

La población gitana y los Fondos Estructurales.

Resumen del Informe de la Red EURoma

La Red Europea sobre Inclusión Social y Población Gitana en el Marco de los Fondos Estructurales (EURoma) creada en 2007 a iniciativa de la Fundación Secretariado Gitano y de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España, presentó en la II Cumbre Europea sobre Población Gitana celebrada en Córdoba su informe *Población Gitana y Fondos Estructurales*, en el que se describe y analiza el uso que los Estados miembros de la Unión Europea están haciendo de estos Fondos para la inclusión social de los gitanos. Presentamos a continuación un resumen del mismo elaborado por la Secretaría Técnica de EURoma, con la colaboración de José Manuel Fresno, experto europeo en temas relacionados con la población gitana. Este artículo ha sido redactado por Andreas Tsolakis, del Departamento Internacional de la FSG.

Los Fondos Estructurales, tanto el Fondo Social Europeo (FSE) como el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER), son los instrumentos financieros más importantes a disposición de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) para reducir las desigualdades territoriales y reforzar la cohesión económica y social. Promueven, además, la cooperación transnacional para alcanzar estos objetivos. Como tales, los Fondos Estructurales constituyen un poderoso instrumento para la inclusión social y el acceso al mercado laboral de la población gitana.

Como parte de la política de cohesión reformada de la UE para 2007-2013 y como muestra destacada de su compromiso con la cohesión social, se asignaron a los Fondos Estructurales un total de 308.041 millones de euros, equivalentes a aproximadamente un tercio del presupuesto total de la UE.

Si en la práctica, e históricamente, los Fondos Estructurales se han centrado casi exclusivamente en el desarrollo económico, la creación de infraestructuras y la formación profesional, su ámbito, su flexibilidad y su apertura se han ido ampliando desde el año 2000 y, en especial, para el periodo 2007-2013, incorporando explícitamente la no discriminación, la inclusión social de grupos desfavorecidos y minorías étnicas, y la promoción de redes transnacionales en su marco regulador.

Por otro lado, las últimas ampliaciones de la UE (2004 y 2007) han supuesto la incorporación de países con un alto porcentaje de población gitana, y que en muchos casos se encuentra en condiciones sociales muy desfavorecidas. El acceso de estos nuevos

Estados miembros a los recursos europeos ha dado un fuerte impulso al papel de los Fondos Estructurales en toda la UE como motor de cambio de las condiciones de vida de la población gitana.

Red EURoma

Es en este contexto donde surge la red europea EURoma en 2007, aprovechando el nuevo periodo de programación de los Fondos Estructurales (2007-2013), identificados claramente como los principales instrumentos financieros para la implementación, por parte de los Estados miembros, de políticas que fomenten la inclusión social, la cohesión y las oportunidades de trabajo; aprovechando también las oportunidades que ofrecen los nuevos Reglamentos para la cooperación transnacional; y aprovechando, por último, la experiencia española en la gestión de Fondos Estructurales para la inclusión social de las personas gitanas a través del programa Acceder, gestionado por la FSG desde el año 2000.

Se consideró que era un momento ideal para avanzar de manera conjunta con iniciativas, medidas y programas que aprovecharan las experiencias previas para establecer el escenario de una estrategia compartida que permitiera dar un paso importante en lo relativo a la inclusión social de la población gitana europea, generalizando la inclusión de los temas relacionados con la misma en los Programas Operativos (PO) de los Estados miembros.

De esta manera, la FSG y la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España (UAFSE, Ministerio de Trabajo e Inmigración) lanzaron la propuesta de crear una red transnacional de Estados miembros de la UE con el objetivo de promover el uso de los Fondos

Estructurales para la inclusión social de la población gitana mediante el desarrollo de un enfoque común de trabajo y la creación de un foro para el debate y el intercambio de experiencias.

Doce Estados miembros se adhirieron a esta iniciativa (Bulgaria, República Checa, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, España y Suecia), aquellos que cuentan con un mayor porcentaje de población gitana. El entonces Comisario europeo de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Vladimir Spidla, inauguró el acto de presentación de la red, demostrando así el fuerte compromiso de la Comisión Europea con esta iniciativa.

El valor añadido de esta red está en su propia composición, porque reúne en un mismo espacio a las Autoridades de Gestión de los Fondos Estructurales (FSE principalmente) y a los órganos responsables de las políticas con población gitana de cada uno de los doce países socios. Entre sus principales objetivos se encuentran el compartir estrategias, iniciativas y enfoques, y el aprendizaje mutuo basado en experiencias y prácticas positivas, así como la difusión y estandarización de ese conocimiento.

El funcionamiento de la red se basa en tres pilares:

- El Comité de Dirección, que reúne a todos los miembros de EURoma, más la Comisión Europea y la Secretaría Técnica;
- Tres Grupos de Trabajo (educación, empleo e inclusión social), que son espacios abiertos a otros actores y donde se tratan temas específicos;
- La Secretaría Técnica, gestionada por la FSG, y que se encarga de la coordinación, organización y dinamización de actividades.



