

el globo

Internacional, política
y comunicación

Inclusión social y comunidad gitana

- **Presentación. Inclusión social y comunidad gitana.**
- **La Estrategia Europea de Inclusión Social.**
- **Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAin).**
- **Políticas de inclusión y minoría gitana.**
- **Seminario Internacional. ONG por la Inclusión Social. Trabajando en red.**

Inclusión social y comunidad gitana

El hilo conductor de este número de **Gitanos**, la Inclusión Social, tiene en este Dossier central su espacio para abordar, con mayor profundidad y finalidad divulgativa, las cuestiones más relevantes que ayuden a entender el contexto de este nuevo concepto utilizado por las instituciones de la Unión Europea para designar las diferentes políticas tendentes a erradicar la pobreza y la exclusión social.

Nos centraremos, por tanto, en la nueva Estrategia Europea de Inclusión Social y en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión, los dos grandes pilares de estas políticas, junto a un análisis de cómo afectan o deberían afectar en la resolución de los problemas de exclusión que todavía padecen muchos gitanos y gitanas en nuestro país.

Finalmente incluimos un resumen del *Seminario Internacional ONG por la Inclusión Social – Trabajando en red*, celebrado recientemente en Madrid y que ha supuesto una interesante oportunidad para reforzar los vínculos entre las entidades de acción social de cara a la concreción de las políticas de inclusión y al trabajo en partenariatado.

32

En la Europa ampliada de 2004, la comunidad roma/gitana representará un grupo de población muy relevante, en torno a los seis millones de personas. Los gitanos son una de las minorías étnicas europeas en las que un significativo número de sus miembros continúan sumidos en situaciones de exclusión social, sometidos a procesos de discriminación que limitan el ejercicio de sus derechos y su acceso a los recursos y a los servicios de los que disfrutaban el resto de los ciudadanos europeos.

En España los gitanos son la minoría étnica más importante y, a pesar de casi seis siglos de historia en España, no se puede decir que sean un grupo cultural que haya tenido un proceso de integración social satisfactorio, sino más bien al contrario: el camino recorrido presenta muchas lagunas e interrogantes. Es evidente que a lo largo de este tiempo, hay muchos gitanos que han conseguido incorporarse con normalidad en la sociedad española, alcanzando unos estándares de vida satisfactorios y un desarrollo pleno en tanto que ciudadanos; los progresos que se han dado, especialmente en las últimas décadas, son muy significativos. Pero no es menos evidente que los gitanos, en cuanto grupo cultural y en su conjunto, siguen siendo el colectivo más rechazado en la sociedad española y uno de los más excluidos social y económicamente.

“

La Estrategia social europea, alumbrada en el Consejo de Lisboa, viene a aportarnos de nuevo la ilusión de que es posible articular políticas coherentes y continuadas para resolver las situaciones de pobreza y de exclusión social de los más desfavorecidos

”

En el plano de la inclusión social la comunidad gitana española se benefició del proceso de universalización de las políticas de bienestar. Su acceso a los planes de vivienda de los años 80 y primeros 90, al sistema público de salud, al sistema educativo y a otros servicios de protección social, significaron un cambio muy sensible en sus condiciones de vida y, en la práctica, supuso que amplias capas de la población gitana hayan progresado en sus condiciones de vida y en el proceso de incorporación social como no se había logrado hasta entonces.

No obstante, y más allá del empuje de las políticas del Estado del Bienestar que beneficiaron al conjunto de los españoles, en el terreno de las medidas activas para lograr la igualdad de oportunidades de la población gitana, se ha hecho poco. Se han tomado medidas parciales, a veces voluntaristas, pero se ha adolecido de un verdadero Plan que marque objetivos concretos, que asigne recursos, señale prioridades y que articule las diferentes medidas para resolver definitivamente el encaje de la comunidad gitana en la sociedad española.

Precisamente en este momento, en el que la mayoría de las administraciones navegan sin rumbo en cuanto a las políticas sociales con los gitanos y en el que también, porque no decirlo, la mayo-

ría de los gitanos se encuentran desorientados respecto a su futuro como comunidad, se hace necesario un esfuerzo especial para emprender medidas, activas y rápidas, en orden a que los gitanos alcancen los estándares de vida medios del resto de los ciudadanos, participen activamente en la sociedad como miembros de pleno derecho y ésta reconozca su identidad y cultura.

Es en este contexto en el que la Estrategia social europea, alumbrada en el Consejo de Lisboa, viene a aportarnos de nuevo la ilusión de que es posible articular políticas coherentes y continuadas para resolver las situaciones de pobreza y de exclusión social de los más desfavorecidos.

En lo referente a la situación de la comunidad gitana en España y en otros países de la Unión, creemos que los instrumentos que nacen de esta estrategia, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAin), pueden ser un cauce muy adecuado y potente para desarrollar una verdadera política de inclusión de la minoría gitana. Para ello será necesario que todos (las diferentes administraciones implicadas, las organizaciones sociales que trabajamos con la comunidad gitana y los propios afectados) sepamos aprovechar el potencial transformador que pueden entrañar los PNAin y que logremos de manera concertada que la comunidad gitana aparezca entre las prioridades de los Planes y se establezcan respuestas políticas específicas dirigidas a esta población.

Siendo conscientes de este potencial, del impulso que la estrategia europea y los planes de inclusión pueden suponer para la incorporación efectiva de la comunidad gitana, hemos querido dedicar este Dossier a difundir entre nuestros lectores los elementos esenciales de esta estrategia, a facilitar la comprensión sobre los Planes de Inclusión y su funcionamiento y a exponer las posiciones y las propuestas de esta entidad para avanzar en las respuestas políticas, que a nuestro juicio, deberían ponerse en marcha.

El Dossier también incluye un breve Informe sobre el Seminario "ONG por la Inclusión: trabajando en red" que se celebró en Madrid en el mes de enero y que desde nuestro punto de vista, recoge bien el papel y los retos que las organizaciones sociales tenemos por delante para contribuir de manera decisiva en las orientaciones y la concreción de las políticas sociales y para dar respuesta al Objetivo 4 de los objetivos comunes aprobados en el Consejo de Niza (diciembre 2002) de "Movilizar a todos los actores".

Las políticas de inclusión y específicamente los Planes son meros instrumentos con un potencial que hay que concretar en la realidad cotidiana de las personas excluidas y de nuestro proyecto común de sociedad. Desde aquí queremos transmitir nuestra esperanza (y nuestra ilusión) en que los objetivos de lucha contra la pobreza y de cohesión social que la Unión Europea ha fijado para esta década, alcancen, ahora sí, también a la comunidad gitana.

■ Isidro Rodríguez

“
Las políticas de inclusión y específicamente los Planes son meros instrumentos con un potencial que hay que concretar en la realidad cotidiana de las personas excluidas y de nuestro proyecto común de sociedad
”

La estrategia europea de Inclusión Social

En los Consejos Europeos de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000) y Santa María de Feira (19 y 20 de junio del 2000) los Estados Miembros de la Unión Europea hicieron de la lucha contra la pobreza y la exclusión social uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo. Siguiendo las disposiciones del Tratado de Ámsterdam¹ relativas a la política social de la Unión, los Estados acordaron dar pasos decisivos para la erradicación de la pobreza en Europa para 2010.

Esta disposición es adoptada como estrategia global para conseguir un nuevo y extenso objetivo que se plantean los Estados Miembros de cara al futuro: "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible y con más y mejores empleos y mayor cohesión social".

Este objetivo fue planteado en un contexto de bonanza y crecimiento económico en la Unión, en el que, no obstante, se constatan ciertas debilidades y amenazas importantes, especialmente referidas a los altos índices de desempleo y al número alarmante de personas viviendo por debajo del umbral de la pobreza, unos índices que son considerados como "inaceptables" por los Estados Miembros.

El Consejo reconoce que la nueva sociedad de la información, basada en el conocimiento y las nuevas tecnologías, ofrece grandes posibilidades de desarrollo y de crecimiento que podrían ser utilizadas para mejorar las cualificaciones de las personas, promover un acceso más amplio a los conocimientos y oportunidades y luchar contra el desempleo, el mayor enemigo de la exclusión. Sin embargo, las diferencias en el acceso a los nuevos sistemas de información también podrían incrementar la brecha entre quienes tienen acceso a los conocimientos y recursos y quienes quedan excluidos.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el Consejo invita a los Estados Miembros a luchar contra la pobreza y la exclusión social a través de un **método abierto de coordinación** que combine:

- Unos objetivos comunes
- Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAin)
- Un Programa Comunitario para fomentar la cooperación y el intercambio de buenas prácticas en este campo.

Este método permite aunar la coherencia y la diversidad nacional, ya que se contempla que cada Estado ponga en práctica los objetivos en función de su naturaleza propia, de sus efectos y de sus destinatarios.

Objetivos de la Estrategia

El Consejo establece que los objetivos (que debían ser definidos a lo largo de 2001), que regirán la estrategia europea de inclusión social han de "favorecer una mejor comprensión de la exclusión social, integrar la promoción de la solidaridad en las principales políticas sociales de los Estados Miembros y definir acciones prioritarias para determinados grupos beneficiarios, entre los que se encuentran las minorías".

Conforme a las directrices de Lisboa, el Consejo Europeo de Niza, de 30 de noviembre de 2000, define los siguientes objetivos:

1. Facilitar la participación en el empleo y el acceso para todos a los recursos, bienes y servicios.
2. Prevenir los riesgos de exclusión.
3. Ayudar a los más vulnerables.
4. Movilizar a todos los actores relevantes en la lucha contra la exclusión.

En el año 2001, se definen una serie de **indicadores** en el campo de la pobreza y la exclusión social. Estos indicadores, que se dividen en primarios (como la ratio de desempleo de larga duración o la esperanza de vida al nacer) y secundarios (como la distribución de la renta) han de servir a la Unión y los Estados Miembros para medir el progreso en el objetivo de la erradicación de la pobreza.

Con estas directrices, los Estados ponen en marcha sus Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en junio de 2001

¹ A través de sus artículos 136 y 137, el Tratado de Ámsterdam introduce entre las competencias de política social de la Comunidad Europea la lucha contra la marginación social, que viene a sumarse a los ya existentes ámbitos de actuación en el empleo y en la igualdad entre hombre y mujer.

Desarrollos recientes en el campo de la inclusión social (2000 - 2003)

- Lanzamiento de la estrategia europea (Marzo 2000)
- Acuerdo de los Objetivos Comunes (Diciembre 2000)
- Planes Nacionales de Acción para la Inclusión (2001-2003)
- Informe sobre la inclusión social (Diciembre 2001)
- Acuerdo de los Indicadores Comunes (Diciembre 2001)
- Programa de Acción Comunitario (2002-2006)
- Implicación de los países candidatos
- Primera Mesa Redonda (Octubre 2002)
- Revisión de los Objetivos y Panorama para la próxima ronda PNAin (Diciembre 2002)

Desarrollos futuros

- Programa de Acción Comunitario: en la actualidad
- Segunda ronda de PNAin: julio 2003
- Informe de la Convención: mediados del 2003
- Mesa redonda: octubre 2003
- Borrador del informe de la Comisión: diciembre de 2003
- Informe de la Comisión sobre Inclusión Social: primavera de 2004
- Acceso de 10 candidatos: mayo 2004
- Revisión intermedia: a lo largo del 2004

y actualmente se han iniciado las primeras aproximaciones para lo que se conoce como *Segunda Ronda* de los PNAin, que comenzará en junio de 2003.

