



*Fondos Estructurales: Invirtiendo en la población gitana*

## **Documento Político de la red EURoma sobre los futuros Reglamentos de los Fondos Estructurales (2014-2020)**

(Acordado en enero de 2011)

EURoma (*Red Europea para la Inclusión Social de la Población Gitana en el Marco de los Fondos Estructurales* [www.euromanet.eu](http://www.euromanet.eu)) es una iniciativa española lanzada en 2007 que reúne a 12 Estados Miembros de la UE con el objetivo de promover el uso de los Fondos Estructurales para la inclusión social de la población gitana. Participan en la red representantes de las Autoridades de Gestión y organismos públicos responsables de las políticas dirigidas a la población gitana. Los principales objetivos de EURoma son el intercambio de estrategias, iniciativas y enfoques, el aprendizaje mutuo basado en la experiencia, la generación de conocimiento y la difusión y estandarización de dicho conocimiento.



## **Fondos Estructurales: Invirtiendo en la población gitana**

### **INTRODUCCIÓN**

El presente Documento Político tiene como objetivo hacer una contribución de manera relevante y fundamentada al actual debate sobre los nuevos Reglamentos, haciendo propuestas concretas e identificando posibles orientaciones sobre cómo, en base a la experiencia de EURoma, podrían tener los instrumentos financieros de la UE un impacto más eficaz sobre las condiciones de vida de la población gitana.

EURoma, *Red Europea para la Inclusión Social de la Población Gitana en el Marco de los Fondos Estructurales*, quiere asumir un papel activo a la hora de promover un uso más eficaz y orientado a los resultados de los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana en la fase preliminar de los nuevos Reglamentos. EURoma cuenta con tres años de experiencia en el intercambio de buenas prácticas y el análisis de progresos, obstáculos y futuros retos. Desde su creación, los miembros de EURoma han debatido temas y dificultades compartidas, reflexionado sobre enfoques y estrategias, y acordado propuestas y recomendaciones sobre distintos aspectos del uso de los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana mediante seminarios y talleres temáticos regulares. Por tanto, EURoma ha adquirido suficiente conocimiento y trayectoria para tener una posición basada en la experiencia de cara al futuro marco financiero de la UE.

La inclusión de la población gitana ha adquirido importancia política en la agenda europea en los últimos años. Gracias a los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil, algunos Estados miembros, instituciones de la UE y organizaciones internacionales, conscientes de que los costes sociales, económicos y políticos de la exclusión gitana han aumentado considerablemente, se están llevando a cabo más esfuerzos coordinados que nunca para mejorar las condiciones socio-económicas de las personas gitanas. En particular, los Fondos Estructurales se han convertido en un instrumento financiero y político clave para afrontar las necesidades de la población gitana.

Sin embargo, pese al hecho de que la inclusión social de la población gitana está cada vez más presente en los Programas Operativos de varios Estados Miembros, hay una convicción generalizada de que el impacto de las acciones existentes es insuficiente y que está emergiendo una brecha cada vez más amplia entre planificación e implementación. No obstante, hay algunas indicaciones de que las condiciones de vida de los gitanos están mejorando sustancialmente.

Por otro lado, la crisis económica global está afectando a muchos de los progresos alcanzados en la inclusión gitana en los últimos años, y por su parte las recientes deportaciones colectivas de personas de origen gitano en varios Estados Miembros de la UE han resaltado los patrones migratorios que generan los niveles de desarrollo económico desiguales. Por tanto, existe un consenso generalizado de que pese a los importantes logros, los Fondos Estructurales no han cumplido con sus posibilidades y pueden usarse de forma más efectiva para sortear la brecha entre planificación e implementación. Se espera que la reciente formación del Grupo de alto nivel sobre Población Gitana de la Comisión Europea (*Roma Task Force*) y el anunciado Marco de la UE para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana resalten la importancia y den preponderancia al uso de los Instrumentos Comunitarios, y particularmente de los Fondos Estructurales, para la reducción de las desigualdades entre la población gitana y no gitana y para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Las cuestiones que afectan a las personas gitanas son cuestiones europeas, y la necesidad de una respuesta europea coordinada subraya la relevancia de los Fondos Estructurales. En términos generales, los principales actores destacan las oportunidades que ofrecen los Fondos



### **Fondos Estructurales: Invirtiendo en la población gitana**

Estructurales como el principal instrumento financiero y político de la UE a disposición de los Estados Miembros para diseñar e implementar políticas destinadas a mejorar la cohesión social y reducir las desigualdades dentro de la UE. Por lo tanto, los Fondos Estructurales son una herramienta fundamental para sortear la brecha entre la población gitana y no gitana y para tratar asuntos como la migración.