- Para el periodo 2007-2013, los Fondos Estructurales han ido incorporando explícitamente la no discriminación, la inclusión social de grupos desfavorecidos y minorías étnicas, y la promoción de redes transnacionales en su marco regulador

La red ha trabajado, sobre todo, el intercambio de información, experiencias y enfoques, en definitiva, conocer qué se hace y cómo se hace en otros países socios para la inclusión social de la población gitana con los Fondos Estructurales. A medida que la red se ha ido consolidando, se ha avanzado en debates y análisis sobre temas de interés y preocupación común entre los socios, creando en algunos casos documentos conjuntos, como *Mecanismos de coordinación y seguimiento de acciones dirigidas a la población gitana financiadas por los Fondos Estructurales*, que ofrece un análisis comparativo de la coordinación vertical y horizontal en diez Estados miembros y la forma en la que estos marcos institucionales condicionan la efectividad de los Fondos Estructurales para tratar las cuestiones relacionadas con la población gitana.

En la línea de cómo mejorar el uso de los Fondos Estructurales, EURoma ha trabajado sobre la recogida de datos étnicos para evaluar adecuadamente el impacto de los Fondos en la inclusión de la población gitana y ha elaborado también un documento al respecto.

Las actividades de la red también se han abierto a expertos y a otros actores relevantes. El seminario "Fondos Estructurales: invirtiendo en la inclusión de la población gitana a nivel local y regional" se celebró en Roma el pasado mes de febrero y reunió a más de 100 representantes de administraciones locales y regionales procedentes de varios países europeos con el objetivo de implicarles en los procesos de inclusión social haciendo uso de los Fondos Estructurales.

Éstas son algunas de las actividades de la red hasta el momento, sin olvidar el peso que ha tenido la comunicación y difusión de información a través de la web www.euromanet.eu y el boletín electrónico (ambos en inglés y español). Pero, sin duda, el producto más relevante de la red ha sido la elaboración conjunta del informe *Población Gitana y Fondos Estructurales*, presentado públicamente en la II Cumbre Europea sobre Población Gitana (Córdoba, 8 y 9 de abril).

Informe Población Gitana y Fondos Estructurales

Este informe, realizado a partir de datos recopilados por los propios socios de la red (Unidades de Gestión del FSE), proporciona información rigurosa sobre el uso de los Fondos Estructurales para la mejora de las condiciones de vida y la inclusión social de la población gitana. La información se refiere al actual periodo de programación 2007-2013, aportando, por tanto, una visión de lo planificado en 2007 y lo ejecutado hasta la mitad del periodo, 2010.

El informe comienza haciendo una introducción sobre la red EURoma, contextualizando su creación y desarrollo, destacando el papel cada vez más relevante de los Fondos Estructurales en los temas de inclusión social, para pasar a analizar posteriormente la información recogida en los Estados miembros sobre los Fondos Estructurales y cómo se han invertido en la inclusión social de la población gitana. Termina el informe con una serie de conclusiones a partir de la información recogida y recomendaciones para el futuro. Presentamos aquí un breve resumen del informe, que se encuentra disponible (en inglés y en español) en la web de EURoma.

Los Fondos Estructurales como un instrumento político y económico para la inclusión de la población gitana

Teniendo en cuenta las graves desigualdades y la exclusión que sufre la población gitana, los Fondos Estructurales se han ido convirtiendo, cada vez más, en un instrumento financiero y político fun-

damental para abordar de una manera práctica y eficaz las desventajas con que esta minoría se encuentra. Además, constituyen un poderoso mecanismo para la articulación y la alineación de las políticas nacionales dirigidas a esta población a través de la cooperación transnacional y con la participación activa de todos los interesados.

Por primera vez, muchos países con un alto porcentaje de población gitana han empezado a gestionar Fondos Estructurales, lo que ofrece un gran potencial para añadir valor significativo a las políticas de inclusión, de empleo y políticas sociales. Pese a que muchos programas todavía se encuentran en una fase temprana de planificación y puesta en marcha y a pesar de que se pueden observar muchos retrasos en algunos casos, no hay duda de que los Fondos Estructurales no son sólo una oportunidad para invertir recursos en

la población gitana, sino que también son una palanca para diseñar políticas más eficaces a largo plazo que impliquen a diversos actores en estrecha colaboración con las políticas nacionales sociales y de empleo.

Dentro del marco de los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales, muchos países, especialmente los que tienen más población gitana, han lanzado programas y proyectos con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas gitanas, para facilitar su inclusión social y para reducir la brecha existente con la población mayoritaria. Estos programas están orientados fundamentalmente a tratar de resolver las necesidades de la población gitana, pero también a la creación de capacidades y al fortalecimiento de las instituciones que trabajan con la minoría gitana y con otros grupos vulnerables.

¿Cuál es el valor añadido de los Fondos Estructurales?