A pesar de las expectativas que se han puesto sobre la capacidad de los instrumentos diseñados por la estrategia europea de inclusión social para el logro de una Europa con mayor cohesión social y menor número de personas viviendo en la pobreza y la exclusión, ya al analizar la primera ronda de los PNAin a finales del 2001, la Comisión pudo constatar la debilidad de sus contenidos. En contradicción con lo que cabía esperar de unos objetivos tan ambiciosos, observó que la mayoría de los planes tendían a concentrarse en las políticas existentes en lugar de promover nuevas alternativas. Debido, entre otras razones, al poco tiempo existente para la formulación de los planes, la mayoría se están desarrollando en los marcos legales y presupuestarios existentes, por lo que se limitan, en general, a intentar mejorar la coordinación de las medidas, a refinarlas, a favorecer las sinergias, etc. Estas conclusiones fueron recogidas en un informe conjunto fechado en octubre del 2001.

En lo referente a la población roma/gitana, asombra el hecho de que, siendo una de las directrices aprobadas por la Unión Europea

para la elaboración de los PNAin el *apoyo a los más vulnerables* y de que se haga una mención explícita a las minorías, solo dos Estados Miembros² hayan incluido en sus planes medidas específicamente dirigidas a estas personas. Hoy en día, existen unos dos millones y medio de roma/gitanos a lo largo de la Unión, y su número se verá sensiblemente incrementado próximamente con la ampliación a los países del Este. Por eso resulta tan sorprendente que se haya prestado tan poca atención a uno de los grupos más marginados, excluidos y afectados por la pobreza de Europa.

A pesar de estos hechos, al revisar los objetivos fijados en Niza de cara a la **Segunda Ronda de PNAin**, el Comité de Protección Social del Consejo de la Unión Europea, considera que no es necesario hacer cambios importantes en los objetivos anteriores, sino que bastaría con que los nuevos planes hicieran énfasis en la continuidad y consolidación de las líneas emprendidas por la primera. Eso sí, se constata la necesidad de dar una mayor importancia al establecimiento de objetivos concretos para conseguir reducir la pobreza y la exclusión social, poniendo como plazo el 2010.

El problema de la estrategia europea no se encuentra tanto en la naturaleza de los objetivos, que parecen suficientes por sí mismos, como en la indefinición y falta de cuantificación de los mismos. En

2 Solo Grecia y España hacen referencia explícita a los roma/gitanos en sus planes y el plan irlandés hace lo propio con los *Traveller*.

Principales factores de riesgo. Informe conjunto sobre la inclusión social.

- Dependencia de larga duración de ingresos bajos/inadecuados.
- Desempleo de larga duración.
- Empleo de baja calidad.
- Bajo nivel educativo y analfabetismo.
- Crecimiento en familias en riesgo de exclusión.
- Minusvalía.
- Mala salud.
- Drogadicción o alcoholismo.
- Vivir en áreas con grandes desventajas.
- "Sin techo" o vivienda precaria.
- Inmigración, riesgo de discriminación racial o étnica.

8 retos principales. Informe conjunto sobre la inclusión social.

- Desarrollar un mercado de trabajo inclusivo y promover el empleo como un derecho y una obligación.
- Garantizar ingresos adecuados y recursos para un nivel de vida decente.
- Solventar las desventajas educacionales.
- Preservar la solidaridad familiar y proteger los derechos de los niños.
- Asegurar alojamiento razonable para todos.
- Garantizar la igualdad en el acceso a servicios públicos de alta calidad.
- Mejorar la prestación de servicios y acercarlas a las necesidades de los ciudadanos.
- Regenerar las áreas de marginación múltiple.

este sentido, y siguiendo el objetivo número cuatro –*movilizar a todos los actores*– es indispensable que la próxima ronda dé una mayor relevancia a la voz de las ONG en el proceso, ya que, en definitiva, son quienes "representan a aquellos que sufren la pobreza y la exclusión social". "Es vital que escuchemos sus opiniones y experiencias para poder desarrollar políticas y programas adecuados"³. Del mismo modo, la falta de consulta a las personas afectadas por los problemas que se intentan solucionar es una de las principales ausencias de la mayoría de los planes activos actualmente, provocando de esta forma una falta de adecuación de las medidas que debería ser solventada también en próximas ocasiones.

Sin embargo, el avance en la erradicación de la pobreza y la exclusión social desde el año 2000 ha sido importante ya por el solo hecho de que la agenda política europea haya incluido este tema dentro de sus prioridades. Los Quince se han parado a analizar

la situación social de los ciudadanos europeos, como pronto lo harán los países de la ampliación. Desde ese momento, se ha conseguido que todos los Estados Miembros hayan adoptado unos objetivos comunes, que se guíen por los mismos indicadores para medir los progresos, que elaboren planes nacionales de acción para la inclusión social y que exista un programa de acción comunitario para promover la cooperación entre los estados. Debemos, por tanto, mirar de forma positiva el que la Unión considere que la erradicación de la pobreza es un paso indispensable a dar en la consecución del modelo de desarrollo al que aspira. Nos lleva a pensar que el desarrollo económico va a estar acompañado de la mejora social, y que el futuro de Europa se basará en un modelo más accesible e igualitario para todos los ciudadanos.

■ Virginia Moraleda

³ Prólogo de Anna Diamantopoulou, comisaria de Empleo y Asuntos Sociales de la Unión Europea. *¿Hacia la erradicación de la pobreza y la exclusión social? Informe sobre el estado de la Estrategia Europea para la Inclusión Social*. EAPN, junio 2002

Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión (PNAin)

Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión son un componente fundamental del Método Abierto de Coordinación establecido en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000. Aunque los PNAin deben contemplar las peculiaridades y las prioridades establecidas en cada uno de los Estados Miembros, parten de la necesidad de dar cierta uniformidad y coherencia a su estructura y su contenido en función de las prioridades que marca la política social europea.

En este sentido, los Planes surgen de los objetivos y las directrices comunes para la totalidad de los Estados, basadas en el acuerdo político conseguido en Niza en el mismo año. Los objetivos que encuadraron la puesta en marcha de la primera ronda de los Planes estaban dirigidos a abordar cuatro aspectos prioritarios:

- 1.** Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos
- 2.** Prevención de los riesgos de exclusión
- 3.** Actuación en favor de los más vulnerables
- 4.** Movilización de todos los agentes implicados en la lucha contra la exclusión

Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión (PNAin) suponen, por tanto, un avance muy relevante para la política social europea y para la cohesión social que requieren los Estados Miembros. Esta aportación implica:

- Una homogeneización de las líneas de lucha contra la pobreza y la exclusión en todos los países de la Unión, lo que sienta las bases de una verdadera política social europea.
- Un reto para los estados miembros y una alternativa constructiva y progresista de lo que deben ser las políticas de inclusión. La UE está jugando un papel muy relevante como motor de cambios sociales en una Europa políticamente muy diversa.
- La introducción de un concepto de inclusión renovado, que aborda la cuestión desde una perspectiva más compleja y más acorde con la realidad actual.
- Un consenso básico entre los estados miembros y un compromiso compartido a través de objetivos y directrices comunes.

- Una meta (de momento lejana) para que se lleven a cabo cambios significativos en la construcción de una Europa común y socialmente más cohesionada.
- La voluntad de establecer indicadores de evaluación que permitan hacer un diagnóstico continuo de la exclusión en la Europa Comunitaria para articular las políticas sociales en consecuencia.

A pesar de los innegables avances teóricos que suponen los Planes en relación con la comunidad gitana, reflejan sólo vagamente las necesidades concretas que esta población tiene en el conjunto de los países de la Unión. Únicamente tres de ellos (el griego, el irlandés y el español) manifiestan explícitamente su compromiso de trabajo con este colectivo de cara a conseguir su plena inclusión social, económica y cultural.

A pesar de ello, los Planes dan la posibilidad de abordar esta cuestión en el futuro. Es un reto para nosotros y para todas aquellas organizaciones implicadas en la promoción de esta comunidad, el procurar que la agenda europea y las de los distintos países miembros incluyan en el futuro esta cuestión entre sus prioridades y que esto se refleje en las próximas rondas de los PNAin.

El PNAin español (2001-2003)

En Mayo de 2001 el Consejo de Ministros, tomando como base las directrices europeas señaladas anteriormente, aprueba en Plan Nacional de Acción para la Inclusión del Reino de España (junio 2001-junio 2003). Dicho Plan se presenta como fruto de la colaboración de distintas administraciones públicas, de organismos, entidades y del resto de agentes sociales y manifiesta su compromiso de implantar una nueva forma de trabajo por parte de todos ellos para promover la inclusión de los más desfavorecidos.

Basándose en las líneas establecidas en Europa, en el Plan español destaca el potencial descriptivo y la riqueza de contenido que presenta la definición de exclusión. En concreto, se define como:

- Un **fenómeno estructural** y continuo a lo largo de una trayectoria histórica de desigualdades sociales. A pesar de su permanencia en el tiempo, la nueva concepción de exclusión deja de ser meramente funcionalista para pasar a poner encima de la mesa las fracturas que implica para el tejido social y la ruptura de las coordenadas básicas de integración y de progreso.
- Un **proceso dinámico**. La exclusión no es una situación estable ni puede ser analizada desde una perspectiva lineal. Debemos entenderla como un proceso que afecta de forma cambiante a personas y colectivos, lo que obliga a diseñar actuaciones adaptadas en los distintos momentos y a hacer un diagnóstico permanente para promover nuevas estrategias.
- Una **realidad multifactorial y multidimensional** que no puede ser atribuida a una sola causa ni puede ser entendida desde una única perspectiva. La exclusión, como ámbito de trabajo de la acción social pública, requiere abordajes integrales y transversales.
- Una **acción estratégica** que puede cambiarse y que es susceptible de ser abordada desde la acción colectiva con la participación de los agentes sociales y desde las políticas públicas. Es necesario, además, contar con la participación y la implicación de los propios afectados.

La exclusión se define en el Plan como un fenómeno que trasciende y que se disocia del concepto de pobreza. Se aborda como una situación que supone la ausencia de oportunidades vitales de desarrollo personal, de inserción socio-comunitaria y de acceso a los sistemas de protección. La exclusión se entiende como pérdida de la ciudadanía social, de los derechos políticos, sociales, económicos y laborales que todos tenemos.

Además el concepto de exclusión que introduce el Plan indica que ésta puede ser vivida como un proceso personal o colectivo, lo que aporta claves de interpretación muy importantes si pensamos en la realidad de la comunidad gitana. Ligar exclusión a pérdida de la ciudadanía es también un elemento explicativo de primer orden para entender la situación de exclusión que vive una parte de la población gitana.

El PNAin plantea además diez líneas de acción prioritaria para su periodo de vigencia:

- 1. Una nueva forma de hacer para la inclusión permanente:** La inclusión no debe ser una respuesta puntual a una situación de vulnerabilidad. Tiene que garantizar la incorporación social plena, implicando sobre todo a los niveles autonómico y local, que son los más cercanos a las situaciones de exclusión
- 2. Empleo de calidad para todos:** El Plan sitúa al empleo como uno de los objetivos básicos (aunque no el único) para lograr la inclusión de los colectivos más desfavorecidos.