Todos los documentos políticos sobre la inclusión gitana apuntan a los Fondos Estructurales como instrumento clave de la UE para acometer las necesidades de la población gitana, por ejemplo, las Conclusiones del Consejo “Avanzando en la Inclusión de la Población Gitana” (7 de junio de 2010); la Comunicación de la CE sobre “La integración social y económica de la población gitana en Europa” (7 de abril de 2010); la Declaración Conjunta del Trío Presidencial (9 de abril de 2010); y la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Situación de la Población Gitana y sobre la libertad de movimiento en la UE (9 de septiembre de 2010).

Por tanto, EURoma está determinada a cooperar con las instituciones de la UE y con los Estados Miembros para garantizar que los futuros Reglamentos de los Fondos Estructurales creen las condiciones apropiadas para seguir mejorando la eficacia de los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana mediante la aplicación de los Diez Principios Básicos Comunes trazados en la Plataforma Integrada para la Inclusión de la Población Gitana y respaldados por el Consejo Europeo en 2009.

El presente documento proporciona orientaciones clave en esta línea. Las siguientes propuestas son el resultado de debates internos de la Red, la mayoría reflejados en el informe de EURoma “*La Población Gitana y los Fondos Estructurales*” (abril 2010), un análisis de los datos disponibles en los 12 países de la Red relativos al uso de los Fondos Estructurales para la mejora de las condiciones de vida y la inclusión social de las personas gitanas. El informe concluye que durante el periodo de programación 2007-2013 se están llevando a cabo importantes progresos en términos de volumen de fondos invertidos para la inclusión de esta minoría, bien como un grupo objetivo explícito o entre varios grupos vulnerables, y en términos de resultados objetivos de algunos proyectos; sin embargo, quedan aún muchos retos y se requieren esfuerzos adicionales para garantizar el impacto eficaz de acciones financiadas por los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana.

Este Documento Político es el primer paso hacia una agenda de actividades de EURoma más amplia para contribuir a un uso más efectivo de los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana en el siguiente periodo de programación (2014-2020). EURoma tiene previsto publicar una guía práctica con propuestas operativas para la planificación, gestión e implementación de los Programas Operativos en 2013.

El presente Documento se divide en tres temas principales, cada uno de ellos incluyendo diferentes aspectos:

1. Enfoque estratégico
2. Eficacia
3. Gestión, seguimiento y sistemas de control



## **Fondos Estructurales: Invirtiendo en la población gitana**

### **ENFOQUE ESTRATÉGICO**

#### **1. Los Fondos Estructurales deberían alinearse con los objetivos y prioridades de la Estrategia Europa 2020**

Considerando que la Estrategia Europa 2020 constituye el nuevo marco de la UE para el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo de la siguiente década, los futuros Reglamentos deberían ser diseñados como un instrumento clave para contribuir a alcanzar la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. Los Reglamentos deberían reflejar también las nuevas líneas políticas de la Estrategia EU 2020, especialmente en lo relativo al crecimiento inclusivo y a las Iniciativas Emblemáticas específicas, como la Plataforma contra la Pobreza.

Los Fondos Estructurales pueden contribuir en gran medida a lograr los cinco objetivos de EU2020, tres de los cuales son de particular relevancia para la inclusión de la población gitana: alcanzar un 75% de tasa de empleo; aumentar los niveles de educación reduciendo a un máximo de 10% la proporción de abandono escolar prematuro y alcanzando un índice del 40% de Educación Superior entre la generación más joven; combatir la pobreza sacando a 20 millones de personas del riesgo de pobreza y exclusión. Estos son objetivos generales que incluyen a todos los ciudadanos de la UE, pero considerando que las personas de origen gitano están desproporcionadamente afectadas por la pobreza, el desempleo y el fracaso escolar (especialmente en el caso de las mujeres gitanas), los Reglamentos deberían garantizar que los Fondos Estructurales se dirijan específicamente a esta población para lograr dichos objetivos.