- Proyectos sostenibles a largo plazo.
- Un gran apoyo financiero; mientras que la cofinanciación supone algo más que la mera inversión de recursos, los Fondos promueven la implicación activa de todas las entidades participantes.
- Ofrecen una oportunidad para combinar niveles de acción:
 - De arriba a abajo - de abajo a arriba: los Fondos Estructurales permiten una implementación localizada que se nutre del enfoque holístico de la UE respecto al desarrollo económico y la cohesión social.
 - Local - nacional: integración de varios niveles de diseño de políticas e implementación.
 - Bases – estrategias políticas: es posible trabajar no sólo con la comunidad gitana, sino con toda la sociedad en su conjunto, de conformidad con el Principio Básico de “acciones explícitas pero no exclusivas”.
- Ofrecen una oportunidad para crear fuertes partenariados entre organizaciones públicas y privadas (autoridades públicas, empresas, los medios de comunicación y el Tercer Sector) para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas.
- Ofrecen una oportunidad de abordar los problemas de los grupos más excluidos con servicios especializados y adaptados.
- Ofrecen una oportunidad para crear capacidades: capacidades administrativas, formación de profesionales y gestores gitanos y gitanas.
- Nuevos modelos de diseño de políticas e implementación: los programas diseñados y gestionados de manera privada, tales como Acceder en España, por ejemplo, han llegado a formar parte de las políticas públicas más que a ser considerados como programas complementarios para la población gitana. Cada vez más, constituyen un enfoque fundacional y una metodología de trabajo; un ejemplo es la CC.AA. de Andalucía, donde las acciones Acceder han pasado a formar parte del servicio público de empleo.

- El acceso de nuevos Estados miembros tras las últimas ampliaciones de la UE (2004 y 2007) con un alto porcentaje de población gitana, ha dado un fuerte impulso al papel de los Fondos Estructurales en toda la UE como motor de cambio de las condiciones de vida de la población gitana

Contextos nacionales diferentes

Cuando se analiza cómo los Fondos Estructurales están beneficiando a la población gitana, debe señalarse que los diversos contextos y realidades están condicionando el modo en que los Estados miembros pueden utilizar esos fondos para promover a la población gitana. Entre esas circunstancias diferentes, debe enfatizarse que para algunos Estados miembros de la UE, como es el caso de Hungría, Rumania o Eslovaquia, la cuestión gitana es primordial desde el punto de vista demográfico, dado que en estos países más del 5% de la población es gitana. En contraste, en otros países, especialmente los del Norte de Europa pero también en otros como Italia, la población gitana representa menos del 0,3% del total de la población. Este hecho condiciona la necesidad de que los Programas Operativos traten explícitamente la cuestión gitana en algunos países, mientras que en muchos otros, las políticas transversales son más prácticas. Son precisamente los países donde hay más concentración de personas de etnia gitana los que tienen más regiones caracterizadas como regiones "de convergencia" –regiones con un PIB sustancialmente inferior a la media europea–. Esto significa que esos países reciben más fondos y se les exige cofinanciar un porcentaje más pequeño de los fondos totales asignados.

Tipos de actividades y áreas de intervención

En términos generales, la inversión de los Estados que forman parte de EURoma en la inclusión social de la población gitana previa a 2007 era relativamente limitada. Los PO 2007-2013 supusieron un progreso significativo al dirigirse a esta comunidad, tanto directa como indirectamente, aunque se pueden evidenciar diferencias marcadas entre los Estados miembros en cuanto al volumen de inversión, la cantidad de proyectos y en los resultados esperados. En muchos casos todavía no se ha hecho una evaluación rigurosa del impacto de los proyectos, así que es difícil tener una visión clara de la efectividad de los mismos. La mayoría de los proyectos no están dirigidos explícitamente a personas gitanas.

Los Estados miembros que más están invirtiendo son Hungría, Eslovaquia, Rumania y España. Por ejemplo, en Eslovaquia se han aprobado ya 51 proyectos, con un total de 13.659.741 euros incluidos en la Prioridad Horizontal de las Comunidades Gitanas Marginadas, un signo alentador aunque lejos del presupuesto previsto para estas actividades, que ascendía a un total de 151.994.119 euros en 2007. En Rumania, un total de 11 proyectos se están implementando o van a ser implementados a nivel regional o a nivel estatal con un presupuesto agregado de 37.819.853 euros y se prevé que beneficien a 61.634 hombres y mujeres de etnia gitana.

En el caso de España, se ha asignado un presupuesto total de 41.700.000 euros al programa *Acceder* para el periodo 2007-2013, gestionados por la FSG. Desde enero de 2007 hasta diciembre de 2009, 18.040 personas (de las que el 54,5% eran mujeres) utilizaron los servicios proporcionados por la FSG, y un total de 6.680 personas (4.746 de ellas personas gitanas y 2.459 mujeres gitanas) consiguieron 12.290 contratos laborales. En total, y para su primera década de existencia, el programa ha llegado a un total de 50.984 usuarios y logrado 35.742 contratos, con 35.337 personas en vías de inserción laboral y 10.966 personas formadas o en formación profesional. La inversión en otros países es considerablemente menor. Por ejemplo, el caso de Italia, donde cinco programas cofi-

nanciados por el FSE desde el año 2005 y que benefician indirectamente a personas gitanas asciende a 920.520 euros, para una población gitana estimada en 120.000 personas.

