implicación de las personas afectadas en todas las fases del proceso, la ocupación laboral y el uso de los servicios comunitarios y educativos; impulso del uso de los Fondos Estructurales (art. 7.2 del Reglamento FEDER)”. Los dos Planes Estatales también mencionan que, en las intervenciones relacionadas con los grupos vulnerables, los servicios sociales intervienen implicando a otras áreas.

Sin embargo, no tenemos indicaciones específicas sobre si este enfoque integral se ha implementado o no en las intervenciones realizadas en el contexto de los Planes Estatales y los convenios con las autoridades regionales y locales a nivel nacional, regional y local. Para que este enfoque pueda llevarse a cabo, sería necesario promover la cooperación entre las administraciones públicas competentes a nivel horizontal. Como se explica en el capítulo relacionado con los requisitos estructurales, a nivel de la Administración General del Estado, hasta ahora no ha habido un mecanismo de coordinación formal y regular; la cooperación se ha desarrollado principalmente en el contexto de iniciativas específicas, como la elaboración de documentos normativos, incluida la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana. En este contexto, el Ministerio de Fomento, responsable de las políticas de vivienda, mantiene contactos informales, siempre que se considere necesario, con la Unidad del Programa de Desarrollo Gitano del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que tiene la responsabilidad principal en los asuntos relacionados con la población gitana. Sin embargo, la valoración general entre las personas entrevistadas para la realización de este informe es que el nivel de colaboración no parece ser suficiente.

Además, la coordinación más importante debe desarrollarse a nivel regional, donde se encuentran las principales competencias en materia de vivienda, y a nivel local, a cargo de la implementación de las intervenciones específicas. A este nivel, sólo se han desarrollado unas cuantas experiencias concretas, coordinando parcialmente estas áreas (véase, por ejemplo, el Programa de VIS y VAIS en Navarra, la vivienda para la inclusión social, gestionado conjuntamente por el Departamento de Vivienda y el Departamento de Servicios Sociales).

158 Información adicional disponible en: <http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=31000000>.



Utilización del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana pide que se profundice en “el uso de los Fondos Estructurales, especialmente el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a partir de la experiencia actual y en línea con las orientaciones previstas en los borradores reglamentarios para el período 2014 –2020”. Sin embargo, el uso de estas fuentes de financiación no se menciona explícitamente ni en el Plan Estatal 2009-2012 ni tampoco en el nuevo Plan Estatal.

De acuerdo con las informaciones de las que disponemos, ha habido algunas iniciativas para desarrollar proyectos integrados en materia de vivienda en el marco del art. 7.2 del Reglamento del FEDER, e incluso modificar los Programas Operativos regionales para que permitan este enfoque integrado, pero hasta la fecha no ha sido aprobado oficialmente ningún proyecto. La Fundación Secretariado Gitano, con el apoyo del Consejo Municipal de A Coruña, organizó en 2012 un seminario para informar a las partes interesadas sobre las oportunidades que ofrece la modificación del artículo 7.2. del FEDER. Los encargados de la toma de decisiones a nivel local y regional, así como representantes de varias administraciones públicas interesadas y de organizaciones de la sociedad civil fueron invitados a este seminario. Hasta el momento, no ha sido presentado ningún proyecto. La FSG organizó un seminario similar en Málaga este año, también con el objetivo de animar a los encargados de la toma de decisiones políticas y sociales para que desarrollen proyectos integrados en materia de vivienda en el marco del artículo 7.2. del FEDER, pero aún es pronto para conocer las posibles decisiones políticas al respecto.

La Comunidad de Madrid, a través del Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS), ha dado un paso adelante e incluso presentó una propuesta de modificación de su Programa Operativo Regional para incluir un proyecto integral de vivienda durante el actual período de programación. Sin embargo, por motivos técnicos, el proyecto está ahora bloqueado.

El Ministerio de Hacienda no tiene conocimiento de ninguna otra iniciativa. Un problema que es necesario abordar en el contexto actual en relación con el uso de estos fondos es el de la cofinanciación. Las autoridades regionales y locales no disponen de fondos para poder cofinanciar las intervenciones con fondos europeos.

Sin embargo, hay varios elementos que muestran que puede que haya un cambio positivo en el futuro:

- Sabemos que en el marco de los trabajos preparatorios del próximo período de programación de los Fondos Estructurales, la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Economía y Hacienda ha creado un grupo de trabajo que reúne a los representantes de las unidades responsables de la gestión del FSE, el FEDER y el FEADER para trabajar sobre los Acuerdos de Asociación de España. La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana también prevé la creación de un Comité *Interfondos*, integrado por representantes del FSE, el FEDER y el FEADER, con el fin de mejorar la coordinación relativa a la programación, el seguimiento y la revisión del uso de los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana.
- El Consejo Estatal del Pueblo Gitano ha sido invitado a presentar propuestas para el Acuerdo de Asociación del próximo período de programación. Los miembros del Consejo se han puesto de acuerdo sobre una propuesta común para el Acuerdo de Asociación, ya presentada al Ministerio, que incluye, entre otras cosas, las propuestas para el uso de los Fondos Estructurales para proyectos integrales en materia de vivienda.

