

ISIDRO RODRÍGUEZ

El proceso de inclusión de la comunidad gitana en España ¿un modelo para Europa?

A raíz de las políticas antigitanas del gobierno francés de verano de 2010, ha ido tomando peso la referencia a un “modelo español” de inclusión de los gitanos que algunos medios de comunicación de gran relevancia internacional como *Time*¹ o *The New York Times*² han contribuido a difundir.

Aprovechando que este tema fue también recientemente motivo de reflexión por parte del director de la Fundación Secretariado Gitano para un capítulo de un libro sobre la cuestión gitana impulsado por parlamentarios europeos, hemos considerado oportuno recoger aquí la versión en español de este texto ya que el libro solamente se ha editado en inglés.

El libro del que forma parte este artículo se titula *Roma: A European Minority. The Challenge of Diversity* (Gitanos: una minoría europea. El reto de la diversidad) y ha sido editado en 2011 por el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo (S&D). Más información sobre el mismo en la reseña que le dedicamos en la sección de Mediateca de este mismo número.

Si algo puede caracterizar a la comunidad gitana española es el fuerte proceso de cambio y de transformación que vive desde hace 25 o 30 años y, sobre todo, los logros relevantes que han alcanzado en términos de integración social, de acceso a los derechos y al ejercicio de su ciudadanía. Un cambio que les ha permitido avanzar más en estas décadas que en los seis siglos que llevan en la Península Ibérica.

Este cambio ha supuesto, en primer lugar, una sensible mejora en las condiciones de vida de las familias gitanas españolas. Se han abierto nuevas oportunidades, se han removido obstáculos para su plena incorporación social y ha supuesto transformaciones en la propia

comunidad. La comunidad gitana es hoy más diversa y heterogénea y no se ha quedado al margen de las transformaciones sociales que se han producido en España. Hoy, las mujeres y los jóvenes gitanos están más presentes en el empleo, los estudios o la participación social de lo que lo estaban sus padres o abuelos; aspiran a disfrutar de más oportunidades y expresan abiertamente su deseo, y el de su comunidad, de progresar en la incorporación social.

A menudo, los efectos de estos procesos no son fáciles de apreciar o medir en el corto plazo y, a veces, parece que no se ha avanzado mucho, pero algunos impactos los estamos viendo ya y probablemente serán más visibles en los próximos años.

1 “Spain's Tolerance of Gypsies: A Model for Europe?”. *Time*, 16/09/2010. <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2019316,00.html>

2 “In Spain, Gypsies Find Easier Path to Integration”. *The New York Times*, 06/12/2010. <http://www.nytimes.com/2010/12/06/world/europe/06gypsy.html>

Quizás es más fácil apreciar la dimensión de estas transformaciones si decimos que en 1978 más del 75% de los hogares gitanos eran infraviviendas y hoy el 88% de las familias gitanas habitan en viviendas normalizadas y tan sólo queda un 4% de familias gitanas que malviven en chabolas³. Hasta no hace mucho, la gran mayoría se dedicaban a la venta ambulante, la recogida de residuos o los trabajos de temporada en el campo. Hoy, y a pesar de contar con una alta tasa de paro y subempleo, el 51% de los ocupados lo están como asalariados en el mercado de trabajo⁴. Si en 1986, la mayoría de los niños gitanos estaban fuera del sistema educativo, hoy todos están escolarizados y finalizan los estudios primarios, si bien hay una altísima tasa de abandono escolar en Secundaria⁵.

Sin embargo, la valoración de estos avances es mucho más negativa si comparamos la situación de la comunidad gitana con la del conjunto de la población. Nos lleva a ser más pesimistas y a afirmar que han sido claramente insuficientes, que las desigualdades persisten en los ámbitos en los que se concretan los derechos sociales. La pertenencia a la comunidad gitana sigue siendo hoy un factor de desigualdad. En el favorable contexto de crecimiento económico de los últimos diez años no se ha conseguido evitar que los gitanos continúen sobrerrepresentados en el ámbito de la exclusión⁶, siendo el 12% de los ciudadanos en situación de exclusión social, cuando su peso demográfico no llega al 2% de la población española.

Políticas de inclusión hacia la comunidad gitana en España

Nuestro país cuenta con una de las mayores poblaciones gitanas de Europa⁷ y está a la cabeza de los países en los que esta comunidad ha alcanzado unas mejores condiciones de vida y cotas de integración social, a pesar de que, como decíamos, la comunidad gitana española continua padeciendo la desigualdad y sus miembros se encuentran a gran distancia de los estándares del resto de la población.