#### **2. Inclusión social como una prioridad horizontal**

Conforme a las prioridades clave de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo establecidas por la Estrategia 2020, la inclusión social constituye una de las principales prioridades políticas de la UE. Por consiguiente, la contribución de los Fondos Estructurales a la inclusión social debería ser reforzada en el futuro marco financiero. Los futuros Reglamentos, que están dirigidos a lograr una mejor concentración temática, estableciendo un número limitado de prioridades, deberían priorizar la inclusión social dentro de la Política de Cohesión en todas las regiones de la UE (la exclusión social afecta por igual a regiones ricas y pobres). También en línea con la cláusula social horizontal del Tratado de Lisboa, la inclusión social debería considerarse una prioridad horizontal para todos los fondos de la UE, no sólo para el FSE.

#### **3. Los Fondos Estructurales deberían cubrir las necesidades de los grupos más desfavorecidos**

Entendiendo que los Fondos Estructurales son el principal instrumento financiero de la UE para la cohesión social, los futuros Reglamentos deberían asegurarse de que los Fondos Estructurales se centren particularmente en los grupos más afectados por la exclusión social y la discriminación, en particular la población gitana. Los futuros Reglamentos y su implementación no sólo deberían tener un enfoque más inclusivo, sino que deberían centrarse particularmente en la lucha contra las desigualdades y la pobreza extrema y en alcanzar la igualdad de oportunidades para los grupos más necesitados.



## **Fondos Estructurales: Invirtiendo en la población gitana**

### **4. La población gitana, objetivo “explícito pero no exclusivo”**

La experiencia demuestra que los programas generales no suelen llegar a la población gitana. Son necesarios programas específicos cuando hay circunstancias especiales que justifican llevar a cabo acciones para corregir las desigualdades. Dado que la población gitana es el grupo más desfavorecido en términos de pobreza, exclusión social y discriminación de la UE, los futuros Reglamentos deberían hacer mención explícitamente a acciones específicas para este grupo mediante un enfoque “explícito pero no exclusivo”. El Principio nº 2 de los Principios Básicos Comunes para la Inclusión<sup>1</sup> de la población gitana enfatiza que los programas y políticas que tengan a esta minoría como objetivo no deben excluir a personas de otros grupos que tengan circunstancias socioeconómicas similares.

### **5. Transversalidad de la inclusión de la población gitana**

Es necesario establecer medidas para combatir la exclusión de las personas gitanas dentro de un marco más amplio de políticas e instrumentos europeos y nacionales disponibles para la sociedad en su conjunto. Los futuros Reglamentos deberían garantizar la integración de la inclusión gitana en todas las áreas políticas relevantes, especialmente en aquellos campos que son claves para activar la inclusión de la población gitana (como el empleo, la educación, la salud, la vivienda, el desarrollo territorial y de infraestructura). Incorporar la inclusión de la población gitana en las políticas generales es también uno de los 10 Principios Básicos Comunes para la Inclusión de la población gitana que deberían tenerse en cuenta, en la medida que sea posible, en el diseño y la implementación de políticas para promover la plena inclusión de esta minoría. Los objetivos explícitos de inclusión de las personas gitanas deberían incorporarse a todas las áreas políticas de integración de la UE.

### **6. Enfoque integrado de las acciones**

La complejidad e interdependencia de los problemas que afectan a la población gitana requieren respuestas integradas. Los futuros Reglamentos deberían garantizar que los Fondos Estructurales proporcionasen un marco apropiado para acciones integradas y multidimensionales contra la exclusión gitana (empleo, educación, vivienda, salud, lucha contra la discriminación, etc.). Los Reglamentos del FEDER ya incluyen dicho enfoque mediante la enmienda del artículo 7.2, que ahora permite intervenciones integradas en viviendas de comunidades marginales, en particular de población gitana, introduciendo la necesidad de “enfoque integrado de las acciones” como condición para la asignación de fondos.