- 3. Recursos dignos para vivir:** Se debe garantizar la cobertura de ingresos para una vida digna, se haya conseguido o no el objetivo de incorporación laboral. En concreto el PNAin hace referencia a las Rentas Mínimas, las pensiones no contributivas y las ayudas de emergencia.
- 4. Servicios comunitarios para la calidad de vida:** Es necesario que los servicios sociales se utilicen para capacitar a las personas de forma que consigan calidad de vida e integración social.
- 5. Enseñar y capacitar para aprender a los menos favorecidos y los vulnerables:** El Plan propone hacer de la educación una palanca básica para prevenir la exclusión y para facilitar la posterior incorporación laboral. Además plantea fomentar la multiculturalidad como un valor educativo de primer orden.
- 6. Romper la brecha digital:** En una sociedad de la información como la nuestra, fomentar el acceso de los colectivos más desfavorecidos a las nuevas tecnologías supone prevenir una nueva forma de exclusión.
- 7. Una salud integral:** Es necesario asegurar en la práctica el derecho formal que las personas tienen a la atención sanitaria y a la promoción de su salud.
- 8. Un techo digno para todos:** El Plan explicita la necesidad de erradicar el chabolismo y facilitar el acceso a una vivienda digna como un elemento imprescindible en cualquier proceso de inclusión.
- 9. Vivir y también trabajar:** Conciliar la vida laboral y familiar haciendo posible el acceso al empleo con la atención a las personas dependientes.
- 10. Un compromiso compartido:** La inclusión es un fenómeno en el que la sociedad al completo debe de estar comprometida. La participación de los propios afectados, de los agentes sociales (ONG, empresarios, sindicatos, familia) y de las administraciones públicas es necesaria para dar respuestas adecuadas.

Si nos referimos específicamente a la población gitana, resulta obvio destacar la relevancia que cualquiera de las líneas anteriores tiene para posibilitar su inclusión social plena. Las dificultades que la comunidad gitana tiene, en términos generales, para acceder a una vivienda digna, a un empleo estable, a unos niveles de salud equiparables a los del resto de la sociedad, para acceder a las nuevas tecnologías, a unos niveles de formación adecuados, para participar socialmente, hacen que sea uno de los colectivos de especial atención por parte del Plan.

Otro de sus aspectos relevantes es el "efecto cascada" que pretende desencadenar. El PNAin no deja de ser un documento político que establece el marco general de la lucha contra la exclusión. La concreción de las medidas planteadas deben ser ejecutadas en el territorio y, por lo tanto, las comunidades autónomas y las corporaciones locales tienen el mandato de concretar la ejecución de esta directriz política en el ámbito más cercano al ciudadano. Algunas de ellas ya han desarrollado Planes Autonómicos y Locales.

La población gitana en el PNAin español

El objetivo de trabajo específico en el capítulo referido a la población gitana señala la necesidad de "mejorar la calidad de vida de la población gitana desfavorecida, garantizando el acceso y uso de los sistemas de protección social y propiciando una mejor convivencia entre los distintos grupos sociales y culturales".

La primera aportación que hace este objetivo es distinguir implícitamente entre la población gitana desfavorecida (y, por lo tanto, que necesita medidas activas de inclusión) y la que no lo es, poniendo de manifiesto la gran variedad de situaciones que viven las familias. Así mismo, el Plan se propone garantizar el acceso de la población gitana a los sistemas de protección social en igualdad de condiciones con el resto de la sociedad. En este caso, el objetivo planteado ahonda en la garantía de derechos que otorga a los gitanos la ciudadanía. Por último se manifiesta la necesidad de fomentar la convivencia, implicando no sólo a los gitanos en la mejora de las relaciones y en la cohesión social, sino también al resto de la sociedad. Son avances importantes que abren un nuevo escenario de trabajo.

Las medidas concretas que el Plan contempla en relación con la población gitana van encaminadas a:

- Abordar la intervención desde una perspectiva integral, reforzando la coordinación entre las distintas administraciones y la colaboración con otras entidades públicas y privadas.
- Reducir las situaciones de marginalidad en las que se encuentra una parte de la comunidad gitana, provocadas por sus condiciones de hábitat.
- Desarrollar acciones de lucha contra la discriminación, reforzando las políticas de igualdad de trato y de oportunidades.
- Actualizar la información sobre la situación de la población gitana en España y el impacto de las políticas dirigidas a ella.
- Promover el conocimiento de la cultura gitana y apoyar programas de recuperación y enseñanza de su lengua.
- Promover la atención, la promoción y la inserción socio-laboral de la mujer gitana como un grupo de especial atención.
- Incrementar los programas de normalización educativa de los niños y niñas gitanos.
- Favorecer actuaciones de formación, de fomento del empleo y de acceso al mercado laboral normalizado.
- Potenciar los programas de formación de mediadores gitanos.

Todas estas actuaciones contemplan la doble vertiente de promoción y asistencia, de compensación de desigualdades y de promoción social y cultural. Desde nuestro punto de vista no podemos conformarnos con paliar situaciones de marginalidad; la intervención debe ser también preventiva, dirigida a la promoción y a la garantía de derechos y tendente a conseguir en la práctica la plena ciudadanía para las personas gitanas.

La nueva ronda de los Planes 2003-2005

A partir de julio de 2003, los Planes Nacionales deben ser redefinidos en función del resultado de la evaluación de la primera ronda de los planes, de las nuevas directrices marcadas para el periodo y del consenso alcanzado por los países miembros. Las líneas básicas para la nueva ronda de los PNAin serían, en términos generales, las siguientes:

- Los Planes deben estar basados en el análisis de los progresos y déficit que en cada Estado se han derivado de la aplicación del Plan definido para el periodo 2001-2003.
- Deben estar enmarcados en una estrategia global coherente, con objetivos a largo plazo y cuantificados para facilitar su evaluación sistemática.
- Los objetivos generales aprobados en el Consejo de Niza en 2000, han probado su adecuación, solidez y viabilidad, por lo que la nueva etapa de los Planes debe ahondar en la continuidad y el desarrollo de los progresos logrados.
- Existen, sin embargo, tres ámbitos importantes que habría que destacar especialmente en esta nueva etapa:
 - Incorporar el objetivo marcado en el Consejo Europeo de Barcelona, que marca el 2010 como horizonte para reducir significativamente el número de personas con riesgo de pobreza y exclusión social. Los objetivos de los nuevos Planes deben ajustarse para cumplir este plazo.
 - Destacar la importancia de la cuestión de género en todo el proceso de planificación, desarrollo, ejecución y evaluación de los Planes.
 - Destacar el elevado riesgo de pobreza y exclusión social que afecta a las personas inmigrantes.
- Avanzar en la coherencia entre el Plan Nacional de Acción para el Empleo y el Plan Nacional de Acción para la Inclusión en todos sus apartados, pero especialmente en las medidas relativas a reforzar la situación de las personas más vulnerables y menos próximas al mercado laboral.
- Se destaca la importancia de la dimensión local y regional en el diseño y la ejecución de los Planes. Los objetivos de las regiones en materia de lucha contra la exclusión deben ser un complemento de los objetivos nacionales y pueden constituir un medio de abordar las variaciones regionales en términos de impacto de la pobreza y la exclusión.
- Deben incorporar la necesidad de sensibilización de la opinión pública y de los responsables políticos ante la inclusión social.
- Deben definir medidas y respuestas políticas concretas para ayudar a los colectivos más marginalizados y excluidos.
- Cuestiones como la cultura o la promoción de la salud deben tenerse en cuenta para ser abordadas de una forma transversal en todos los ámbitos de acción.

■ Patricia Bezunarte

Políticas de Inclusión y minoría gitana

Es importante que las administraciones (estatales, autonómicas, locales) y las ONG y entidades gitanas tengan presente que el principal instrumento para desarrollar las políticas de inclusión social son los diferentes planes regionales y nacionales (PNAin) de inclusión. Dado que el próximo mes de julio se presenta la segunda ronda de los PNAin, y que dos meses antes nuestro país iniciará un nuevo proceso electoral, presentamos en este artículo, junto a un contexto de cómo afectan estos planes a la comunidad gitana, una serie de recomendaciones y propuestas de actuación que inciden en la necesidad de que los planes aborden, de manera decidida, la cuestión gitana.

DOSSIER

40

Los más de 600.000 gitanos y gitanas españoles componen una comunidad muy diversa y heterogénea que en las últimas tres décadas está viviendo un acusado proceso de transformación en sus condiciones de vida, en elementos culturales y organizativos, en sus relaciones con la mayoría social y en definitiva en su incardinación en la sociedad española.

Secularmente los gitanos han ocupado una posición marginal, marcada por el rechazo social y las presiones más o menos severas de los poderes públicos para lograr su asimilación. En los últimos 30 años, la situación de los gitanos ha cambiado sensiblemente; por primera vez, en nuestra historia común, se han creado las condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas favorecedoras de estos cambios, por primera vez se dan las condiciones de partida necesarias para que los gitanos y las gitanas ejerzan su estatuto de ciudadanos. Este camino hacia la incorporación social de la comunidad gitana se ve, sin embargo, fuertemente lastrado por dos aspectos:

- Por una parte las condiciones de pobreza, de desigualdad y vulnerabilidad que padecen una importante proporción de las personas de esta comunidad.
- Por otro lado la no resolución de la *cuestión gitana*, que no afecta sólo a los gitanos excluidos, sino que se refiere a la ubicación de la minoría gitana en nuestra sociedad, a la falta de reconocimiento de su identidad cultural, a los procesos de discriminación histórica que ha padecido. Hemos de tener en cuenta que la solución satisfactoria o no de la cuestión gitana, el cómo se realice o se concluya el *encaje definitivo* de la comunidad gitana en su conjunto en la sociedad española, condicionará en buena medida las probabilidades de las personas gitanas de verse afectadas por procesos de exclusión.

En estos momentos, y a pesar de los indudables avances producidos, la minoría gitana continúa siendo en términos generales uno de los grupos sociales más excluidos y más vulnerables frente a los retos y las exigencias de nuestras sociedades.

La estrategia europea de inclusión social aparece desde nuestra perspectiva, en primer lugar como una apuesta clara por lograr una sociedad más cohesionada y como una oportunidad para dar un impulso a las maltrechas políticas sociales con la población gitana.

Y el objetivo de estas respuestas políticas para los gitanos españoles debe de ser, como ha señalado Teresa San Román, el de "resolver en este momento histórico, un conflicto secular, el de su ciudadanía y su diferencia. Poder alcanzar, por primera vez en casi seis siglos, la condición de ciudadanos con todos los derechos y a la vez expresar su identidad cultural en el contexto de las diversas identidades que componen el Estado Español".²

Políticas sociales y minoría gitana

La universalización de la asistencia sanitaria y de la educación, y el desarrollo de otros mecanismos de protección social (pensiones, prestaciones por desempleo, garantía de rentas mínimas, vivienda pública...) han favorecido la mejora de las condiciones de vida de todos los ciudadanos y han sido el principal factor integrador y de cohesión social de la sociedad española en los últimos 30 años.

Para los gitanos españoles este impulso del Estado de Bienestar y la posibilidad de beneficiarse del mismo, también ha sido el factor determinante para que su situación haya cambiado más en estas últimas décadas que en los cinco siglos precedentes que llevan en España.