Esta realidad ha llevado a que se haya acuñado la referencia a un modelo español de inclusión con gitanos para referirse al relativo éxito en el proceso de inclusión llevado a cabo desde los años 80 y al que hoy se está prestando especial atención. Pero esta realidad no se debe, como cabría pensar, a que hayamos contado con una verdadera política o una estrategia específica de inclusión de la comunidad gitana. Se trataría más bien, por una parte, de la manera en que nuestro sistema de protección social ha sido capaz de beneficiar y tener impactos positivos sobre la situación de los gitanos. Y, por otra parte, se trata de haber utilizado un enfoque pragmático que ha privilegiado las medidas para reducir las desigualdades y mejorar las condiciones objetivas de vida sobre otros enfoques más centrados en las cuestiones de identidad, defensa de los derechos de las minorías o de la participación política, cuestiones que siendo muy importantes no han comenzado a ser atendidas hasta este último lustro. En definitiva, ha primado un enfoque

que ha puesto por delante la condición de personas y de ciudadanos, antes que la condición de gitanos.

El pilar fundamental de este enfoque o del modelo español, como ha señalado José Manuel Fresno⁸ descansa en el hecho de que nuestro tardío sistema de bienestar y de protección social ha mantenido un carácter universal en sus prestaciones y ha sido claramente inclusivo con las personas gitanas. Así, en algunos ámbitos –como el acceso a la vivienda– el sistema ha beneficiado especialmente a muchas familias gitanas sobre otras no por su condición étnica sino por su condición de ciudadanos con más dificultades y menor renta.

La posibilidad de adquirir viviendas públicas en barrios con población no gitana; el acceso a las escuelas; a prestaciones de calidad gratuitas del sistema nacional de salud; llegar a los 65 años y contar con una pensión no contributiva, o que las familias más pobres puedan percibir otras ayudas y prestaciones sociales (como los Programas de Rentas Mínimas)... es decir, el hecho de garantizarles todas estas oportunidades del Estado de Bienestar, ha cambiado radicalmente su situación social.

Esta es la política con un mayor impacto objetivo en la inclusión social y de la que mayores enseñanzas debemos sacar: el principal instrumento de integración social al alcance de cada Estado es garantizar que las personas gitanas puedan acceder en igualdad de condiciones a los derechos y prestaciones sociales existentes para el conjunto de los ciudadanos. Pero tampoco por sí sola basta para corregir las desigualdades. Porque los gitanos parten de situaciones seculares de pobreza y exclusión, de rechazo social, padeciendo una mala imagen y con un fuerte componente de identidad cultural que a menudo ha actuado más como una traba que como una oportunidad para la inclusión.

Por ello el otro pilar del modelo se ha basado en que, paralelamente a las medidas de carácter universal, se han puesto en marcha **medidas específicamente dirigidas a esta comunidad** para corregir y compensar las desigualdades de partida que persisten. Se han desarrollado respuestas específicas y adaptadas en ámbitos como el educativo, la vivienda, el acceso al empleo o la mejora de la salud. Medidas que persiguen un objetivo de normalización (mainstreaming) y que nunca han tenido un carácter segregador.

Estas acciones, llevadas a cabo por las propias administraciones y en las que también las ONG hemos jugado un papel relevante, no han contado en general con unas directrices definidas y comparadas y su desarrollo ha sido muy desigual en los territorios.

Es importante destacar la mayor sensibilidad mostrada en estos últimos años en todos los niveles de la administración –estatal, autonómica y local– hacia la comunidad gitana y que se ha traducido en un notable incremento de recursos económicos y de medidas de inclusión social específicas, así como de un desarrollo de las ini-

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

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

5 Incorporación y trayectoria de las niñas gitanas en la ESO / Centro de Investigación y Documentación Educativa, Instituto de la Mujer. Fundación Secretariado Gitano.- Madrid: FSG, 2006.

6 VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Cáritas Española, 2008. www.foessa.org.

7 Se estima que la población gitana española se encuentra entre las 750.000 (FSG, 2007) y las 900.000 personas (FOESSA, 2008).

8 Programa Municipal de Erradicación del Chabolismo de Avilés (2006).

ciativas de reconocimiento institucional y de interlocución con las organizaciones gitanas.

Estos serían algunos de los instrumentos clave a través de los que se ha venido desarrollando las medidas específicas dirigidas a población gitana:

El Plan Nacional de Desarrollo Gitano. Se trata del primer instrumento financiero y político, puesto en marcha en 1989, que ha promovido proyectos educativos, de mujeres gitanas, de atención básica a las familias, etc., dedicando una partida anual estatal complementada por gobiernos autonómicos y locales.