Las actividades y áreas de intervención programadas en 2007 para el conjunto de los países se ven condicionadas por 1) la referencia a la población gitana o, más bien, la falta de referencia en algunos de los PO (Grecia, Finlandia, Suecia e Italia); y 2) los diversos modelos de gestión para la implementación de programas dirigidos directa o indirectamente a esta comunidad.

En ocho casos, los PO definen a las personas gitanas como un grupo objetivo explícito, mientras que en todos los casos estas personas pueden beneficiarse indirectamente mediante los fondos destinados a las comunidades socialmente vulnerables o excluidas, o mediante inversión en mejoras del sistema, administrativas y de infraestructuras. En dos casos (Finlandia y Portugal), la población gitana no se menciona explícitamente, lo cual plantea la pregunta de si realmente se benefician indirectamente de esos programas, a pesar de que no se les haya excluido como receptores potenciales.

Entre los programas dirigidos explícitamente a la población gitana podemos distinguir tres áreas de acción predominantes: educación, empleo e integración social comunitaria. La educación tiene como objetivo prioritario emprender acciones contra la segregación (República Checa, Hungría), promover la educación intercultural, la prevención del abandono escolar temprano (Bulgaria, Rumania, España) y salvar las diferencias entre la escolarización formal y el acceso al mercado laboral. Por su parte, las acciones de empleo se centran principalmente en actividades de formación y acceso al mercado laboral, adaptabilidad al trabajo, autoempleo y, en algunos casos, la promoción de la capacidad emprendedora, incluyendo la creación de cooperativas y de trabajo social comunitario (Bulgaria, Eslovaquia). Algunos programas de empleo se dirigen a personas mediante itinerarios personalizados de inserción en el mercado laboral (Rumania, España), mientras que los programas orientados a las necesidades educativas tienden a centrarse principalmente en sistemas y comunidades. Las acciones dirigidas a la inclusión social se enfocaron en el acceso, por parte de las personas gitanas, a los servicios administrativos y sociales, y a la infraestructura social.

En varios casos (República Checa, Polonia, Rumania, Eslovaquia), situaciones relativamente extendidas de segregación geográfica y marginalización han provocado la implementación de acciones integradas a nivel comunitario con el fin de lograr la inclusión, a veces mediante la provisión de vivienda y asistencia sanitaria, así como de educación y formación profesional. Las acciones de integración social para comunidades segregadas o excluidas se implementan a través de mejoras del sistema y de las infraestructuras (acceso a servicios), la promoción de la economía social a nivel comunitario e itinerarios personales de inserción en el empleo.

Los programas que benefician directamente a personas gitanas y a sus comunidades se basan a menudo en el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación, centrándose primordialmente en la igualdad de oportunidades en el acceso a una educación de calidad y al mercado laboral (Hungría, Portugal, Rumania, España, Eslovaquia). Frecuentemente, esos programas van acompañados de campañas de sensibilización y concienciación, proyectos de mediación (Polonia, Portugal, Rumania, España), así como de medidas de

lucha contra la discriminación (Hungría, Rumanía, España) orientadas a la población mayoritaria de conformidad con las Directivas Europeas 2000/43 y 2000/78 contra la discriminación.¹

En los casos de Grecia, Finlandia, Suecia e Italia, no se menciona explícitamente la población gitana en los PO. En algunos de estos casos, no se había previsto utilizar los Fondos Estructurales para proyectos orientados claramente a la población gitana porque ésta no se encuentra definida como minoría étnica. No obstante, ello no significa que la población gitana no haya sido beneficiaria de los respectivos PO de estos Estados miembros; en informaciones facilitadas posteriormente por las autoridades de gestión de proyectos específicos, especialmente en el caso de Suecia y Grecia, los proyectos cofinanciados por el FSE se han orientado o se orientarán directamente a las mujeres y hombres gitanos a nivel local.

Casi todos los Estados miembros invierten directamente en mejoras administrativas y en infraestructuras, incluyendo mejoras en la calidad y el acceso a los servicios sociales. Estas últimas se centran en la provisión de asistencia sanitaria y el acceso a la educación (Bulgaria, Grecia, Hungría) así como en el desarrollo de métodos para mejorar las perspectivas de empleo y la productividad del trabajo (Italia).

La mayoría de los países que incluyen indirectamente las necesidades de la población gitana en sus PO respectivos lo hacen priorizando medidas orientadas a los grupos vulnerables o excluidos socialmente. Esta categoría suele incluir personas con discapacidades, inmigrantes, personas mayores y mujeres (Finlandia, Grecia, Polonia, Suecia). En algunos casos (Hungría, Grecia, Polonia) se hace referencia a grupos culturales especiales o grupos con necesidades culturales específicas. Cuando la población gitana y otros grupos vulnerables se incluyen en los PO suele ser mediante formas flexibles de implementación que ofrecen la posibilidad de salvar las diferencias entre esos grupos y la mayoría.