Implicación de las autoridades regionales y locales, y las comunidades locales gitanas y no gitanas

Organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la promoción e integración de la comunidad gitana

La cooperación y consulta institucional tiene lugar principalmente en el contexto del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, especialmente a través del Grupo de Trabajo sobre Vivienda. Este Grupo de Trabajo reúne a representantes de la Administración General del Estado responsables de los temas de vivienda y población

gitana, así como a representantes de varias organizaciones de la sociedad civil, miembros del Consejo.¹⁵⁹ Tras los cambios que tuvieron lugar en el Consejo en 2012, y en particular la elección de los miembros del Consejo para los próximos cuatro años, se eligieron los miembros del Grupo de Trabajo sobre Vivienda, y éste celebró su primera reunión en este periodo el día 14 de marzo de 2013.

Las organizaciones de la sociedad civil que participan en el Consejo consideran que este órgano ofrece una excelente plataforma de participación y asesoramiento en relación con las políticas públicas en materia de vivienda. Sin embargo, para sacar el máximo provecho de las oportunidades que ofrece, es necesario que la colaboración sea adecuada y esté bien articulada. A la vista de cómo se ha llevado a cabo el proceso de consulta sobre el nuevo Plan Estatal, vemos que todavía se puede mejorar: el Plan Estatal ha sido compartido con los miembros del Consejo al final del proceso, cuando el proyecto de propuesta estaba casi cerrado, el tiempo para hacer comentarios fue muy corto (aproximadamente una semana) y las enmiendas presentadas no se han tenido en cuenta en la propuesta final.

Cooperación con las Comunidades Autónomas

La cooperación entre el Estado y las autoridades regionales (Comunidades Autónomas) en el ámbito de la vivienda es esencial ya que las competencias en materia de vivienda y urbanismo están descentralizadas y son competencia de las autoridades regionales y locales. En la práctica, esto significa que la implementación de los planes plurianuales establecidos por el gobierno le corresponde a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, que la realizan dentro de un marco común acordado y dentro de los límites de los recursos presupuestarios proporcionados por el Estado. Salvo algunos fondos que se reserva el Ministerio para una intervención directa, el resto de los fondos se asignan a las Comunidades Autónomas, que deben proporcionar fondos adicionales.

Para la implementación de los Planes, el Ministerio celebra convenios de cooperación con estas entidades, cuya duración corresponde a la duración del Plan. Los convenios incluyen la siguiente información:

- Objetivos totales acordados (número de actuaciones que se financian, especificando las modalidades de actuación, así como el número de viviendas y su distribución estimada por año).
- Mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de los objetivos, así como de comunicación e información entre ambas Administraciones, incluso la eventual implantación de sistemas informáticos de uso compartido.
- La creación de una comisión bilateral de seguimiento, presidida conjuntamente por el representante del Ministerio de Vivienda y de la Conserjería o Departamento competente en materia de vivienda a nivel regional.
- Los compromisos presupuestarios a asumir por parte del Estado y las administraciones regionales en cuanto a los tipos de intervenciones que se cofinancian.
- Compromisos en cuanto a la gestión del Plan, incluyendo los instrumentos y las medidas que debe adoptar cada administración para su ejecución y las subvenciones que correspondan a la creación y gestión de ventanillas únicas de vivienda, oficinas de rehabilitación y registros de demandantes.
- Protocolos de información y comunicación a los ciudadanos con respecto a la participación de las autoridades públicas en la financiación de las intervenciones previstas en el Plan.

Existen también una serie de mecanismos creados para supervisar los planes, en los que participan representantes de las autoridades regionales:

- La Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo (regulada por el artículo 5 de la Ley 30/1992¹⁶⁰), creada para el seguimiento del Plan. Se trata de un órgano de cooperación multilateral y sectorial que reúne a representantes del Ministerio de Fomento y representantes de los órganos competentes en materia de vivienda y suelo en las Comunidades Autónomas.

159 La información sobre la organización del Consejo Estatal del Pueblo Gitano está disponible en: <http://www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/poblacionGitana/consejoEstGitano.htm#organiza>.

160 Jefe de Estado, España (1992) *Ley 30/1992. de 26 de noviembre. de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>.

- Comisiones bilaterales de seguimiento del Plan. Estas comisiones se establecen entre la Administración del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla que se adhieren al Plan Estatal en el marco de los convenios de cooperación que se establezcan entre ellos.