Las subvenciones a las ONG gitanas. Mediante una convocatoria anual para ONG que se nutre del 0,7% de la contribución fiscal de los españoles; cuenta con un capítulo para el Pueblo gitano.

Por su parte, las políticas europeas de inclusión han tenido un gran impacto. Han marcado directrices y objetivos que tanto las administraciones como algunas ONG han sabido aprovechar en estos años:

Los Planes Nacionales de Inclusión. La Estrategia de Lisboa tuvo en nuestro país un efecto positivo sobre las políticas hacia los gitanos. El Método Abierto de Coordinación nos trajo la exigencia de elaborar Planes Nacionales de Inclusión que desde 2001 incorporan un capítulo específico para la comunidad gitana.

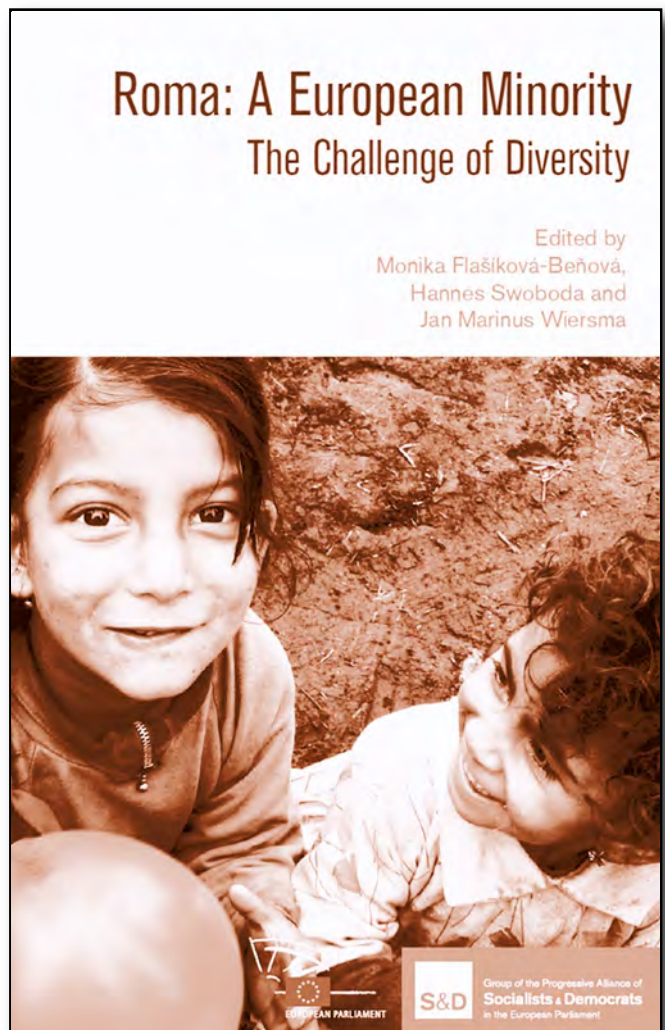
Este modelo de funcionamiento ha tenido su reflejo en los planes autonómicos y locales de lucha contra la exclusión donde, igualmente, en la mayoría de ellos se recogen las actuaciones con la comunidad gitana.

La nueva Estrategia EU2020, esperamos que profundizará en esta línea de articular las medidas dirigidas a la población gitana con el conjunto de políticas de inclusión del país. De momento, nuestro gobierno está recogiendo buena parte de las demandas de las organizaciones sociales y se contemplan algunas medidas específicas hacia la población gitana.

El Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación. Los Fondos Estructurales son el otro instrumento clave de las políticas europeas. Un hecho de gran trascendencia para las políticas de inclusión con la comunidad gitana en esta última década ha sido el impacto que han tenido estos Fondos y la manera innovadora en que se han aprovechado en nuestro país. El Programa Operativo Plurirregional de lucha contra la Discriminación 2000-2006 y ahora en el periodo 2007-2013, ha contribuido de una manera decisiva a implementar una actuación específica dirigida a los colectivos más excluidos. El papel de algunas grandes ONG⁹ en la gestión e implementación de estas actuaciones, hecho novedoso en Europa, ha permitido diseñar proyectos flexibles y adaptados a cada uno de los colectivos.

El Programa *Acceder*, gestionado por la FSG, es un ejemplo de cómo se pueden utilizar con eficacia estos Fondos y lograr resultados muy positivos e impactos duraderos. Este Programa de itinerarios personalizados de acceso al empleo ha logrado en sus 11 años de vida 40.000 contratos de trabajo y ha llegado a 58.000 personas en 50 ciudades. Los buenos resultados¹⁰, su impacto sobre

- El principal instrumento de integración social al alcance de cada Estado es garantizar que las personas gitanas puedan acceder en igualdad de condiciones a los derechos y prestaciones sociales existentes para el conjunto de los ciudadanos



⁹ Cruz Roja Española, Cáritas Española, Fundación ONCE, Fundación Luis Vives y Fundación Secretariado Gitano participan en el PO-LCD como operadores privados.