Algunos de los programas de los que la población gitana puede beneficiarse indirectamente tienen un enfoque territorial o regional (República Checa, Grecia, Hungría, Polonia), desarrollando iniciativas locales integradas o iniciativas de desarrollo local en áreas en las que hay una alta concentración de personas de etnia gitana u otros grupos excluidos socialmente. Finalmente, en el caso de Italia, Polonia, España y Suecia, el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación es el motor preferido de los programas que benefician a la población gitana, como parte de grupos que sufren un tratamiento desigual o discriminación. Combatir los estereotipos y concienciar a la población mayoritaria es parte integral de varios PO.

- La existencia en ciertos Estados miembros de un sistema de orientación a nivel estatal para promover el uso eficaz de los Fondos Estructurales para la población gitana, así como los mecanismos de cooperación entre diferentes PO sobre cuestiones gitanas, son indicativos de las potencialidades que tiene la gestión de los Fondos Estructurales para la población gitana



¹ La Directiva 2000/43 del Consejo de la UE (con obligatorio cumplimiento por los Estados miembros) implementa el principio de igualdad de trato entre personas independientemente del origen étnico o racial, y la Directiva 2000/78 del Consejo establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Conclusiones y retos futuros

Se han hecho esfuerzos significativos y ha habido un progreso innegable en la década pasada y dentro del periodo de programación 2007-2013 en el uso de los Fondos Estructurales para la inclusión social y el empoderamiento de la población gitana:

- Se ha realizado un aumento considerable de la financiación de proyectos que directa o indirectamente benefician a la población gitana, así como en la cantidad de proyectos que están directamente orientados a sus necesidades. La población gitana es cada vez más visible en los Programas Operativos.
- Varios proyectos han logrado importantes resultados, y han ayudado a generar información, metodologías y conocimientos prácticos que, a su vez, han contribuido a una mejor comprensión de las cuestiones relacionadas con la comunidad gitana, a la mejora de las herramientas de trabajo y a la formación y contratación de trabajadores cualificados, tanto de etnia gitana como no gitana, especializados en la inclusión de esta minoría.
- Las cuestiones relacionadas con la población gitana se están incorporando de manera cada vez más sistemática en la agenda política de los Estados miembros y de las instituciones de la UE, como prueba la participación voluntaria de doce Estados miembros en la red EURoma.
- Se están construyendo nuevos mecanismos de coordinación y modelos de gestión.
- La participación de la sociedad civil, en concreto la implicación de las personas gitanas, ha ido mejorando, sobre todo en el proceso de planificación. Sigue pendiente una mayor participación de la población gitana en todo el ciclo del proyecto: planificación, implementación, monitorización y evaluación.
- Los enfoques específicos dirigidos a la inclusión de la población gitana se están afinando dentro del objetivo general de la transversalidad y se pueden observar resultados positivos en varios contextos nacionales y locales.

A pesar de estos esfuerzos, y de acuerdo al análisis que se ha hecho en este informe, hay todavía aspectos que se deben abordar para mejorar el impacto de los Fondos Estructurales en la inclusión social de la población gitana:

1) Falta de datos y evaluación de proyectos

- A pesar de algunos resultados positivos e impactos potencialmente significativos, es difícil obtener información precisa sobre el impacto concreto de los proyectos que se están implementando debido a la falta de datos desagregados. En muchos casos, podemos observar un retraso en la implementación o en la evaluación de proyectos, lo que implica que su impacto no puede ser valorado aún de forma fidedigna. El análisis de diversos Estados miembros ilustró el escaso conocimiento que muchas administraciones locales y regionales poseen con respecto a las necesidades de la población gitana, lo cual impide un diseño adecuado de los proyectos.
- Es probable que la escasa información dé como resultado una dispersión de actividades (y de financiación) y una implementación poco eficaz de los proyectos. Estos obstáculos constituyen

uno de los impedimentos más importantes en la utilización de los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana, convirtiéndose de manera clara en una de las áreas a mejorar en el futuro.

- En algunos países esta situación puede deberse al hecho de que la población gitana no sea reconocida como un grupo específico, sino que se suele incluir en la categoría de “grupos vulnerables o excluidos”.
- Es más, en algunos casos, las autoridades locales y regionales pueden encontrar ciertas limitaciones cuando intentan acceder a los Fondos Estructurales relacionadas con procesos administrativos complejos, requisitos para la cofinanciación, etc. En otros casos puede ser debido a la falta de interés político por parte de las autoridades locales y regionales.
- La voluntad política no puede traducirse en políticas eficaces sin la existencia de planes nacionales más amplios que impliquen obligaciones para las agencias de implementación a la hora de demostrar el impacto real de los Fondos Estructurales en las localidades. Esto no es posible si no hay disponibles datos fiables sobre las inversiones realizadas y su impacto en el grupo objetivo.

2) Modelos de gestión, mecanismos de coordinación y obstáculos para la implementación

La mayoría de países ha establecido estructuras funcionales para tratar las cuestiones de la población gitana. En su mayor parte, los modelos son recientes y están asumiendo nuevas funciones y un nuevo modus operandi, ya que no es tarea fácil hacer frente a las diferentes dimensiones de la inclusión social de la población gitana.