El mecanismo de implementación actual permite al Estado y a las autoridades regionales coordinarse entre ellos y a las autoridades del Estado ponerse de acuerdo con las Comunidades Autónomas sobre las medidas que deben tomarse (así como hacer un seguimiento continuo). Sin embargo, corresponde a las Comunidades Autónomas decidir cuáles son las acciones que desarrollarán en sus territorios en función de las circunstancias y prioridades particulares de sus regiones. Esto significa que puede que no todas las acciones incluidas en el marco general queden reflejadas y se adopten en los planes regionales ya que cada Comunidad Autónoma dará prioridad a los objetivos e intervenciones que considere más relevantes para su región. En cuanto a los que tienen un impacto sobre la población gitana, podemos esperar que las comunidades con un alto porcentaje de población gitana (por ejemplo, Andalucía...) adopten estas medidas, pero no las otras.

Cooperación a nivel local

La cooperación con las autoridades locales se lleva a cabo a través de las autoridades regionales. Sin embargo, para financiar algunas de las intervenciones previstas en los Planes Estatales, hay que celebrar convenios con las Comunidades Autónomas y las entidades locales en las que se llevarán a cabo las intervenciones. Éste es el caso de algunas de las intervenciones de relevancia directa para la comunidad gitana (es decir, en el Plan 2009-2012, las áreas de rehabilitación integral, las áreas de renovación urbana, el apoyo para la erradicación del chabolismo y la promoción de viviendas para grupos especialmente vulnerables u otros grupos específicos sobre terrenos pertenecientes a las municipalidades; en el nuevo Plan, los programas relacionados con la regeneración y renovación urbana y la vivienda protegida para alquiler).

Además, el nuevo Plan Estatal prevé que, cuando la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo aborde los asuntos relacionados con el Plan, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) podrá ser invitada como observadora.

Conclusión

Las condiciones en materia de vivienda de la comunidad gitana en España han mejorado significativamente en las últimas décadas, gracias a la combinación de las políticas de vivienda inclusivas llevadas a cabo durante los años 70 y 80, en un contexto de desarrollo del Estado de bienestar en España, y los recientes cambios en el patrón de los procesos de realojo pasando de barrios de tipología especial a viviendas normalizadas.

Sin embargo, todavía hay una serie de retos que deben abordarse, en particular:

- El alto porcentaje de familias gitanas que todavía vive en entornos chabolistas o similares (entorno al 4%) e infraviviendas (12%), que, unido a otros problemas como la segregación residencial, las dificultades para acceder a la vivienda pública y privada o la discriminación, hacen que la inclusión residencial de la comunidad gitana sea difícil.
- El impacto del actual contexto socioeconómico y la disminución de los recursos públicos disponibles para las políticas en materia de vivienda, que podrían empeorar los retos existentes y traer nuevas amenazas con respecto al acceso a la vivienda de la población en general, y de los grupos más vulnerables, incluida la población gitana. Además de la indiferencia hacia las necesidades específicas y las dificultades añadidas de la población gitana en el ámbito de la vivienda, nos encontramos con problemas relevantes que dificultan el acceso de muchas familias gitanas a una vivienda digna y pueden poner en riesgo las mejoras en relación con la vivienda experimentadas por un porcentaje significativo de las familias gitanas en las últimas dos décadas. Entre estos se incluyen la dificultad cada vez mayor para acceder a la vivienda pública y privada, la dificultad para pagar las hipotecas/alquileres de las viviendas debido a la reducción de ingresos (como con-

secuencia de factores tales como el desempleo, la reducción de los sueldos, la reducción de las ayudas relacionadas con la vivienda). Estos aspectos están dando lugar a dos problemas serios: los desalojos y el hacinamiento (en algunos casos directamente relacionado con el primer problema).

Mientras que la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana recoge adecuadamente los principales desafíos a los que se enfrenta la población gitana en el ámbito de la vivienda, centrándose principalmente en la necesaria reducción del chabolismo y la infravivienda, y el acceso a una vivienda y alojamiento de calidad, preocupa que los objetivos de la Estrategia Nacional no se puedan tener en cuenta y cumplir debido al contexto económico actual, que está dando lugar a reducciones importantes en lo que respecta a los recursos disponibles, y en algunos casos a la necesidad de una mayor voluntad política. Un ejemplo de ello es el nuevo *Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016*, que no está plenamente en línea con los objetivos establecidos en la Estrategia Nacional, dejando de lado algunos de ellos (por ejemplo, no se menciona la erradicación del chabolismo o el uso del FEDER) o incluyendo otros elementos que pueden tener un impacto negativo sobre la población gitana (por ejemplo, el requisito de ser "ocupante legal" para beneficiarse de ciertas acciones). También cabe señalar que no se han tenido en cuenta las enmiendas propuestas por los miembros del Grupo de Trabajo sobre Vivienda del Consejo de Estado para hacer frente a estos inconvenientes y posibles puntos negativos en el Plan Estatal.