### **7. Los Fondos Estructurales no contribuirán a la segregación**

Los futuros Reglamentos deberían garantizar que las intervenciones financiadas por los Fondos Estructurales promuevan la igualdad de oportunidades y luchen contra la segregación. Deberían promover medidas explícitas de desegregación e incluso deberían considerarse como un criterio clave para el acceso a los Fondos Estructurales. La mencionada enmienda del artículo 7.2 del Reglamento del FEDER ya introduce por primera

---

<sup>1</sup> Los 10 Principios Básicos Comunes para la Inclusión de la Población Gitana establecidos en el marco de la Plataforma Europea para la inclusión de la Población Gitana están destinados a orientar las políticas públicas y los proyectos para la inclusión social de la población gitana.



### **Fondos Estructurales: Invirtiendo en la población gitana**

vez los requisitos de “desegregación” junto con un “enfoque integrado de las acciones” para la asignación de fondos en intervenciones en viviendas. Los Reglamentos deberían garantizar que los Fondos Estructurales no contribuirán a la segregación y que, si es posible, contribuirán activamente a la desegregación, no sólo en el campo de las intervenciones en vivienda, sino también en otros ámbitos cubiertos por los Fondos Estructurales, como la educación.

## **EFICACIA**

### **8. Los Fondos Estructurales deben estar alineados con las políticas y los recursos nacionales, regionales y locales**

Entendiendo que la sinergia de los Fondos Estructurales con políticas y estrategias nacionales (por ejemplo, Planes Nacionales de Reforma, Estrategia de Empleo o Estrategias Nacionales de Inclusión de la población gitana en el marco de la UE) contribuye a aumentar su eficacia, los futuros Reglamentos deberían reforzar la idea de que los Fondos Estructurales no son meros instrumentos financieros sino instrumentos políticos, herramientas para el cambio político. Por consiguiente, los Reglamentos deberían enfatizar la necesidad de que los Fondos Estructurales se alineen con políticas nacionales, regionales y locales. Los Reglamentos deberían subrayar la necesidad de mayor coordinación tanto horizontal como vertical de las Autoridades de Gestión de los Fondos con las diferentes partes interesadas.

Los Fondos Estructurales no deberían ser considerados únicamente como una oportunidad para invertir en la inclusión de la población gitana sino también como una herramienta para diseñar políticas más eficaces a largo plazo implicando a diferentes actores en una coordinación estrecha con políticas sociales y de empleo nacionales.

### **9. Mayor implicación de las autoridades locales y regionales dentro de un marco nacional**

Uno de los mayores retos al luchar por la inclusión social de la población gitana es la implicación y el compromiso de las partes interesadas a nivel local. Las autoridades locales y regionales son las que están mejor posicionadas para, y las responsables de, proporcionar respuestas concretas a las necesidades de las personas gitanas. El acceso a los Fondos Estructurales puede estar limitado en algunos casos debido a la falta de interés político por parte de las autoridades locales y regionales; en otros casos estos últimos pueden encontrar ciertas restricciones relativas a los complejos procedimientos administrativos, requisitos de cofinanciación, falta de capacitación, etc.

Los futuros Reglamentos deberían garantizar y promover explícitamente el acceso de los ayuntamientos a los Fondos Estructurales. Proporcionar el apoyo adecuado y competencia a través de asistencia técnica y capacitación facilitaría la implicación local y regional en el uso de los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana, lo que es una oportunidad para combinar niveles de acción. Las acciones implementadas conjuntamente a nivel nacional y local han demostrado lograr un mayor impacto. Los Fondos Estructurales se convierten en verdaderos instrumentos políticos cuando las acciones implementadas a nivel local tienen un diseño estratégico nacional.



## **Fondos Estructurales: Invirtiendo en la población gitana**

### **10. Uso integrado de los Fondos de la UE**

Para abordar los retos multidimensionales de la exclusión social de la población gitana, las intervenciones deberían tener un enfoque intersectorial así como la asignación de los recursos necesarios, que requeriría un uso integrado de los Fondos de la UE. Intensificar la coordinación del FSE, el FEDER y el FEADER contribuirá seguramente a incrementar la eficacia, a facilitar un enfoque integrado y a lograr el mayor impacto de acciones financiadas por los fondos (por ejemplo, centrándose en un territorio dado con necesidades específicas). Los Reglamentos deberían reforzar explícitamente la coordinación y el uso combinado de los Fondos de la UE, proporcionando los mecanismos e instrumentos necesarios para una implementación más eficaz de los programas y proyectos.