Aún sigue habiendo desafíos significativos con respecto a las relaciones verticales entre niveles administrativos y las relaciones horizontales entre los organismos clave que diseñan y gestionan políticas que afectan a la población gitana.

- En relación a la coordinación horizontal, aunque se pueden observar esfuerzos para conectar las estructuras de implementación de los Fondos Estructurales de manera más efectiva con los mecanismos disponibles para tratar los asuntos de la población gitana, la cooperación entre las Autoridades de Gestión del FSE, las unidades especializadas en la población gitana y las estructuras de coordinación relacionadas con esta minoría varía. En algunos casos parece estar limitada por el intercambio de información sobre los proyectos relacionados con la población gitana.

– A pesar de algunos resultados positivos e impactos potencialmente significativos, es difícil obtener información precisa sobre el impacto concreto de los proyectos que se están implementando debido a la falta de datos desagregados

■ El grado de participación de las unidades especializadas en la población gitana y de los mecanismos de coordinación en la gestión de los Fondos Estructurales varía entre países. Las funciones principales que se han observado incluyen:

1) participación en consultas ocasionales; 2) participación en los comités de seguimiento y evaluación de los Programas Operativos pertinentes; 3) como excepción, el caso del Plenipotenciario para Asuntos de la Comunidad Gitana en Eslovaquia: este órgano adopta la función de coordinación de la prioridad horizontal de la población gitana.

■ En la mayoría de los casos, tiene lugar un cierto grado de diálogo y contacto entre las Autoridades de Gestión, los ministerios relevantes y los órganos consultivos a varios niveles. Siempre que exista una relación dentro de los mecanismos de implementación del FSE (por ejemplo, organismos intermedios, cofinanciadores), es probable que la relación esté más estructurada, mientras que en otros casos se hace patente una mayor dispersión administrativa, y muchos proyectos se implementan en paralelo sin la existencia de un proceso coherente de planificación y coordinación entre las políticas relativas a la población gitana y los programas de los Fondos Estructurales.

■ No obstante, en la mayoría de los casos, parece haber una limitada cooperación vertical acerca de las cuestiones de la población gitana entre el gobierno central (incluidas las Autoridades de Gestión del FSE) y las autoridades regionales y locales responsables de la implementación de acciones para la inclusión de la población gitana.

■ Se puede enfatizar que las estructuras de coordinación interministerial, que a menudo incluyen representantes de la población gitana, dan una oportunidad para que esta minoría se implique en la creación de políticas a alto nivel. Sin embargo, la participación de la población gitana en los procesos de planificación, implementación, seguimiento y evaluación sigue siendo insuficiente.

La existencia en ciertos Estados miembros de un sistema de orientación a nivel estatal para promover el uso eficaz de los Fondos Estructurales para la población gitana, así como los mecanismos de cooperación entre diferentes PO sobre cuestiones gitanas, son indicativos de las potencialidades que tiene la gestión de los Fondos Estructurales para la población gitana.

En resumen, ha de haber mejoras respecto a los mecanismos de coordinación mediante la creación de más instrumentos a todos los niveles administrativos y el establecimiento de planes eficientes de seguimiento y evaluación para los proyectos financiados por los Fondos Estructurales, entre otras medidas.

Recomendaciones para los Estados miembros y las instituciones europeas

Sigue habiendo muchos desafíos y, con el fin de garantizar la sostenibilidad y la transferibilidad de los proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales, es necesario hacer esfuerzos adicionales. Si los mecanismos de seguimiento y evaluación no se establecen con el propósito de garantizar la implementación transparente y eficaz de los proyectos, los logros a corto plazo pueden estancarse y caer en el medio plazo.

Hemos identificado cinco recomendaciones clave que requieren de una atención especial para las iniciativas actuales y futuras cofinanciadas por los Fondos Estructurales:

1. Consolidar la función de los Fondos Estructurales como instrumentos políticos así como recursos económicos para la inclusión social de la población gitana. Para ello, se deben hacer progresos en varias direcciones:

■ Un enfoque a largo plazo es un requisito previo y una oportunidad en el marco de los Fondos Estructurales. Dado que sólo se pueden conseguir transformaciones reales a medio plazo, deben planificarse programas para periodos enteros de siete años.

■ Es necesario que los Fondos Estructurales combinen enfoques nacionales y locales actuando a través de programas que funcionen simultáneamente con una estrategia nacional y proporcionen respuestas locales a necesidades concretas.

■ Es indispensable una coordinación estrecha entre los departamentos o las agencias que gestionan los Fondos (esto es, las Autoridades de Gestión) y las autoridades responsables de planificar políticas para la población gitana.

2. Los Programas Operativos deben incluir “actuaciones específicas pero no exclusivas” para las personas gitanas dentro del objetivo más amplio de incorporar transversalmente su integración en la sociedad.

■ Los programas específicos son necesarios siempre que haya circunstancias especiales que justifiquen el que se tengan que emprender acciones específicas para corregir desventajas, pero aquellas deben llevar a la normalización.