Se espera que el *Anteproyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*,¹⁶¹ que se está debatiendo actualmente en el Parlamento, vaya más allá del Plan Estatal y proponga soluciones definitivas al problema del chabolismo y la infravivienda.

Por último, cabe mencionar que las iniciativas llevadas a cabo durante el período considerado en este informe fueron aprobadas en el marco del *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* (PEVR), ya existente cuando se adoptó la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana. Si bien el Plan Estatal fue considerado al elaborar la Estrategia Nacional y, por lo tanto, los objetivos y las líneas de acción de la Estrategia Nacional corresponden en general con los del Plan Estatal y las intervenciones realizadas en su contexto, no podemos decir que están directamente relacionados con la Estrategia Nacional.



DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

110

Seguimiento por parte de la sociedad civil

BIBLIOGRAFÍA

- ABC (2013) 'Los españoles ponen un 6,5 de nota a la sanidad española'. 14 de febrero.
<http://www.abc.es/sociedad/20130214/abci-barometro-sanitario-2012-201302131821.html>
- Belén Cardiel (2007) 'Educación y comunidad gitana', en M. Laparra (ed.) *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población española* (Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)
- Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad <http://www.boe.es/boe/dias/2012/01/24/pdfs/BOE-A-2012-1034.pdf>
- Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. <http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/24/pdfs/A51909-51937.pdf>
- Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.
<http://www.boe.es/boe/dias/2013/04/10/pdfs/BOE-A-2013-3780.pdf>
- Cardiel, Belén (2007) 'Educación y comunidad gitana', en M. Laparra (ed.) *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población española* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)
- Centro de Investigación para la Igualdad y la Integración (CIPARAIIIS). Pendiente de publicación
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2005) *Barómetro no. 2625*. Noviembre de 2005.
http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2620_2639/2625/e262500.html
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2008) *Actitudes hacia la inmigración. Estudio no. 2.773*. Septiembre-Octubre 2008. http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2760_2779/2773/Es2773.pdf
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) *Encuesta Sociológica a Hogares de la Población Gitana*.
http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7820
- Centro Europeo para los Derechos de los Gitanos (ERRC) *Discrimination Against a Romani Woman Before the European Court of Human Rights*. <http://www.errc.org/article/roma-rights-2-2009-multiple-discrimination/3564/5>
- Centro por los Derechos Económicos y Sociales (2012) *Informe Alternativo Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/JointSubmission19NGOs_Spain_CESCR48_sp.pdf
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa (2011) *IV Informe sobre España*. Febrero. Recomendación nº 65
- Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España (2010) *Avanzando hacia la Equidad. Propuesta de Políticas e Intervenciones para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España*.
http://www.mspsi.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/Propuesta_Politicas_Reducir_Desigualdades.pdf
- Comité Económico y Social Europeo (2008) *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los derechos del paciente*. 2008/C 10/18. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:010:0067:0071:ES:PDF>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Sos Racismo Madrid, FSG, Comisión Española de Ayuda al Refugiado) (2011) *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales* (CERD/C/ESP/CO/18-20) 78º período de sesiones

- Confederación de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras de la Enseñanza STES (2011) *Comunicado sobre el 4º Informe ECRI sobre España*. 9 de febrero de 2011. http://www.stes.es/prensa/110210_Comunicado_4o_informe_ECRI.pdf
- Congreso de los Diputados (2013) *Proyecto de Ley 121/000045 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Congreso de los Diputados, 12 de abril de 2013. http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-45-1.PDF
- Consejo de la Unión Europea (2011) *Directiva adoptada sobre asistencia sanitaria transfronteriza*. Comunicado de prensa. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/119514.pdf
- Boletín Oficial del Estado (2003) *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social*. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-23936
- Consejo de la Unión Europea (2000) *Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:es:HTML>
- Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico (2011) *Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas*. <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/panelDiscriminacion.htm>
- Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico (2012) *Estudio anual sobre la discriminación por el origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas 2011*. http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2012/documentos/2012_panel_2011.pdf
- Consellería de Trabajo y Seguridad Social (1990) *Situación y Problemática Socio-Económica del Pueblo Gitano Residente en la Comunidad Valenciana*. Estadístiques d'ocupació nº 65, de mayo/90 de la Generalitat Valenciana
- Corera, C., Laparra, M., et al. (2010) *Diagnóstico sobre la exclusión social en Navarra* (Pamplona, Gobierno de Navarra / Universidad Pública de Navarra)
- Defensor del Paciente en la administración regional de la Comunidad de Madrid.
http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=ComunidadMadrid/CM_Presentacion_FA/fichaConsjeria_Organismo&cid=1142439327332&c=CM_Presentacion_FA&language=es
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (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, UPNA y FSG, 2011). http://www.msps.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/diagnosticosocial_autores.pdf
- El País* (2012) “Los presupuestos educativos pierden más de 6.300 millones desde 2010”. 2 de diciembre de 2012. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/02/actualidad/1354468473_616956.html
- El País* (2012) “Nueve autonomías aplican a rajatabla la exclusión sanitaria a los sin papeles”. 28 de noviembre de 2012. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/11/28/actualidad/1354102410_619336.html
- El País* (2013) “6.700 millones menos para sanidad”. domingo, 17 de febrero de 2013. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/02/16/actualidad/1361029181_888112.html
- El País* (2013) “Sanidad advierte de que los ‘sin papeles’ no podrán usar su tarjeta fuera de Euskadi”. 18 de diciembre de 2012. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/18/actualidad/1355831164_908255.html
- Enguita, M.F. (2012) “Retorno al pasado: vuelve el examen de ingreso”. 30 de junio de 2012. <http://enguita.info/retorno-al-pasado-vuelve-el-examen-de-ingreso/>
- Enseñantes Con Gitanos (2012) *Análisis de la repercusión de las actuales políticas educativas en el sistema educativo público. Posicionamiento de la Asociación Enseñantes con Gitanos*. Vigo, septiembre de 2012.
- Enseñantes con Gitanos (2001) “Estudio de la interculturalidad en los libros de texto”. Publicado en el Boletín no. 23 del Centro de Documentación de la Asociación de Enseñantes de Gitanos (Madrid).
- Expansión (2012) “El presupuesto de Educación cae un 14,4 %, 1.944,73 millones de euros en 2013”. 29 de septiembre de 2012. <http://www.expansion.com/agencia/efe/2012/09/29/17661837.html>
- Federación de Asociaciones Empresariales de empresas de Inserción (FAEDEI) (2012) *Memoria Social 2011*. <http://www.faedei.org/images/docs/documento14.pdf>