¹ Alguno de los hitos clave para esta evolución han sido la misma aprobación de la Constitución Española (1978), al sancionar la igualdad jurídica de los ciudadanos gitanos. El acceso a la vivienda de un número importante de familias gitanas, favorecido por la intensa creación de vivienda social en la década de los 80 y primeros 90. El acceso a los diferentes sistemas de protección social, fundamentalmente el sistema de salud y demás prestaciones sociales. La incorporación masiva al sistema educativo (LODE 1986). Esta situación se ha visto, además, favorecida por las condiciones económicas que hemos disfrutado en los últimos años.

² San Román, T. *La Diferencia Inquietante*. Madrid. Siglo XXI, 1977.

La lectura que debemos hacer de este hecho es que es fundamental que las medidas sociales de carácter universal garanticen el acceso a las mismas de los sectores especialmente desfavorecidos, como es el caso de buena parte de la población gitana. Se debe velar por tanto para que los procesos de pobreza y exclusión se vinculen o estén contemplados en la elaboración de las políticas sociales. Dicho de otra manera, el instrumento más potente para la inclusión de los gitanos estará en la extensión de los derechos sociales y en garantizar su participación (la no-discriminación) en los mismos, en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos.

A pesar de lo dicho, las medidas específicas siguen siendo muy necesarias. Hemos de tener en cuenta que los puntos de partida son diferentes, siglos de desventaja social y de marginación tienen sus consecuencias: la minoría gitana parte con importantes desventajas educativas; de cualificación para incorporarse al mercado de trabajo; se han desarrollado estrategias culturales para sobrevivir en otro contexto y ahora resultan disfuncionales; en las relaciones entre la mayoría social han prosperado los procesos de discriminación y las actitudes de rechazo y de desconfianza. Corregir estas condiciones de partida, avanzar en la igualdad de oportunidades, precisa aún del establecimiento de políticas y de medidas específicas dirigidas a la minoría gitana (a las personas y sectores más excluidos de la misma, pero también al conjunto de la comunidad y a sus relaciones con la mayoría).

Las medidas específicas

A lo largo de nuestra historia democrática se han producido distintos intentos de poner en marcha medidas específicas dirigidas a los gitanos (Comisión Interministerial, Proposición no de ley del año 1986), pero en términos generales podemos afirmar que en el plano nacional nunca ha habido una política social con gitanos; a lo sumo, lo que ha habido han sido medidas sociales de distinto tipo que se han dirigido a la población gitana, pero en la mayor parte de los casos de un modo puntual.

Las administraciones no tienen un papel decidido en la actuación con gitanos para garantizarles una igualdad de oportunidades con el resto de los ciudadanos; prueba de ello son indicadores como: la inexistencia de un plan nacional, la falta de criterios y directrices en política social con este grupo.

“

El instrumento más potente para la inclusión de los gitanos estará en la extensión de los derechos sociales y en garantizar su participación (la no-discriminación) en los mismos, en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos

”

Esta ausencia de políticas específicas con la comunidad gitana es aún mayor si nos referimos al plano cultural. El reconocimiento formal de las minorías y de sus derechos en nuestra Constitución no ha venido acompañado de ninguna medida positiva que potencie sus tradiciones, su cultura, el conocimiento de la misma por parte de la sociedad, lo que sitúa a este grupo como ciudadanos de segunda clase.

El Programa de Desarrollo Gitano, dependiente de la Secretaría General de Asuntos Sociales del MTAS, ha sido durante los últimos catorce años el principal instrumento de las acciones específicas dirigidas a la comunidad gitana y, a pesar de las limitaciones apuntadas, ha tenido la virtud de ofrecer una línea presupuestaria y comprometer a las CCAA y Ayuntamientos a una cofinanciación de gasto en proyectos dirigidos a enfrentar la cada vez más evidente situación de exclusión de las personas gitanas de algunas zonas.

Medidas desde el ámbito autonómico

En los últimos años han aparecido y (continúan haciéndolo) en determinadas CCAA intentos para articular medidas que aborden de una manera más decidida, la situación de los gitanos. Medidas diferentes, en cada caso, que podemos agrupar en dos categorías:

- **Tratamiento específico** del tema gitano en el ámbito de sus competencias de política social (Leyes de Servicios Sociales, planes de lucha contra la exclusión...) han incluido capítulos específicos para la comunidad gitana. Este puede ser el caso del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social (2000-2003) de la Junta de Castilla y León o el Plan Regional de Integración Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- **Planes de carácter integral dirigidos a la minoría Gitana:** La Junta de Andalucía mediante acuerdo de 26 de diciembre de 1996 elaboró el primer plan de estas características: *Plan Integral para la Comunidad Gitana de Andalucía* que ahora se tiene intención de revisar y relanzar. El Parlamento de Cataluña aprobó en noviembre de 2001 una resolución (1045/6) para la elaboración de un *Plan integral del pueblo gitano de Cataluña* para el periodo 2002-2006 que se encuentra en fase de preparación. La Asamblea de la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 4/2002 de 27 de junio para la creación de la *Mesa para la Integración y la Promoción del Pueblo Gitano* que tendrá como finalidad principal el diseño y ejecución de un *Plan Integral de Actuación para la población gitana de Madrid* que, como en el caso anterior, se encuentra en su fase inicial. En la Comunidad Autónoma Vasca, se ha iniciado también un proceso de consulta con las entidades gitanas para la elaboración de un Decreto por el que se creará el *Consejo para la promoción integral y Participación Social del Pueblo Gitano en el País Vasco*.
- Otro tipo de iniciativa que prosperó sobre todo en la década de los 90 y que ha demostrado su poca eficacia (cuando no, efectos contraproducentes) fue la creación de figuras o **estructuras de asesoramiento y consulta** para cuestiones que afectaban a los gitanos, en el seno de las Consejerías de Bienestar Social de algunas CCAA.

Estas iniciativas, cada vez más extendidas, denotan que existe una percepción fuerte por parte de las administraciones más cercanas a los ciudadanos, de la situación de exclusión y de dificultad en la que viven muchos gitanos de esas Comunidades y de su responsabilidad en dar respuestas políticas adecuadas. Pero por otra parte, adolecen a menudo de una visión global del conjunto de factores que inciden en la situación de la comunidad gitana; no vienen acompañadas de los recursos y dotaciones presupuestarias necesarias para ser eficaces; de incapacidad para, en la práctica, movilizar y liderar a otras consejerías y políticas. Carecen, en definitiva, del rango suficiente para constituirse en auténticos ejes de la política social

Una perspectiva para las políticas de inclusión con la comunidad gitana: los diferentes ejes de la exclusión.

Los factores presentes en los procesos de exclusión son heterogéneos para cada grupo y para cada individuo, factores de tipo económico, político, de conflicto o aislamiento social... tienen diferente intensidad y es imprescindible conocerlos para poder abordar con ciertas garantías la tarea de la integración. Definir una política de inclusión para la comunidad gitana para, como decíamos, encontrar su encaje definitivo en la sociedad española, pasa no sólo por corregir, compensar o asistir en los ejes comunes a otros excluidos (el acceso al empleo, a la vivienda, a la educación, a los recursos y servicios, etc.) sino que precisa de una visión holística sobre la minoría gitana y del conjunto de factores que están interactuando en su situación actual.

Dicho de otra manera, de poco sirve implementar medidas (y dedicar recursos) para la inclusión social de un determinado

grupo, si a la vez se desatienden otros elementos que están trabajando para mantener las condiciones de exclusión. De poco sirve crear dispositivos de formación profesional si a la vez no se opera sobre la discriminación para acceder a un trabajo o a la misma formación. Podemos hacer esfuerzos por combatir el absentismo escolar de los niños gitanos, pero serán más eficaces si introducimos elementos que permitan a los alumnos y familias gitanas sentir que la escuela también es su escuela, que en ella aprenderán algo (en positivo) sobre los gitanos y su cultura. Debemos erradicar el chabolismo, pero a la vez los municipios deben entender que las personas que se realojan son ciudadanos con los mismos derechos que el resto.

En definitiva, luchar de una manera decidida contra la exclusión de los gitanos pasa por abordar la cuestión gitana en su conjunto:

- Abordar las situaciones de pobreza y de desigualdad que padecen amplias capas de la población gitana en los ámbitos sensibles para la inclusión: acceso al empleo, vivienda, educación, salud...
- Incorporar el enfoque cultural: conocer las implicaciones que para la exclusión tiene el no-reconocimiento del hecho cultural gitano y dar solución a la falta de reconocimiento cultural e identitario de la minoría gitana.
- Incorporar la perspectiva de la discriminación: Actuar sobre los fenómenos de rechazo social y de discriminación directa e indirecta que sufren los miembros de esta comunidad y que condicionan poderosamente su inclusión social.
- Incorporar la perspectiva de ciudadanía como norte de las acciones de lucha contra la exclusión: extender y garantizar el ejercicio de los derechos, sociales, políticos, económicos, culturales....

Ejes de la exclusión

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Vivienda • Salud • Empleo • Promoción de la mujer... <p>NECESIDADES SOCIALES</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Derechos insuficientemente garantizados/ Deberes poco asimilados <p>CIUDADANÍA</p> |
| <p>CULTURA</p> <p>Una cultura insuficientemente reconocida y una identidad basada en la resistencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rasgos culturales • Estrategias culturales • Identidad resistente • No reconocimiento | <p>DISCRIMINACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechazo social • Imagen negativa • Discriminación directa e indirecta |

El eje de las carencias sociales, la pobreza y la desigualdad.

La situación social de la comunidad gitana viene marcada por los bajos niveles de renta y la persistencia de situaciones de pobreza, a veces extrema, que afectan a amplios sectores de esta minoría⁴. La dificultad para acceder a los recursos, bienes y servicios

sociales, en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos y, especialmente, las barreras para incorporarse al empleo. Todo esto en un contexto marcado por el predominio de una imagen social negativa que se traduce en situaciones de rechazo y de discriminación y con una débil capacidad organizativa para presionar en la defensa de sus derechos y por la mejora de sus condiciones sociales.

| PROBLEMAS DE EXCLUSIÓN | PERSONAS EXCLUIDAS | |
|---------------------------------------|--------------------|----------|
| Gitanos en situación de exclusión | >200.000 | <400.000 |
| Exclusión en el empleo | | |
| • Empleos precarios | >54.000 | <80.000 |
| • Desempleados | >27.000 | <40.500 |
| • N° de perceptores de rentas mínimas | >42.000 | <90.000 |
| Exclusión en la educación | | |
| • Acceso a educación infantil | >17.500 | <25.000 |
| • Absentismo escolar | >100.000 | <140.000 |
| • Abandono en secundaria | >40.000 | <51.000 |
| • Analfabetos | >90.000 | <180.000 |
| Exclusión en la vivienda | | |
| • Chabolistas y asent. segregados | >42.000 | <60.000 |
| • Infravivienda | >90.000 | <180.000 |
| • Hacinamiento | >90.000 | <180.000 |
| • Relaciones interétnicas degradadas | >60.000 | <120.000 |
| Exclusión en la salud | | |
| • Control sanitario inadecuado | >120.000 | <180.000 |
| • Toxicomanías y VIH | >3.000 | <5.000 |

*Datos de elaboración propia a partir de otras fuentes secundarias. FSGG (2001)

En la tabla adjunta se describen algunos de los ámbitos clave que actualmente caracterizan la situación de exclusión de buena parte de las familias gitanas⁵.