■ Se deberían adaptar y abrir los programas generales a la población gitana con el fin de conseguir la transversalidad. Igualmente, los programas dirigidos a esta minoría deberían incluir a otros beneficiarios potenciales, particularmente a los más vulnerables y marginados.

■ La no segregación debe ser un criterio clave en todos los programas.

■ Las acciones deben garantizar la implicación de la población gitana como agentes del cambio y la de la sociedad mayoritaria para su sensibilización.

■ La heterogeneidad de la población gitana sugiere que no se debería crear una sola estrategia universal para todos, sino un conjunto de enfoques estratégicos que proporcionen soluciones específicas a problemas en su contexto geográfico, económico, social y legal.

3. Las medidas existentes, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación se deben mejorar significativamente. La necesidad de políticas basadas en evidencias conduce, invariablemente, a reflexionar sobre tres temas que afectan a la eficacia de las acciones y a la adquisición de conocimiento: la **recogida de datos étnicos**, el **seguimiento de acciones** y la **evaluación de los resultados** basados en indicadores medibles.

4. Una fuerte alianza y mejor coordinación entre las partes interesadas es un requisito previo para la implementación de dichas

- EURoma está siendo reconocida como interlocutor ante las instituciones europeas y así lo demuestra su participación en las reuniones del Grupo Informal de Contacto de la Comisión Europea o en las reuniones de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana

- La reciente Comunicación de la Comisión Europea sobre La integración social y económica de los gitanos en Europa (7 de abril de 2010), “anima a los Estados miembros a participar en la Red EURoma para intercambiar buenas experiencias”.

políticas y facilitaría la movilización de todos los agentes relevantes. En este sentido, se precisan avances en las líneas siguientes:

- Coordinación horizontal entre las Autoridades de Gestión y los ministerios que se ocupan de las cuestiones gitanas.
- Coordinación horizontal entre las Autoridades de Gestión y las agencias responsables de las cuestiones gitanas.
- Coordinación vertical entre los diferentes niveles administrativos: estatal, regional y local. Armonización de los planes y programas nacionales con proyectos regionales y locales.
- Partenariado entre las administraciones públicas, las empresas privadas y los medios de comunicación.
- Partenariado entre las administraciones públicas y las ONG.
- Implicación activa de las ONG gitanas y los líderes gitanos y gitanas.

5. Debe haber un progreso cualitativo en la implementación de proyectos financiados por la UE para aumentar su eficiencia e impacto. Se deben realizar diversas acciones en los siguientes ámbitos:

- La transferencia de buenas prácticas a otros contextos a la vez que se consigue adaptabilidad y se aumenta el know how existente.
- La especialización de profesionales y personal de las administraciones a todos los niveles .
- El diseño de herramientas de trabajo basado en el conocimiento adquirido.
- La mejora de evaluaciones independientes sobre el terreno y de los sistemas de seguimiento.
- Racionalizar los modelos de gestión para evitar solapamientos y la duplicación de proyectos.

El informe completo, con información más amplia y mucho más detallada por país, está disponible en la página web de la red: www.euromanet.eu

La elaboración y publicación de este informe conjunto en el seno de la red EURoma ha supuesto un avance significativo en la consecución de objetivos de la red y contribuye a posicionarla entre los principales actores que trabajan en torno al tema gitano en el actual escenario europeo. EURoma está siendo reconocida como interlocutor ante las instituciones europeas y así lo demuestra su participación en las reuniones del Grupo Informal de Contacto de la Comisión Europea o en las reuniones de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana.

Por otro lado, la reciente Comunicación de la Comisión Europea sobre La integración social y económica de los gitanos en Europa (7 de abril de 2010), “anima a los Estados miembros a participar en la Red EURoma para intercambiar buenas experiencias”. ●

Entrevista a Carlos Tortuero, Responsable de la UAFSE

Como complemento del artículo anterior, entrevistamos a continuación a Carlos Tortuero Martín, Responsable de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

– Sr. Tortuero, como responsable de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, usted ha sido, junto con la Fundación Secretariado Gitano, el impulsor de la Red Europea EURoma. ¿Cómo valora su trayectoria?, ¿cuál cree que es el principal valor de esta red?

La Red europea EURoma, a favor de la inclusión social de la población gitana, nació en el año 2007, sobre la base de un trabajo previo realizado en el periodo de programación 2000-2006 y más concretamente sobre éxito del Programa Acceder. El reconocimiento de este programa, tanto por las autoridades españolas como por la propia Comisión Europea, fueron el inicio de la trayectoria de esta red, cuyo principal valor añadido es el carácter transnacional. Se pretende no sólo la valorización de las actuaciones de la red por el resto de los Estados miembros sino la participación activa en ella, de forma que las experiencias y buenas prácticas que se intercambien entre los miembros aporten una visión más amplia a la hora de combatir la exclusión de la población gitana en el mercado laboral y se puedan concluir y transferir recomendaciones para futuros periodos de programación en el seno de los Fondos Estructurales.