- Fundación Secretariado Gitano, FSG (2005) *Guía para la actuación con la Comunidad Gitana en los Servicios Sanitarios*. <http://www.msc.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/guiaSaludFSG.pdf>
- Fundación Secretariado Gitano, FSG (2008) *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007*. Madrid. Ministerio de Vivienda y Fundación Secretariado Gitano (FSG). <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda/>
- Fundación Secretariado Gitano, FSG (2012) *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual 2011*. <http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion11/>
- Fundación Secretariado Gitano, FSG (2012) *Población Gitana, Empleo e Inclusión Social. Un Estudio Comparado: Población Gitana Española y del Este de Europa*. http://www.gitanos.org/upload/60/99/empleo_e_inclusion_social.pdf
- Fundación Secretariado Gitano, FSG (2013) *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual 2012*. Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion12/>
- Fundación Secretariado Gitano, FSG (2013) *El Alumnado Gitano en Educación Secundaria: Datos Cuantitativos. Un Estudio Comparado Sobre la Situación Educativa de la Comunidad Gitana* (pendiente de publicación)
- Fundación Secretariado Gitano, FSG (coord.) et al. (2013) *Guía para trabajar con familias gitanas el éxito escolar de sus hijos e hijas. Una propuesta metodológica transnacional para profesionales* (creada en el contexto de un proyecto europeo en el marco del Programa de Aprendizaje Permanente de la Comisión Europea, liderado por la FSG y que cuenta con la colaboración del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la cofinanciación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad http://www.gitanos.org/upload/48/65/guia_roma_familias_es_vf.pdf (también disponible en búlgaro, húngaro, inglés y rumano en: http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/98181.html.es)
- Fundación Secretariado Gitano, FSG/EDIS (2005) *Población gitana y el empleo, un estudio comparativo*. Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/madrid/06.pdf>
- García García, A. (2003) *La comunidad gitana en Navarra*. Pamplona. Fundación Secretariado General Gitano. Datos sacados de la Encuesta de Población Asistida (Gobierno de Navarra y la Universidad Pública de Navarra, 1997)
- Generalitat de Catalunya. Agència de l'Habitatge de Catalunya. <http://www.agenciahabitatge.cat/wps/portal/>
- Giménez, C. (2007) “¿Cómo hemos llegado y por qué estamos aquí? Sobre las etapas, retos, oportunidades y riesgos de la mediación intercultural”. Diario *DE@ACUERDO*, diciembre.
- Instituto de la Mujer y la Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2006) *Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la E.S.O.* (Madrid: FSG y el Instituto de la Mujer). <http://www.gitanos.org/publicaciones/incorporaciongitanaseso/>
- Instituto de Realojamiento e Integración Social de la Comunidad de Madrid (IRIS) http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=PVIV_Generico_FA&cid=1142494644870&language=es&pageid=1142469208871&pagename=PortalVivienda%2FPVIV_Generico_FA%2FPVIV_pintarGenerico
- Instituto Nacional de Estadística (INE), España (2011). www.ine.es
- Instituto Nacional de Estadística (INE), España (2013) *Encuesta Nacional de Salud 2011-2012*. <http://www.ine.es/prensa/np770.pdf>
- Jefatura de Estado, España (1978) *Constitución Española*. Arts. 148.1.21 y 149.1.16. http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf
- Boletín Oficial del Estado, España (1986) *Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-10499>
- Boletín Oficial del Estado, España (1992) *Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. <http://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>
- Boletín Oficial del Estado, España (2000) *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/12/pdfs/A01139-01150.pdf>