### **11. Enfoque a largo plazo**

En lo relativo a la duración de las operaciones, un enfoque a largo plazo es un prerequisite y una oportunidad en el marco de los Fondos Estructurales. Las verdaderas transformaciones sociales, especialmente en el caso de la inclusión de la población gitana, sólo pueden lograrse a largo plazo; por consiguiente, los programas deberían planificarse para todo el periodo de 7 años. Si los Fondos Estructurales quieren lograr un impacto real y mejorar las condiciones de vida de las personas gitanas, los futuros Reglamentos deberían garantizar que los mecanismos de implementación de las operaciones fueran acordes al enfoque a largo plazo necesario para intervenciones de inclusión social financiadas por los Fondos Estructurales.

### **12. Reforzar los partenariados públicos/privados**

Partenariados sólidos (en particular con ONG y autoridades locales) contribuyen a una implementación más eficaz de las acciones dirigidas a la inclusión de la población gitana. Los Reglamentos deberían reforzar el principio de partenariado y asegurarse de que los socios se implican en cada fase del proceso, desde la programación hasta la evaluación. Un partenariado activo y responsable requiere un proceso de capacitación en la sociedad civil y en las administraciones locales. Se deberían promover la Asistencia Técnica junto con las Subvenciones Globales como instrumentos clave para consolidar y mejorar los resultados de los partenariados. Los fondos no deberían orientarse únicamente a cubrir las necesidades de la población gitana, sino también a formar y sensibilizar a las instituciones y organismos que trabajen o tengan responsabilidades tanto con población gitana como con otros grupos vulnerables mediante la capacitación institucional.

## **GESTIÓN, SEGUIMIENTO Y SISTEMAS DE CONTROL**

### **13. Simplificación de procedimientos**

La complejidad de los procedimientos administrativos y de las normas y requisitos de cofinanciación se considera un obstáculo para la gestión de los Fondos Estructurales. Como se ha mencionado anteriormente, las autoridades locales y las ONG deberían tener un papel más importante en el uso de Fondos Estructurales; por consiguiente, los futuros Reglamentos deberían simplificar los procedimientos para facilitar el acceso de dichos actores clave a los fondos de la UE.



## **Fondos Estructurales: Invirtiendo en la población gitana**

### **14. Reorientación de los sistemas de evaluación: criterios basados en resultados**

Las intervenciones financiadas por los Fondos Estructurales deberían ser valoradas y evaluadas en términos de impactos reales en lugar de meros resultados. Los Estados miembros, así como las autoridades locales y regionales, deberían ser capaces de rendir cuentas de los resultados de las inversiones con Fondos Estructurales. La eficacia de las intervenciones financiadas por Fondos Estructurales debería reforzarse en los Reglamentos mediante el establecimiento de criterios de evaluación estándar basados en el impacto y los resultados, no sólo en el cumplimiento de los mecanismos de control financiero. Dichos criterios deberían permitir una evaluación tanto intermedia como final para medir el progreso y el impacto en los grupos objetivo (personas gitanas, migrantes, etc.). Los indicadores de los Fondos Estructurales deberían ser acordes a los utilizados para medir los resultados de inclusión social de la Estrategia EU 2020.

### **15. Mayor papel de seguimiento para la Comisión Europea**

Los Reglamentos deberían reforzar el papel de seguimiento de la Comisión Europea no sólo en los procedimientos de gestión y control, sino también en el nivel de evaluación del impacto y de los resultados de las intervenciones financiadas por los Fondos Estructurales. Los futuros Reglamentos deberían dotar a la Comisión de la responsabilidad de seguimiento del nivel de cumplimiento de las intervenciones con Fondos Estructurales para la población gitana, desde lo que se planificó hasta lo que realmente se ejecuta. La Asistencia Técnica debería considerarse como una valiosa herramienta para alcanzar dicho objetivo.

### **16. La inclusión de la población gitana y su implicación en los Comités de Seguimiento**

Los futuros Reglamentos deberían aumentar el papel de los Comités de Seguimiento para valorar el impacto de acciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales para la inclusión gitana, invitando a los Estados Miembros a informar sobre los progresos que se llevan a cabo para mejorar la inclusión social de la población gitana. La participación de la sociedad civil, y en particular la participación de la propia población gitana, en los Comités de Seguimiento debería reforzarse en los futuros Reglamentos.