Ámbitos de la exclusión

■ **El acceso al empleo.** Hoy todavía son una minoría el número de gitanos y gitanas en edad de trabajar que cuentan con un empleo por cuenta ajena. Aún hoy, las fuentes de recursos económicos de las familias gitanas dependen fundamentalmente de las ocupaciones que tradicionalmente venían desarrollando (venta en mercadillos, recogida de residuos, labores de temporada en el campo...) en un contexto de economía familiar y de las diversas ayudas y prestaciones sociales a las que tienen acceso (pensiones no contributivas, rentas mínimas, ayudas de emergencia...). La regulación y competencia a la que están sometidos esos espacios laborables, hace inviable pensar en ellos como opciones de futuro para los gitanos más jóvenes. Si añadimos a esto la falta de condiciones para acceder al mercado de trabajo normalizado, se configura un panorama crítico, en el que aumenta la depen-

dencia de las ayudas públicas y no se han articulado mecanismos que permitan la adaptación de las familias gitanas a las nuevas exigencias que nuestra sociedad impone.

■ **La situación educativa.** La población gitana adulta sufre una de las mayores tasas de analfabetismo de la población española. Se ha avanzado sensiblemente en la incorporación de los niños gitanos al sistema educativo, pero el abandono prematuro de las aulas (son escasos aún los alumnos gitanos que llegan o que culminan la enseñanza secundaria), la asistencia irregular y los altos índices de fracaso escolar, son una constante en la situación del alumnado gitano. No colabora a mejorar esta situación la forma en la que la institución escolar acoge y da respuestas adecuadas a la diversidad cultural que plantea el alumnado gitano, ni la existencia de centros donde se concentra la población gitana.

4 Fundación FOESSA (1988)

5 El PNAin de 2001 estimaba que aproximadamente un tercio de la población gitana (más de 200.000 personas) se veía afectado por situaciones de exclusión.

■ **La situación de la vivienda** La mayoría de la población gitana ha accedido en los últimos años a viviendas sociales, lo que ha supuesto un verdadero impulso para su promoción social por la mejora en las condiciones de vida, las nuevas posibilidades de interacción social, el acceso a la educación y a otros recursos y oportunidades de promoción. Sin embargo, en este terreno clave para el desarrollo, subsisten importantes carencias que afectan todavía a muchas familias gitanas que continúan viviendo en chabolas o en entornos urbanos que no reúnen las condiciones básicas de habitabilidad. La persistencia de estos espacios urbanos está suponiendo, a menudo, una conculcación de derechos básicos de las personas y una fuente de desestructuración y anomia social que padecen directamente sus habitantes y por extensión toda la comunidad gitana. Actualmente se detecta que esta es una de las principales preocupaciones para los municipios en los que no se ha realizado una adecuada política de vivienda y cuya solución es cada vez más compleja y supera sus posibilidades para hacerla frente. Por otra parte, el crecimiento demográfico de la población gitana está generando nuevas necesidades de vivienda para las que no se han articulado los mecanismos que faciliten el acceso de las jóvenes familias a las mismas, produciéndose rebrotes de chabolismo, ocupación de viviendas deshabitadas y situaciones de hacinamiento familiar.

■ **El acceso a los recursos y los servicios.** Además de los mencionados, existe un déficit en el acceso al resto de recursos, servicios y oportunidades existentes en nuestra sociedad, especialmente en el terreno de la salud, la justicia o la cultura. Las familias gitanas se están beneficiando de los sistemas de protección social, pero en ocasiones la falta de adecuación de los mismos (como es el caso de algunos

programas de rentas mínimas), está generando efectos contraproducentes y en lugar de actuar como oportunidades para la promoción abundan en una mayor dependencia.

■ **La situación en relación con la salud.** La protección de la salud y la atención sanitaria, es un factor de igualdad social y, por tanto, un derecho individual y colectivo. En general, la población gitana padece más enfermedades, tiene menor esperanza de vida que la media de ciudadanos y, sin embargo, encuentra mayores dificultades para aprovechar los servicios que podrían mejorar su salud. Los gitanos comparten todavía desproporcionadamente con las personas más pobres y necesitadas de nuestra sociedad algunas patologías y enfermedades que a veces se ven agravadas por costumbres peculiares. Los problemas sanitarios que más frecuentemente se dan en la comunidad gitana tienen que ver con menores cuidados peri natales, que se traducen en mayor mortalidad y morbilidad infantil; baja inmunización; deficiente o inadecuada alimentación y nutrición; deficiente higiene y salubridad personal y mayor nivel de accidentalidad, relacionados con la vida en hábitats degradados o inadecuados; mayor incidencia de los problemas psicológicos, tales como el desequilibrio emocional. En esta situación existen claros condicionantes sociales relacionados con su nivel de instrucción educativa, con sus condiciones de hábitat, con su actividad laboral y recursos económicos, que confluyen para agravar la cuestión. Sin embargo, otro de los factores importantes tiene que ver más con la disponibilidad y organización de los recursos sanitarios: en muchas ocasiones, existen dificultades de acceso y, en otras, falta de adecuación de estos recursos a las necesidades de la comunidad gitana.

El eje cultural.

Uno de los mayores problemas que tiene la comunidad gitana hoy, tanto en España como a escala internacional, es probablemente la falta de reconocimiento de su cultura. A pesar de las recomendaciones de los organismos internacionales, especialmente por parte del Consejo de Europa, relacionadas con el derecho de las minorías al reconocimiento cultural y el papel fundamental que este reconocimiento juega para la integración social, la mayoría de los Estados siguen sin contemplar en sus prácticas el hecho cultural diferencial.

En la España de las Autonomías, donde el hecho cultural, el reconocimiento de los pueblos y los grupos humanos, de sus aportaciones e historia... está en la base de la organización de nuestro estado, la minoría gitana no ha contado con el más mínimo reconocimiento. Su realidad cultural o bien ha sido negada y reducida a aspectos relacionados con la pobreza y la marginación (o en ocasiones, se ha exacerbado y utilizado para justificar medidas discriminatorias). Lo cierto es que es difícil desarrollar políticas y medidas sociales que no contemplen el enfoque cultural,

pues éste modula y en ocasiones define el impacto de las medidas sociales. Por otra parte la dificultad (también cultural) de los gitanos para articularse en estructuras de participación que vayan más allá de los grupos familiares y debilidad del movimiento asociativo, hace que a diferencia de otros colectivos no estén suficientemente representados y activos en aquellos espacios en los que están en juego la defensa de sus derechos o mejora de sus condiciones de vida.

Esta situación tiene especial trascendencia de cara a comprender los componentes de la exclusión de los gitanos. Una política activa y específica en este terreno será un catalizador y un facilitador de otras mejoras y un enfoque imprescindible para desarrollar una política de inclusión. Hay que recomponer el espacio cultural común y esto no es posible sin un reconocimiento previo, activo y de promoción de la identidad y la cultura gitana.

El eje de la discriminación

Los gitanos, aún hoy, siguen siendo el grupo social más rechazado o peor valorado por el resto de los españoles. Esta situación que nace de arraigados estereotipos negativos y prejuicios sobre

esta comunidad, continúa alimentándose con las imágenes y las conductas más desajustadas de aquellos gitanos que padecen situaciones de marginalidad e ignora la cada vez más compleja y diversa realidad de una comunidad que realiza importantes esfuerzos para lograr su incorporación social plena.

La permanencia de esta imagen distorsionada y negativa es, por otra parte, un buen exponente de las escasas medidas que se han tomado en orden a mejorar el conocimiento, el respeto y la promoción de la cultura y la identidad gitana.

El rechazo social que padecen las personas gitanas opera como un freno a su promoción social y, además de ser un caldo propicio para la expresión de la conflictividad social, deriva en prácticas discriminatorias que se manifiestan cotidianamente en multitud de ámbitos. Tanto en procesos de selección para un puesto de trabajo como para alquilar una vivienda en el mercado libre, así como en el trato que dispensan muchos servicios, son frecuentes las conductas que discriminan a estas personas a partir de los estereotipos que pesan sobre el grupo.⁶

La 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* que los gobiernos de la Unión deberán haber incorporado al Derecho interno de los Estados miembros antes del 19 de julio de 2003, abre nuevas esperanzas de que mejore la situación de la minoría gitana respecto a esta situación. Esta Directiva prohíbe la discriminación directa e indirecta en los ámbitos del empleo, la protección social y la seguridad social, las ayudas sociales, la educación y la provisión de bienes y servicios y el acceso a los mismos. Proporciona a las personas que creen ser víctimas de discriminación, acceso a procedimientos administrativos o judiciales para que puedan hacer valer sus derechos y establece sanciones apropiadas para los causantes de discriminación.

Creemos que las medidas de inclusión sólo serán más efectivas, en el caso de los gitanos, si incorporan de una manera activa las medidas contra la discriminación que se abren con la aplicación de esta Directiva. La lucha contra la discriminación puede ser un instrumento clave para transformar la imagen social negativa que

predomina sobre los gitanos y un instrumento facilitador para que otras medidas de acceso al empleo, a la vivienda y al resto de servicios y recursos sociales, sean posibles.

Debemos ser conscientes de que si no se hace esto, si las medidas de inclusión no incorporan desde su propio planteamiento la perspectiva de la no-discriminación, no sólo serán menos eficaces, sino que corremos el riesgo de que en el futuro el fenómeno de la discriminación se agrave, en la medida en que más gitanos y gitanas se acerquen a los bienes y servicios generales para toda la población, ya que es en estos ámbitos donde se puede producir el trato desigual.

La perspectiva de la Ciudadanía y la garantía de derechos

Finalmente es la cuestión de la ciudadanía la que debe de orientar y ser el instrumento principal de las políticas de inclusión social. El déficit que padecen los gitanos en cuanto a su capacidad para ejercer de manera efectiva su estatuto de ciudadanos que la Constitución establece, condiciona sobremanera sus oportunidades y la forma en la que las administraciones, las instituciones, los servicios y la sociedad en su conjunto se relacionan con ellos.

Avanzar en ciudadanía, dar contenidos a la misma, supone extender y garantizar a los gitanos los derechos sociales, situarles como sujetos de derecho. Aún hoy es frecuente encontrar decisiones por parte de muchas administraciones en las que se conculcan estos derechos básicos de las personas, se producen situaciones de desamparo o se agudizan las situaciones de crisis. Los ejemplos podrían ser muchos: desalojos o expulsiones de viviendas o de localidades; discrecionalidad en la otorgación de determinadas prestaciones sociales o en las contraprestaciones que se exigen (sobre todo en lo referente a las rentas mínimas); desprotección ante medidas judiciales o administrativas...

Trabajar desde la perspectiva de los derechos supone un decisivo avance para la inclusión de los gitanos. La ciudadanía es un juego de derechos y deberes, pero corresponde sobre todo a los poderes públicos y a las administraciones garantizar los primeros y exigir los segundos.