- Boletín Oficial del Estado, España (2002) *Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*.
<https://www.boe.es/boe/dias/2002/11/15/pdfs/A40126-40132.pdf>
- Boletín Oficial del Estado, España (2012a) op.cit. Jefe de Estado, España (2012b) *Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud*.
http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10477
- Boletín Oficial del Estado, España (2012a) *Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*.
<http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/24/pdfs/BOE-A-2012-5403.pdf>
- Jimenez, S. (2011) *Asistencia a Víctimas de la Discriminación*. Ver también CIS (2006) *Encuesta Sociológica a Hogares de la Población Gitana*. No. 2664.
http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7820
- 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 la FSG.
<http://www.mspsi.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/comuGitana.htm#estudioEPG>
- Laparra, M. (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).
http://www.msc.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/diagnosticosocial_autores.pdf
- Laparra, M. and J.M. del Pozo (2007) *Empleo y ocupación en la comunidad gitana* in M. Laparra (ed.) *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).
- Laparra, M. and Pérez Eransus, B. (eds.) (2012) *Crisis and Social Fracture in Europe. Causes and Effects in Spain* (Barcelona: “la Caixa” Welfare Projects).
http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol35_en.pdf
- Laparra, M., Corera, C., et al. (2003) *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001* (Pamplona, Departamento de Bienestar Social Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra)
- Médicos del Mundo (2012) *Semáforo de la Aplicación de la Reforma Sanitaria*.
<http://www.medicosdelmundo.org/derechoacurar/mapa-semaforo/#mapa>
- Ministerio de Educación, España (2013) *Organización del sistema educativo*. <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/en/areas-educacion/sistema-educativo/principios-fines/administracion-educativa.html>
- Ministerio de Fomento, España (2008) *Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*. <http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/24/pdfs/A51909-51937.pdf>
- Ministerio de Fomento, España (2013) *Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*. Publicado en el Boletín Oficial de España (B.O.E.) el 10 de abril de 2013.
<http://www.boe.es/boe/dias/2013/04/10/pdfs/BOE-A-2013-3780.pdf>
- Ministerio de Fomento, España *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*
http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/_especiales/ayudas_pevr0912/pevr0912/
- Ministerio de Fomento. Estadísticas y publicaciones <http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=31000000>
- Ministerio de Sanidad y Consumo de España y la FSG (2007) *Salud y la Comunidad Gitana*. Disponible en:
http://www.mspsi.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/Health_and_the_Roma_Community.pdf
- Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad. Información sobre el Consejo Estatal del Pueblo Gitano (2012) *Reglamento de Funcionamiento Interno*.
<http://www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/poblacionGitana/consejoEstGitano.htm#organiza>
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011) *Década para la Inclusión de los Gitanos 2005-2015. Informe de Avance 2011 sobre España*

- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Gobierno de España (2009) *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012* http://www.romadecade.org/files/downloads/Decade%20Documents/Traducion_Ingles_PLAN%20ACCION%202009-2012_definitiva.pdf
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Gobierno de España (2011) *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012*. http://www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/INGLES_ACCESIBLE.pdf
- Ministerio de Trabajo e Inmigración, España (2011) *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*. <http://www.oberaxe.es/files/datos/4ee5ba982ebe3/ESTRATEGIA-LINEA%20INTERACTIVO%208-12-2011.pdf>
- Ministerio de Trabajo e Inmigración, España (2011) *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*. <http://www.oberaxe.es/files/datos/4ee5ba982ebe3/ESTRATEGIA-LINEA%20INTERACTIVO%208-12-2011.pdf>
- Ministerio de Educación (2011) *Resolución de 3 de junio de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de mayo de 2011, por el que se aprueban los criterios de distribución del crédito, así como la distribución resultante, para la aplicación en el año 2011 del plan de extensión e impulso del primer ciclo de educación infantil Educa3, aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación*. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/06/20/pdfs/BOE-A-2011-10722.pdf>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012) *Informe sobre las Rentas Mínimas de Inserción 2011* (Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia). http://www.msc.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/Docs/Informe_RMI_2011.pdf
- Página web del Ministerio de Interior: <http://www.interior.gob.es/extranjeria-28/ciudadanos-de-la-union-europea-718/estancia-y-residencia-722?locale=es>
- Página web del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad: <http://www.msc.es/gabinetePrensa/rd162012/home.htm>
- Parlamento y Consejo de Europa (2004) *Directiva 2004/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:es:PDF>
- Portal de Salud de la Comunidad de Madrid (2013) “La Comunidad refuerza las actuaciones de integración sanitaria con la comunidad gitana”. 21 de enero. http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1354183194158&language=es&pageid=1159444389315&pagename=PortalSalud%2FCM_Actualidad_FA%2FPTSA_pintarActualidad&vest=1159444389315
- Público* (2010) “Sanidad y las CCAA aprueban el seguro sanitario para inmigrantes irregulares”. 3 de octubre. <http://www.publico.es/espana/443333/sanidad-y-las-ccaa-aprueban-el-seguro-sanitario-para-inmigrantes-irregulares>
- Red Ciudadanía Activa (Active Citizenship Network) *Carta Europea de Derechos de los Pacientes*. http://formacion.seguridadelpaciente.es/docs/declaraciones/CARTA_EUROPEA_DE_LOS_DERECHOS_DE_LOS_PACIENTES.pdf
- Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación por Origen Racial o Étnico (2012). *Memorias anuales de resultados* (Madrid: Dirección General para la igualdad en el Empleo y contra la Discriminación / Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el origen Racial o Étnico). <http://www.igualdadydiscriminacion.org/recursos/publicaciones.do>
- Red Europea para la Inclusión Social de la Población Gitana en el Marco de los Fondos Estructurales (EUroma) <http://www.euromanet.eu/>
- Rodríguez Cabrero, G. (2009) *La situación y perspectivas del trabajo autónomo, especialmente la venta ambulante de la población gitana* (Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social). http://www.msc.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/venta_ambulante.pdf
- San Román, T. (1992) “Pluriculturalidad y marginación”, en T. San Román (ed.) *Sobre Interculturalitat* (Girona: Fundación SER. GI.)



DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

116

Seguimiento por parte de la sociedad civil

Santiago, C. y O. Maya (2012) *Segregación escolar del alumnado gitano en España* (Madrid: KAMIRA y la Fundación Mario Maya). http://federacionkamira.org.es/Que_hacemos_-_proyectos_files/Informe%20S...pdf

Transparencia Internacional (2013) *Visión General del País. España*.
http://www.transparencia.org/country#ESP_Overview

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 13 de noviembre 2007. Caso D. H. y otros contra la República Checa.
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83256>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 16 de marzo 2010. Caso Orsus y otros contra Croacia.
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83256>

ANEXO: METODOLOGÍA DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN

Con el fin de proporcionar una valoración amplia y válida de los datos y adaptada al contexto específico de España, el presente informe ha sido elaborado siguiendo una metodología basada en las siguientes fuentes de información:

- 1. Datos estadísticos** disponibles en relación con los objetivos clave de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y el Plan de Acción de la Década del Estado español.
- 2. Análisis documental** de los documentos pertinentes (oficiales y no oficiales) a nivel nacional, regional y local, que afectan, directa o indirectamente, a la situación de la población gitana en las áreas cubiertas por el estudio. Entre ellos se incluyen documentos legales, informes públicos y estudios, así como informes, estudios y evaluaciones elaboradas por reconocidas organizaciones de la sociedad civil y medios de información. Este enfoque tiene como objetivo reducir las posibles diferencias entre los enfoques y evaluaciones oficiales y no oficiales en lo que respecta al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana.
- 3. Análisis cualitativo** basado en la realización de entrevistas estructuradas y semiestructuradas a actores relevantes y observadores informados, que podrían proporcionar una contribución cualificada sobre la implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y del Plan de la Década y su impacto sobre el terreno. Se prestó especial atención a la recogida de información proveniente de la comunidad gitana, tanto mediante consultas directas a miembros de la comunidad como mediante la consulta a las organizaciones que trabajan por su integración y/o los profesionales que están en contacto directo con la población gitana (para más detalles, véase la tabla que aparece a continuación). En el marco de la elaboración de este informe se ha consultado a los siguientes actores:

Autoridades públicas	
Nivel nacional	Representantes de los ministerios implicados en la implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y/o el Plan de la Década y las políticas relativas a la comunidad gitana/ inclusión social, incluyendo el Servicio del Programa de Desarrollo Gitano (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad), así como otros ministerios con competencia en las áreas analizadas en el informe.
Nivel regional	Representantes de las Comunidades Autónomas en las que hay una estrategia/un plan específico para la comunidad gitana, especialmente los responsables de estas estrategias/planes, en particular Andalucía, Navarra, País Vasco, Cataluña y Extremadura.
Nivel local	Representantes de distintas autoridades locales, destinadas a evaluar el impacto de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana a nivel local.
Órganos asociados/Consejos	
Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico	
Consejo Estatal del Pueblo Gitano	
Organizaciones de la sociedad civil	
* se dio prioridad a las organizaciones miembro del Consejo Estatal del Pueblo Gitano (en particular aquellas que trabajan en las Comunidades Autónomas en las que existe una estrategia / plan específico para la comunidad gitana) y de la Red de Asistencia a Víctimas de Discriminación, establecida en el marco del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación	
Fundación Secretariado Gitano, FSG (nivel nacional)	
Asociación de Enseñantes con Gitanos, AEcG (nivel nacional)	
Federación de Asociaciones de Mujeres Gitanas Kamira (nivel nacional)	
Unión Romaní (nivel nacional)	
Cruz Roja (nivel nacional)	
Federación Española de Municipios y Provincias (nivel nacional)	