¹⁰ *Acceder. Informe de Resultados 2000 - 2006.* - Madrid: FSG, 2007. www.gitanos.org/publicaciones/memoriaacceder2007/

las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas gitanas, así como su capacidad para involucrar recursos y participación de las administraciones locales y regionales, así como de las empresas, lo convierten en un programa de referencia en Europa. En este segundo periodo, el Programa ha incorporado dos nuevos ejes de actuación: el educativo y un eje de atención a personas gitanas inmigrantes (de Rumania y Bulgaria principalmente).

Para finalizar haré una referencia a la encrucijada y al momento especial en que nos encontramos en Europa en relación a la cuestión gitana. Quizás por primera vez en la historia de este pueblo, la causa de los gitanos ha entrado en la agenda política de las instituciones europeas y de los Estados miembros, se ha visibilizado en

– El otro pilar del modelo se ha basado en que, paralelamente a las medidas de carácter universal, se han puesto en marcha medidas específicamente dirigidas a esta comunidad para corregir y compensar las desigualdades de partida que persisten

– El Programa Acceder, gestionado por la FSG, es un ejemplo de cómo se pueden utilizar con eficacia los Fondos Estructurales y lograr resultados muy positivos e impactos duraderos

las Resoluciones del Parlamento Europeo, las dos Cumbres Europeas sobre Población Gitana o la creación de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana, y se anuncia el lanzamiento para abril de 2011 de un Marco Europeo para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana. A la vez, hemos asistido a las expulsiones de gitanos que nos devuelven al siglo XV y que atentan, no sólo contra los derechos fundamentales de estas personas, sino contra la esencia misma del proyecto europeo con el que estamos comprometidos. Una de las mejores y más ambiciosas empresas de la humanidad no puede prosperar dejando fuera a los más débiles y a aquellos que secularmente han estado más desprotegidos y perseguidos por los propios Estados.

Todo parece indicar que hay una voluntad y una necesidad de reorientar el foco de las políticas europeas hacia la población gitana y que las instituciones europeas están adoptando un enfoque más pragmático y orientado a resultados concretos. Por ello, y sin abandonar los temas que han sido prioritarios como las cuestiones relacionadas con la defensa de la cultura y de la identidad, el reconocimiento y la participación política o el empowerment de las organizaciones gitanas, es urgente que se priorice la garantía de los derechos fundamentales de las personas gitanas y su acceso efectivo a los derechos sociales; que se busquen y exijan impactos en la igualdad de oportunidades, en la participación en la economía, en el empleo, en la educación, en la sanidad o en el acceso a viviendas dignas y a la convivencia en espacios no segregados.

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

■ **La política de inclusión:** contenida en la Estrategia EU2020 a través de su objetivo de crecimiento inclusivo, que debe situar expresamente a la comunidad gitana en el corazón de las iniciativas emblemáticas de esta Estrategia, especialmente en la Plataforma contra la Pobreza, pero no exclusivamente, así como en los Planes Nacionales de Reforma de cada Estado miembro. La Comisión no debería dudar en jugar un papel más activo, estableciendo directrices y prioridades, y evaluando los progresos de los Estados miembros en relación a la inclusión de la población gitana.

■ **La política antidiscriminación:** velando por la aplicación de los Tratados y la normativa europea en materia de no discriminación y lucha contra el racismo en cada uno de los Estados miembros.

■ **Los Fondos Estructurales:** haciendo de ellos el principal instrumento financiero y político de la UE para la cohesión social, incorporando la inclusión social como un objetivo prioritario de todos los Fondos, mencionando específicamente a la población gitana como grupo objetivo, entre otros, de las acciones financiadas por los Fondos Estructurales y que eso se refleje realmente en el diseño y ejecución de los Programas Operativos; y mejorando la eficiencia y evaluando su impacto sobre la inclusión de la población gitana.

Los gitanos y gitanas son ciudadanos europeos a quienes hay que proteger y garantizar sus derechos, ofrecer la expectativa cierta de poder gozar de las mismas oportunidades que el resto de la ciudadanía europea, dirigir medidas que compensen las fuertes desigualdades sociales que sufren, pero a quienes, como al resto de ciudadanos europeos, también hay que exigirles su contribución y su compromiso con la incorporación social. ●