⁶ En un estudio reciente promovido por la FSGG y financiado por la U.E. sobre las dinámicas de discriminación hacia los gitanos en cinco países de la UE constatabamos una serie de hechos y tendencias:

- Continúa produciéndose una clara discriminación directa e indirecta hacia los miembros de la minoría gitana.
- La discriminación se ejerce desde los servicios públicos y privados
- Las distintas formas de discriminación hacia estas personas se fundamentan sobre prejuicios y estereotipos negativos compartidos por la mayoría de la población y proyectados sobre la comunidad gitana.
- Uno de los principales problemas que se han detectado como elemento estructural en los procesos de discriminación contra los gitanos es la falta de instrumentos de reacción y de defensa de sus derechos.
- En muchos casos se detecta cierta insensibilidad y pasividad de las instituciones y de los propios proveedores de servicios públicos a la hora de reconocer el problema de discriminación que padecen los miembros de estas minorías y establecer las garantías efectivas para que se produzca una igualdad de trato real, ponderada con su peculiaridad cultural.
- Las provisiones y disposiciones públicas y su puesta en práctica suelen mostrar una notable falta de flexibilidad ante los casos especiales que muchas veces representan ciudadanos gitanos.

PROPUESTAS Y PRIORIDADES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA MINORÍA GITANA

Como hemos venido comentando, las políticas con gitanos han sido poco relevantes y las medidas que se han llevado a cabo generalmente, han sido puntuales o erráticas y sin criterios definidos. La estrategia social europea viene a dar un nuevo impulso y unos marcos, instrumentos y directrices para la acción contra la pobreza y la exclusión social. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión son el principal componente de esta estrategia y nos hacen albergar esperanzas en que las administraciones responsables de las políticas sociales en los diferentes ámbitos territoriales (estatal, autonómico y local), las organizaciones de acción social y los propios afectados, podamos concertar nuestra acción en torno a estos planes. Creemos y deseamos que los PNAin y los Planes de Empleo sean el instrumento eficaz para desarrollar las políticas de cohesión social en nuestro país.

Desde nuestro punto de vista y en lo tocante a la minoría gitana, los esfuerzos de las administraciones y también de las organizaciones sociales deben centrarse ahora, en que tanto el Plan Nacional, como los Planes que se desarrollen en las CCAA y en algunas localidades, aborden de manera decidida la cuestión gitana, o al menos incorporen medidas específicas para la inclusión de esta minoría.

De cara al próximo ciclo del PNAin (2003-2005) que debe estar redactado en el mes de julio y de cara a los planes de integración gitana que se están elaborando en algunas CCAA, estás son algunas de las recomendaciones y propuestas que desde la FSGG nos parece que deben de ser contemplados:

Propuestas y criterios de carácter general

■ **Incorporar a la minoría gitana como "ámbito político específico" en la estructura de los nuevos PNAin:** Las directrices del Comité de Protección Social para la elaboración de la próxima ronda de los Planes señalan que puede ser adecuado crear respuestas políticas específicas para determinados grupos afectados por la exclusión, de manera de reciban una atención prioritaria en cada uno de los grandes objetivos del Plan y se favorezca la inserción social de los grupos más vulnerables.

Pensamos que la complejidad de la situación de la minoría gitana, se vería mejor atendida si se establece para ella un *ámbito político específico* que permita garantizar que se contemplen medidas especiales para ella en las medidas destinadas a mejorar el acceso al mercado de trabajo y al acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios en relación con la protección social, la vivienda, la salud, la educación y otros servicios clave)

■ **Marcar Metas concretas a alcanzar en el periodo:** Es necesario (y así se recoge en las Directrices del Comité de Protección social) que se señalen metas alcanzables y se cuan-

tifiquen. En este sentido y en lo que afecta a la población gitana, sería imprescindible que el PNAin 2003-2005, así como los planes autonómicos o locales que se elaboren, señalasen metas concretas en al menos tres ámbitos básicos:

- **Reducción del Chabolismo:** ¿en qué porcentaje se pretende reducir?; ¿cuántas familias se pretende realojar en el periodo? ¿cuántos o qué núcleos se propone erradicar? ¿qué presupuestos se dedicarán a tal fin?
- **Reducción del absentismo escolar:** ¿en qué porcentaje o hasta qué nivel se pretende llegar?
- **Empleos para personas gitanas:** Número de contratos previstos, o número de personas gitanas en procesos formativos, o indicación concreta de medidas legislativas a adoptar. (cláusulas sociales en los contratos con la administración, etc.)

■ **Incorporar medidas de sensibilización y apoyo al desarrollo cultural.** Desde nuestro punto de vista se deben de incluir las respuestas políticas dirigidas a la población gitana con medidas y acciones de sensibilización social para mejorar el conocimiento, la aceptación y disminuir el rechazo hacia las personas gitanas, así como incluir medidas activas de promoción y difusión de la cultura gitana.

■ **Incorporar medidas antidiscriminación.** La nueva etapa de los Planes deberían incluir medidas de seguimiento de la transposición de la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

■ **Fomentar la participación de las organizaciones gitanas y de los propios afectados** en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes, desarrollando y dando cumplimiento al Objetivo 4 de los PNAin.

Propuestas específicas: Medidas prioritarias

Las posibilidades de avance sensible, de impulso definitivo para conseguir la inclusión social de las personas gitanas excluidas, pasan por disponer de medidas más activas y adaptadas al grupo. Especialmente en aquellos ejes de carácter estructural, en los que se juega su estar o no estar en la sociedad española del siglo XXI: el acceso al mercado de trabajo; en el campo de la vivienda, facilitando el acceso a la misma de aquella capa de familias gitanas que aún habitan en condiciones de pobreza y segregación y facilitando igualmente el acceso de los jóvenes; promover la normalización de la situación educativa del alumnado gitano y reducir los altos índices de analfabetismo existentes; promover la identidad cultural de los gitanos y su participación social y política como un elemento clave para su progreso y para la cohesión social.

■ El ámbito del acceso al empleo

- Dar un enfoque más abierto a las políticas de formación profesional y aumentar la oferta de las mismas: garantizando la flexibilidad y facilitando el acceso a las diferentes iniciativas de formación, permitiendo establecer dentro de ellas múltiples modelos de formación a la carta y que garanticen por su carácter integral unas condiciones globales de empleabilidad.
- Articular mejor la posible sinergia y concentración entre las medidas de protección social y las medidas de promoción para el empleo, así como entre los distintos recursos que llegan a esta población, para conseguir mayor rentabilidad e impacto de los mismos.
- Establecer programas de actuación que potencien el acceso de la población gitana a profesiones relacionadas con los considerados nuevos yacimientos de empleo.
- Apoyar la regularización y normalización de las actividades profesionales tradicionales actualmente desempeñadas por la población gitana.
- Reflotar determinadas actividades desarrolladas en el ámbito de la economía sumergida, así como evitar que los gitanos sean expulsados de dichas profesiones, especialmente de la venta ambulante.
- Apoyos específicos para la creación de empresas en distintas modalidades (cooperativas de carácter familiar, comunidades de bienes, etc.), a través de micro créditos que permitan regularizar actividades que ya ejercen los gitanos.
- No emprender solo medidas excepcionales, sino más bien favorecer la adaptación de las medidas y recursos generales a las necesidades concretas de ciertos colectivos a fin de propiciar su acceso a la "políticas generales"
- Optar por soluciones más flexibles en las que se combinen las actuaciones territoriales con los enfoques por colectivos.
- Impulsar el trabajo en partenariatado, consiguiendo la implicación de diferentes actores en la promoción de la comunidad gitana, incluidos los propios interesados.

■ En el terreno de la Vivienda

- Erradicar en los dos próximos ciclos de los PNAin el chabolismo y evitar que se produzcan nuevos asentamientos de este tipo, implicando en ello a las administraciones.
- Desarrollar medidas preventivas y paliativas para evitar la guetización de los barrios.
- Compensar el desajuste entre la oferta de vivienda y las características y necesidades que tienen los gitanos.
- Conectar las medidas de promoción de la vivienda con medidas de actuación integral con la población gitana que tiene otro tipo de carencias.

- Empezar medidas de sensibilización dirigidas a responsables públicos, profesionales y ciudadanos, para concienciarles del derecho que la población gitana tiene, en cuanto ciudadanos, a una vivienda digna.
- Revisar las políticas de expansión urbana y sus consecuencias sobre la población gitana.
- Realizar un seguimiento actualizado de la situación y evolución que se produce con relación a los gitanos y la vivienda.
- Establecer medidas y sistemas de ayudas para rehabilitación y mejora de la vivienda y los entornos de ésta (unido a planes de formación profesional a través de posibles convenios con el INEM o las corporaciones locales).
- Programas de intervención social preparatorios, para aquel sector de la población gitana que viviendo en asentamientos chabolistas vayan a acceder a viviendas normalizadas.
- Programas de acompañamiento y seguimiento de familias gitanas realojadas: orientación, mediación...

■ En el terreno de la educación

- Formación y sensibilización del profesorado respecto a la diversidad, el derecho a la diferencia y la necesidad de desarrollar currículos adaptados.
- Poner en marcha acciones destinadas a normalizar el acceso al sistema educativo así como evitar el temprano abandono del mismo: escolarización infantil plena a los tres años
- Desarrollar programas de acompañamiento al proceso educativo, especialmente centrados en el apoyo y seguimiento escolar en edades obligatorias, la continuidad en enseñanza secundaria y el acceso a la formación profesional.
- Continuar impulsando y aumentar la oferta de recursos para la formación de adultos (especialmente en los hombres, donde la tasa de analfabetismo es más acusada), a la vez que reconocer acreditativa y oficialmente la oferta formativa desarrollada por entidades y organizaciones que son más cercanas a la población y por lo tanto acceden a ellas en mayor medida que a los organismos oficiales.
- Especial atención se deberá de prestar para facilitar el acceso y conocimiento de las nuevas tecnologías por parte de la población gitana.

■ En el ámbito de acceso a los recursos de Salud

- Es indispensable que los servicios sanitarios de carácter público sean repensados a la luz de una realidad más intercultural y de una población que plantea problemas y peculiaridades específicas que exigen, a veces, o bien un tratamiento diferenciado, o bien medidas adaptadas, o bien estilos de organización y de trabajo que no suelen ser habituales.
- Facilitar el acceso y correcto uso de los servicios de salud, a través de medidas de carácter activo.

- La necesidad de programas de promoción de la salud adaptados o de acción positiva.
- Medidas urgentes de choque en los contextos más deteriorados.
- Incorporar nuevos actores y un trabajo en partenariatado: implicar no solo a médicos, sino expertos psicólogos y sociólogos, y conseguir la colaboración y participación activa de asociaciones y organismos especializados en la promoción y ayuda de la comunidad gitana.

■ En el ámbito de la promoción cultural y las relaciones interétnicas

- Fomento y apoyo a la participación activa de los gitanos en todos los espacios de la vida pública y de la sociedad civil.
- Establecimiento de sistemas y fórmulas de interlocución y de consulta con la propia comunidad gitana
- Adopción de medidas que corrijan la discriminación por motivos étnicos, tanto en el ámbito público como en el privado, de acuerdo a lo establecido en la Directiva de la Unión Europea 2000/43.
- Impulso y desarrollo de actividades que favorezcan el conocimiento y desarrollo de la cultura gitana y entre ellas: celebración del día de los gitanos, jornadas culturales, exposiciones y actividades culturales que potencien el desarrollo y reconocimiento social de su cultura
- Desarrollar medidas de sensibilización para mejorar la imagen social de la comunidad gitana: dirigidas a la opinión pública y a los profesionales de las áreas sociales.
- Desarrollo de una campaña de sensibilización que corrija los prejuicios y estereotipos existentes hacia la comunidad gitana
- Reconocimiento por parte de la instancia correspondiente (Parlamento) de los gitanos como minoría étnica, de acuerdo a las recomendaciones del Consejo de Europa.
- Establecer acuerdos con los medios de comunicación para que cuiden los mensajes que transmiten y promocionen los elementos enriquecedores de la cultura gitana.
- Promover campañas de solidaridad y convivencia.
- Garantizar y promover el acceso a la información, así como la participación activa de la población gitana y de las entidades representativas de la misma, en aquellos foros donde se discutan temas que les puedan afectar.