Asociación Romaní Tierra de Barros (Extremadura)
Federación Andaluza de Mujeres Gitanas, FAKALI (Andalucía)
Federación de Asociaciones Gitanas de Cataluña, FAGIC (Cataluña)
Federación Navarra de Asociaciones Gitanas Gaz Kalo (Navarra)
Gao Latcho Dron (País Vasco)

4. Diagnóstico cualitativo sobre las opiniones de actores a nivel regional y local elaborado por los estudiantes del curso de Diplomado en Intervención Social para la Comunidad Gitana de la UPNA, que son en su mayoría profesionales gitanos que trabajan en varios programas de intervención social con la comunidad gitana. El diagnóstico se basa en el análisis de los recursos pertinentes así como de la información recogida mediante entrevistas a diferentes actores (autoridades públicas y actores de la sociedad civil), junto con la propia experiencia y conocimientos de los estudiantes, como profesionales y personas gitanas, en las diferentes áreas. La siguiente tabla incluye información sobre las Comunidades Autónomas analizadas, las organizaciones entrevistadas y los estudiantes a cargo de las entrevistas:

Comunidad Autónoma	Estudiante	Organización
Andalucía	Emilio Hurgal Carmen Postigo Luis Samuel Santiado Azucena Fernández Ruth Heredia. Manuela Moreno Rosario Cortés María Vélez Sara García	<ul style="list-style-type: none"> - Unión Romaní Andalucía - Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Secretaría Gitana) - Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Delegación Provincial de Salud y Bienestar Social - Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla - Ayuntamiento de Córdoba (Departamento de Servicios Sociales) - Ayuntamiento de La Línea de la Concepción - Ayuntamiento de Algeciras (Área de Bienestar Social) - Colegio Albolafia en Córdoba (representante: voluntario) - Centro de educación secundaria en La Línea de la Concepción (representante: orientador educativo). - Centro Sociocultural Gitano de Granada - Universidad de Granada - Asociación Anaquerando - Asociación Romí - Asociación de Jóvenes Ardiñelo Caló - Sacerdote gitano
Aragón	Rebeca Jiménez	<ul style="list-style-type: none"> - Fundación Secretariado Gitano
Castilla-La Mancha	M ^a . del Rosario Montoya	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Ciudad Real (Área de Bienestar Social, Tercera Edad y Familia) - Fundación Secretariado Gitano
Cataluña	Ángel Fernández Ainhoa Carbonell	<ul style="list-style-type: none"> - Diputada del Parlamento de Cataluña - Fundación Pere Closa - Asociación AASS de Girona
Castilla y León	María Paz García Sebastián Vargas Celia Gabarri	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno de Castilla y León (Departamento de Familia y Políticas Sociales) - Ayuntamiento de Palencia (representantes de las áreas de Familia, Bienestar Social y Mayores y el Plan Municipal de Minorías Étnicas) - Federación asociaciones gitanas - Asociación gitana de Palencia - Fundación Hogar Esperanza de León
Extremadura	Rocío Tapia	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno de Extremadura (Área de Salud y Política Social) - Asociación Romaní Tierra de Barros
Galicia	Lorena Varela	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno de Galicia (Servicio de Inclusión Social) - APNA
Madrid	Lali Camacho Georgina Martín Amparo Borja Ana Vázquez Javier Sáez	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno de la Comunidad de Madrid (varias áreas: Servicio de Prevención, Exclusión y Rentas Mínimas, Programa de Salud Pública con Colectivos Vulnerables, Dirección General de Atención Primaria Salud) - Federación Kali de asociaciones gitanas - Asociación Barró - Asociación Romí Sersení
Murcia	Moisés Moreno Lourdes Santiago	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Región de Murcia (Servicio de Programas de Inclusión y Corresponsabilidad Social) - Ayuntamiento de Murcia (Área de Servicios Sociales) - Club Deportivo Calé y de Integración Social
Navarra	Iñigo Iriarte Nekane Martínez Cristina Sádaba	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno de Navarra (varios representantes) - Federación Gaz Kalo de asociaciones gitanas de Navarra - Servicio Navarro de Empleo
Comunidad Valenciana	Antonio Mejías Consuelo Correa Lucía Argilés Demetrio Gómez	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Alicante (varios representantes) - Ayuntamiento de Valencia (varios representantes) - Asociación Enseñantes con Gitanos - Asociación ALANNA - Asociación Arakerando