■ I.R.

“
De poco sirve implementar medidas (y dedicar recursos) para la inclusión social de un determinado grupo, si a la vez se desatienden otros elementos que están trabajando para mantener las condiciones de exclusión
”

Seminario Internacional. Madrid, 23 y 24 de enero de 2003

ONG por la inclusión social. Trabajando en red

Cerca de doscientos profesionales del sector de las ONG españolas del campo de la inclusión social han compartido durante dos días una experiencia de trabajo conjunto gracias al seminario internacional *ONG por la inclusión social. Trabajando en red*, que se celebró en las instalaciones del IMSERSO en Madrid, los días 23 y 24 de enero.

El seminario ha pretendido abrir un espacio de diálogo y reflexión sobre el escenario europeo de la inclusión social y sobre la situación del sector de las entidades sociales en nuestro país, especialmente sobre la posibilidad de avanzar en una mayor cooperación entre estas entidades.



El contexto en el que surge esta iniciativa viene claramente definido por las condiciones derivadas de la nueva política social impulsada por la Unión Europea, que ha creado un nuevo contexto ante el que las ONG tienen que adaptarse.

La nueva ronda de Planes Nacionales de Acción para la inclusión social (PNAin), que se iniciará en el verano de 2003, en el marco de la Estrategia Europea de Inclusión Social, es una gran oportunidad para afrontar de forma definitiva el reto de dar pasos decisivos en la erradicación de la pobreza y la exclusión social. En la nueva etapa, se tendrá ocasión de evaluar y enmendar los resultados de la ronda actual (2001 – 2003) y de poner en práctica las enseñanzas extraídas de los proyectos desarrollados bajo el marco del Programa de Acción Comunitaria que forma parte de esta misma estrategia. Pero, si hay algo claro de cara a esta ronda, es que ha de incrementarse sustancialmente la partici-

pación de las ONG en la elaboración de los planes. La implicación de los interlocutores sociales, a pesar de ser un objetivo expresamente señalado para la estrategia europea de inclusión, aún dista de ser efectivamente relevante, y es preciso contar con su opinión y participación en los diversos aspectos de la implementación de los Planes.

Sin embargo, para ello sería también necesario que existiera una organización efectiva de las entidades sociales, una cooperación y experiencia de trabajo conjunto, una articulación en plataformas estructuradas en base a un interés de ejercer presión y adquirir fuerza de cara a decisiones políticas. Y la realidad en España es bien distinta: las ONG españolas están organizadas de modo sectorial, en función de los colectivos de atención, o de modo territorial, mientras que se ha favorecido escasamente la emergencia de redes y de sistemas de cooperación entre las dis-

tintas entidades sociales en general y, en concreto y por lo que se refiere a los PNAin, de las que actúan en el campo de la pobreza y la exclusión social.

Esta falta de articulación a nivel nacional ha hecho, además, que la presencia del sector social español a nivel europeo sea prácticamente inexistente, lo cual es especialmente grave en una época en que las directrices de la política social vienen marcadas por las instituciones comunitarias. Por el contrario, en el conjunto de la Unión Europea se han venido constituyendo diferentes modalidades de redes nacionales de ONG, que actúan con fuerza como interlocutores con las administraciones de sus respectivos países, pero que también, al mismo tiempo, ejercen presión a nivel europeo a través de su integración en la *European Antipoverty Network* (EAPN).

En España, como se indicaba anteriormente, no existe una red nacional de organizaciones de lucha contra la pobreza, ya que no cuajaron los esfuerzos invertidos en su creación y en el 2001 la red existente desapareció definitivamente. Una de las causas de este fracaso tal vez pudo ser esta falta de tradición de trabajo en red; de aquel embrión de red nacional solo quedan redes regionales, de ámbito más reducido, pero que han sobrevivido y reforzado su actividad a lo largo de los años y que actúan de facto como conexión española con la red europea.

La conciencia de estas dos situaciones (inminencia de la segunda ronda de los planes nacionales y necesidad de reforzar la cooperación de las ONG españolas) es la que ha impulsado la creación del Seminario *ONG por la inclusión social. Trabajando en red*. La iniciativa, promovida desde el Grupo de Trabajo sobre Inclusión social constituido en el seno del Consejo Estatal de ONG de acción social, con el apoyo de las redes territoriales de EAPN de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra y la colaboración de la EAPN europea, ha perseguido abrir un espacio de diálogo sobre la inclusión social, e impulsar de manera decidida la cooperación entre las organizaciones sociales que operan en este campo.

En concreto, los **objetivos** expresamente definidos han sido los siguientes:

- Dar a conocer los aspectos fundamentales de la Estrategia de Inclusión Social de la UE y las acciones desarrolladas por la EAPN.
- Conocer experiencias de articulación en red de las ONG del ámbito de la inclusión social en otros países y en algunas CCAA españolas.
- Reflexionar sobre las posibilidades y condiciones para avanzar en nuestro país en una mayor cooperación de las ONG y en cómo tener una mayor participación y compromiso con la EAPN.

El seminario

Seis han sido las organizaciones que han promovido y hecho posible la realización de este evento: Cáritas Española, Cruz Roja Española, las redes regionales de lucha contra la pobreza de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra y la Fundación Secretariado General Gitano, entidad, esta última que se ha encargado de la secretaría técnica. Además, la Dirección General de



Acción Social, del Menor y la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha prestado su apoyo técnico y económico.

Estas entidades formaron un comité de pilotaje que mantuvo reuniones periódicas y trabajó durante varios meses, discutiendo los diferentes aspectos de la organización de la actividad: fechas, contenidos asistentes, ponentes, etc. El resultado fue el siguiente:

Convocatoria y Participantes

Se invitó a participar en el seminario a más de doscientas entidades sociales del campo de la inclusión social de toda España, buscando que estuvieran representadas en el mismo todas las Comunidades Autónomas. Además, desde el inicio de las conversaciones ha existido una página web (www.ongporlainclusion.org), en la que se han ido publicando los avances producidos y que ha servido como vía de comunicación y difusión del evento. Algunas entidades solicitaron asistir al seminario después de acceder al programa y al resto de la información a través del site.

Finalmente, acudieron cerca de ciento cuarenta organizaciones, y el único territorio del que no se obtuvo ninguna representación fue Baleares.

Desarrollo

Los contenidos quedaron estructurados en tres bloques principales, diseñados para la consecución de los objetivos anteriormente referidos:

- La Red Europea de Lucha contra la Pobreza y los temas fundamentales de su agenda.
- Las redes nacionales de Lucha contra la Pobreza en Europa y las redes regionales españolas.
- La cooperación de las ONG españolas en el campo de la inclusión social.

El evento se abrió con un acto oficial de Inauguración cuya mesa estaba compuesta por:

- Concepción Dancausa, Secretaria General de Asuntos Sociales, como representante del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Alfonso Gallego Torres, Secretario General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

- Ludo Horemans, presidente de la EAPN Europa.
- Raúl Viana, presidente de EAPN Castilla-La Mancha, en representación de las redes regionales españolas.
- José Manuel Fresno, Director de la Fundación Secretariado General Gitano, por parte del equipo organizador de las jornadas.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales destacó el relevante papel de las plataformas de organizaciones sociales en la sociedad civil y puso de manifiesto la capacidad y el deseo del gobierno español de fomentar, en la medida de sus posibilidades, los partenariados activos.

El bloque temático *La Red Europea de Lucha contra la Pobreza y los temas fundamentales de su agenda* perseguía dibujar el marco de referencia establecido por la Unión Europea y la Estrategia de Inclusión Social y, sobre todo, presentar el trabajo desarrollado por la EAPN como ejemplo de estructura en red que suma los esfuerzos y las fuerzas de diferentes organizaciones nacionales y regionales.

Tras el acto inaugural, y durante el resto de la mañana, Fintan Farrell y Leticia Cesarini, en calidad, respectivamente, de director y vicepresidente de la EAPN Europa, hicieron un recorrido por la historia, las actividades, la composición, la estructura, el funcionamiento, y el plan estratégico de esta red.

Durante la tarde de esta primera jornada se crearon cuatro grupos de trabajo, correspondientes a los cuatro temas fundamentales de la agenda de la EAPN, y los asistentes pudieron de

esta forma profundizar en diferentes aspectos de la inclusión social a nivel europeo y de la labor de la red en los mismos.¹ Se formaron, pues, cuatro grupos de trabajo, que estuvieron dirigidos por un moderador, y conducidos por un experto de la propia red y otro externo a la misma. Los temas fueron: Inclusión Social; Empleo e Inclusión Social; Influencia en las políticas. Trabajo con las instituciones comunitarias; Pobreza y fondos estructurales. Éstas son las líneas principales de lo que se trató en cada uno.

■ El grupo sobre *Inclusión Social* estuvo moderado por Silverio Agea, Secretario General de Cáritas Española, y contó con la participación de Hugh Frazer, de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, y de Robin Hanan, Presidente del Grupo de Inclusión Social de la EAPN. Los ponentes hablaron, desde un punto de vista informativo y crítico, sobre el estado de la pobreza en Europa, de la estrategia europea de inclusión social, de los planes nacionales y del papel de la EAPN en el proceso. El debate con las organizaciones asistentes se centró especialmente en cómo incrementar la influencia y la participación, que varía sensiblemente de unos países a otros, de las ONG en los procesos de toma de decisiones, tanto a nivel europeo, como nacional (de los PNAin) y regional.

■ Los participantes que trabajaron sobre el tema *Empleo e Inclusión Social* contaron con la presencia de Collin Hampton, miembro de la Task Force de Empleo de la EAPN. A lo largo de la sesión, se destacó el desempleo como una de las causas principales de la exclusión social, y se constató la importancia cada vez mayor que el tema del empleo tiene en las agendas políticas nacionales y europeas. Se criticó, sin embargo, el hecho de que estas políticas, en concreto la Estrategia Europea de Empleo, hayan sido diseñadas sin tener en cuenta a los afectados. En el mismo sentido, las directrices marcadas por los gobiernos en materia de empleo deberían considerar más a las entidades sociales que trabajan en este campo. La distancia y la desinformación son tan grandes que muchas de estas organizaciones desconocen en gran medida los documentos marco sobre empleo.

■ *Influencia en las políticas. Trabajo con las instituciones comunitarias*, es lo que en inglés se llama Lobbying. Este grupo, que trabajó junto a Patrizia Brandellero, de la EAPN, y Simon Wilson, de la Plataforma Europea de ONG de acción social, habló sobre la estructura de las instituciones de la Unión Europea y el proceso de toma de decisiones. También se habló de cómo ambas entidades trabajan para influir en este proceso, actuando como puentes entre los más desfavorecidos / la sociedad civil y las instituciones políticas. Se debatió sobre la Convención Europea y el futuro de la Unión, y la necesidad de presionar para conseguir que los tratados de base tengan una mayor fundamentación social. Se hizo patente que esta presión solo se puede ejercer siendo fuertes, trabajando en red.

■ *Pobreza y fondos estructurales*: José Manuel Fresno y Stephanie Harland, de la Task Force de Fondos Estructurales de la EAPN, explicaron en qué consisten estas partidas presupuestarias de la Unión Europea, y pasaron a calificarlas como instrumentos de cohesión eco-

Visita al centro sociolaboral Adalí Calí



El Seminario tuvo también un espacio para el ocio y la cultura durante la noche del 23 de enero. Se invitó a todos los participantes a asistir al centro Sociolaboral de la FSGG en Vallecas, Adalí Calí, donde les recibió Eva Durán Ramos, Concejala presidenta de la Junta Municipal del distrito. Tras una visita guiada por las instalaciones a cargo de los trabajadores del centro y una cena, los concurrentes disfrutaron de la actuación de un cuadro flamenco a cargo de Los Losada y el bailar Kelian Jiménez.

¹ La EAPN trabaja desde 1990 por hacer de la lucha contra la pobreza y la exclusión social una de las prioridades de la Unión Europea y ha jugado un papel importante en la puesta en marcha y configuración de la estrategia europea de inclusión.

nómica y social. Como tales, los Programas Operativos financiados con Fondos Estructurales pueden y deben ser en gran medida gestionados por organizaciones sociales, lo cual es aún muy raro en España pero no en otros países. Se hace patente que las ONG españolas, en general, tienen un gran desconocimiento sobre el funcionamiento de los fondos y, en ocasiones, dificultad para acceder a los mismos; ante esta dificultad, de nuevo, una de las soluciones puede ser el trabajo en partenariatio con otras organizaciones.

Durante la segunda y última jornada del seminario, del nivel europeo se descendió a los niveles nacional y regional, realidades mucho más cercanas a las de los asistentes, que pudieron comprobar las ventajas que aliarse a los propios vecinos puede reportar al trabajo de una entidad social. Durante la mañana del día 24 se expusieron tres ejemplos de redes nacionales de lucha contra la pobreza en otros tantos países de la Unión. Los presentes conocieron así de primera mano la experiencia de trabajo en red en otras naciones, desde los orígenes y la creación del partenariatio, a la situación actual, la estructura, los principales campos de actividad, etc.

■ Sergio Aires, de la red portuguesa, explicó que ésta se compone de cerca de 270 miembros, tanto del sector de las ONG como de entidades privadas de formación e investigación, aunque existen también miembros individuales. El trabajo de la EAPN Portugal está organizado en redes regionales que desarrollan sus propias actividades sobre la base de un plan nacional de trabajo adoptado cada año por la Asamblea General de la red.

■ La red irlandesa, según expuso Janice Ransom, tiene más de doscientos miembros que proceden tanto del nivel nacional, como regional y local, a los que intenta fortalecer para comprometerse con las políticas europeas y su implementación en Irlanda.

■ Ludo Horemans, quien además de presidente de la red europea representaba a la red belga, explicó que en Bélgica la red nacional da cobertura y coordina la actividad de las tres redes regionales, la flamenca, la valona y la de Bruselas. Éstas, a su vez, aglutinan a un gran número de diferentes organizaciones sociales de distinta actividad y tamaño.

Los representantes de las redes relataron, además, la forma de trabajar en sus respectivos países y de coordinarse con la red europea, con la que guardan grandes similitudes, aunque cada nación tiene implícitas unas características propias y representativas.

Por otra parte, las *redes regionales españolas*, sobre las que se trabajó durante la mañana del día 24, comparten muchas características, herencia de su pertenencia a la desaparecida en 2001 red española. Aunque su dimensión² y su fuerza varían, las redes han continuado intercambiando esfuerzos e información y han seguido participando, en mayor o menor medida, de las actividades de la EAPN Europa, en la que actúan como parte española. Todas ellas nacieron en 1994, con lo que llevan casi una década trabajando en partenariatio y cooperación.

Una vez conocidos diferentes modelos de redes ya consolidadas en el sector, las entidades participantes estaban en situación de abordar el objetivo, antes referido, de reflexionar sobre las posibilidades y condiciones para avanzar en una mayor *cooperación de las ONG y en cómo tener una mayor participación y compromiso con la EAPN*. Para ello, la tarde del día 24 estuvo dedicada a poner en común las informaciones extraídas a lo largo de las jornadas anteriores y a intentar coordinar esfuerzos comunes para fomentar la cooperación de las ONG españolas. Para facilitar y promover la participación y el diálogo, se organizaron cuatro grupos de trabajo que debatieron en base a las cuestiones del siguiente guión:

1 ¿Cuáles deberán de ser los elementos esenciales para facilitar la cooperación de las ONG españolas que trabajamos en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión social?

- 1.1 ¿Cuáles serían los objetivos comunes y los temas de trabajo válidos para el conjunto de nuestras organizaciones?
- 1.2 ¿Cómo promover la participación e implicación de los actores sociales en los temas de inclusión social?
- 1.3 ¿Cómo avanzar en el trabajo en Red en los diferentes niveles territoriales (local, autonómico, estatal) para conseguir una mayor sinergia en los recursos, una mayor calidad en nuestra acción, un mayor impacto sobre las políticas nacionales y territoriales de inclusión...?

2 ¿Cómo podrían nuestras organizaciones tener un papel más activo en las políticas de inclusión europeas y nacionales?

- 2.1 ¿Cómo hacer que nuestras entidades accedan a la información relevante, que ésta circule y nos sea de utilidad?
- 2.2 ¿Cómo participar y estar presentes en las políticas europeas de inclusión y en la red europea EAPN?
- 2.3 ¿Cómo ser más protagonistas y estar más presentes en las políticas de inclusión españolas, concretamente en el PNAIncl y los planes territoriales?

3 ¿Cuáles deberían de ser nuestros próximos pasos a partir de ahora?

- 3.1 ¿Cómo dar concreción a las conclusiones de este Seminario y qué pasos podemos dar en el futuro inmediato?
- 3.2 ¿Quién debería animar este proceso? ¿Qué papel puede jugar el grupo organizador de este Seminario?
- 3.4 ¿Qué tipo de relaciones deberían establecerse con las administraciones para impulsar este itinerario?

² Veintidos organizaciones forman parte de la red navarra, doce de la andaluza y cuarenta de la de Castilla-La Mancha.

Conclusiones

Las conclusiones del debate de cada uno de estos grupos fueron recogidas y expuestas en una sesión plenaria por los correspondientes moderadores, y resumidas finalmente por José Manuel Fresno. De los grupos de trabajo se extrajeron, entre otras, las siguientes impresiones:

- Existe un cierto nivel de acuerdo sobre la necesidad de que las ONG de acción social españolas trabajen en red, aunque divergen las opiniones sobre cuál es la mejor manera de hacerlo.
- Tal vez lo más importante sea insistir en dar pasos progresivos de cooperación, en comenzar a trabajar juntos, y no obsesionarse de momento con los aspectos de formalización.
- Durante todo el proceso será necesario tener en cuenta la gran heterogeneidad de las ONG españolas, en cuanto a tamaños, campos de actuación, experiencia, financiación, etc. Es preciso construir una experiencia con cuyos ritmos todas las que quieran participar puedan sentirse cómodas.
- Es muy importante que, sean cuales sean las características de estas entidades, se disponga de una visión marco, de conjunto. Si se quiere tener impacto en nuestras actuaciones, hay que "pensar desde lo global y actuar desde lo local", y tener en cuenta que muchas de las decisiones que nos afectan se toman en Bruselas, otras en Madrid y otras en cada territorio, por lo que es importante tener presencia y actuar en los diferentes niveles.

Propuestas operativas

- 1.** Se elaborará un informe, que se distribuirá a todos los asistentes, sobre la marcha y las conclusiones del seminario que servirá para reflexionar sobre la situación y la posibilidad del trabajo conjunto de las ONG españolas y que se utilizará como documento de discusión en pasos posteriores.
- 2.** Habrá una reunión inmediata del comité organizador en la que se valorará globalmente el estado de la cuestión en base a la experiencia compartida.
- 3.** Se fija un plazo de aproximadamente dos meses para la realización de un nuevo encuentro, de ámbito más reducido (unas 20 personas con representatividad territorial) en el que se debatirán las conclusiones del informe del Seminario y se reflexionará sobre los próximos pasos a dar para fomentar el trabajo en red de las entidades sociales en nuestro país, tanto en el plano territorial como en el nacional. Se invita a los asistentes al Seminario de enero a que, provisionalmente y a título de enlace, deleguen en una persona por cada Comunidad Autónoma para que asista a la reunión.

Partiendo de estas premisas, las entidades sociales pueden comenzar a afrontar algunas medidas y a reflexionar con objeto de mejorar su capacitación y su disposición a un trabajo en red. Se trataría, en primer lugar, de participar en mayor medida de las actividades de la EAPN y aprovechar las informaciones que publica esta red, como vía de formación, aprendizaje y fortalecimiento;





de reflexionar sobre la mejor forma de avanzar en el trabajo en red en España; y de estudiar las vías para incrementar su participación en la evaluación del PNAin y en la elaboración de la próxima ronda.

El Seminario fue clausurado por Pilar Dávila, Directora General de Acción Social, Menor y Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y le acompañaron en la mesa Silverio Agea. Secretario General de Cáritas Española, Ludo Horemans. Presidente de EAPN, Antoni Bruel. Cordinador General de Cruz Roja Española, José Manuel Fresno. Director FSGG, Ainhoa Murugarren. Presidente EAPN Navarra, Manuel Orellana. Presidente EAPN Andalucía, Raúl Viana. Presidente EAPN Castilla-La Mancha.

Del éxito o fracaso, total o parcial, del seminario se podrá hablar a medio – largo plazo, especialmente cuando se pueda comprobar si realmente de él surgió una plataforma que impulse un sistema



www.ongporlainclusion.org

En esta web se puede encontrar el programa del evento y algunas informaciones prácticas, referidas especialmente al aspecto logístico. Lo más interesante es el apartado de Documentación, donde se incluyen trabajos elaborados específicamente para este evento y otros documentos marco sobre el tema de la inclusión social. Además, se puede enlazar a las páginas de las entidades organizadoras y a otras páginas web con documentos referidos a la Estrategia Europea de Inclusión Social.

También se irán publicando la información sobre los próximos pasos en el proceso de acercamiento de las entidades sociales españolas; lo primero será el informe del seminario, que muy pronto estará disponible.

de trabajo cooperativo entre las ONG españolas del campo de la inclusión social. De momento solo contamos con la evaluación que los asistentes recogieron en un formulario, de la que se extrae que, en general y como media, apreciaban que el seminario había conseguido sus objetivos en un 75%, y que tanto la iniciativa como la organización del evento resultaban satisfactorios. ■ V.M.

el globo

Número 4. Diciembre 2002-Enero 2003

Internacional, política y comunicación

Edita:



Fundación Secretariado General Gitano

Gabinete Técnico de Dirección
Antolina Merino, 10. 28025 Madrid
Tel. 91 422 09 60. Fax. 91 422 09 61
E-mail: gitanos@fsgg.org
Internet: www.fsgg.org

Coordinación:

Isidro Rodríguez, Virginia Moraleda, Patricia Bezunarte, Benjamín Cabaleiro.

Diseño

Javier Sierra (Grafismo, S.L.)

Imprenta

ADI