A mi juicio, se podría decir que esta Red no solo surge de una buena práctica sino que está siendo hoy en día un referente de cooperación transnacional a nivel europeo, no sólo por ser la Red pionera en este nuevo periodo sino la más consolidada y avanzada en cuanto a la materialización de sus objetivos. Esto lo venimos comprobando en los sucesivos foros transnacionales en los que se nos ha invitado tanto a la UAFSE como a la FSG en los últimos años para presentar la Red.

– Usted fue el encargado de presentar en la reciente Cumbre Europea sobre Población Gitana el informe elaborado por EURoma, “Fondos Estructurales y Población Gitana”. ¿Cuáles son sus principales conclusiones y qué aporta este informe de novedoso?

Hemos querido realizar este informe para disponer de un mapa global de la situación de la población gitana y su inclusión sociolaboral con la influencia de los Fondos Estructurales y en concreto del FSE, dado que dicha población constituye la etnia minoritaria más numerosa en Europa (cerca de 12 millones de ciudadanos). El informe detecta la necesidad de reforzar las políticas de cohesión social y plasma los objetivos principales de EURoma.

Hay que tener en cuenta que la aportación innovadora de la red es la participación en ella de las distintas autoridades de gestión del FSE y de las agencias o entidades responsables de la implantación de las políticas de inclusión sociolaboral de la población gitana. Por ello, tal y como expliqué en la Cumbre de Córdoba, el informe es



Presentación del Informe EURoma en la II Cumbre Europea sobre Población Gitana

– La iniciativa emblemática de la Estrategia 2020, “Juventud en movimiento”, tiene una conexión importante con las políticas a desarrollar con la juventud gitana, especialmente en materia educativa

novedoso, no sólo porque hace alusión a los avances obtenidos hasta la fecha, sino porque detrae las debilidades existentes y hace hincapié en el trabajo que queda por hacer, planteando los retos de futuro. Se puede concluir que dada la variedad en la tipología de gestión de recursos para programas a favor de la inclusión gitana, la dispersión de actividades, la falta de datos desagregados y la complejidad burocrática que conlleva la ejecución de algunos proyectos, se hace necesaria una unificación en los criterios metodológicos de gestión y coordinación así como en los mecanismos de implementación entre Estados, de forma que se puedan generar más sinergias de cooperación entre instituciones (ministerios, autoridades de gestión, stakeholders, organismos intermedios, etc.), tanto a nivel vertical como horizontal.

A modo de resumen, hay que decir que en el actual periodo de programación 2007-2013 se están incrementando las inversiones en programas y proyectos para visibilizar acciones a favor de la población gitana que están generando el suficiente impacto para incor-

porar modificaciones en las políticas sociales y de empleo nacionales, regionales y comunitarias. Asimismo hay que valorar muy positivamente los resultados exitosos a nivel local en lo que respecta a las actuaciones a favor de la población gitana y el establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación que permiten una mejor transferencia de buenas prácticas.

– EURoma surgió a partir de la exitosa experiencia española en la gestión de Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana. En el marco de una red transnacional como EURoma ¿qué experiencia y aprendizajes puede transmitir España al resto de Estados miembros de la Unión Europea en el uso del Fondo Social Europeo para la inclusión de la población gitana?

La finalidad última de EURoma es promover la inclusión social de la población gitana a través del uso de los Fondos Estructurales, mediante el intercambio de experiencias, ideas y prácticas innovadoras entre Estados que visibilicen adecuadamente estrategias y know-how susceptibles de influir en las políticas generales. La experiencia de los programas de FSE en España ha sido altamente positiva en lo que a transferencia de resultados se refiere, dado que muchos programas desarrollados en periodos de programación anteriores han subsistido o han sido asumidos por las políticas de empleo e inclusión social. Se trata, por tanto, de demostrar que a través de una eficaz intervención del FSE, como instrumento financiero comunitario por excelencia, es posible influir en las estrategias de programación de políticas de empleo y social.

Así, a modo de recomendación, podría decir que:

- Es necesario consolidar la función de los Fondos Estructurales como instrumentos financieros para el buen desarrollo de las políticas y, en concreto combinarlos con las políticas nacionales, regionales y locales mediante una buena coordinación interinstitucional para reforzar así las políticas a favor de la inclusión de la población gitana.
- Los Programas Operativos nacionales deben ser inclusivos y contemplar a la población gitana además de a otros colectivos vulnerables, como objeto de trabajo, mediante actuaciones y medidas diseñadas con la intervención de los agentes clave conocedores de las necesidades del colectivo gitano.
- La implementación de mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación es fundamental y debe ser mejorada, ya que es un aspecto fundamental a la hora de analizar el éxito de un programa.
- Otra de las lecciones aprendidas ha sido la utilización del principio de partenariado para una mejor coordinación entre los distintos agentes que intervienen en un proceso de elaboración, e implantación de un proyecto determinado. Partenariado, bien entendido, tanto en vertical (coordinación entre los distintos niveles de la administración) como en horizontal (coordinación entre Ministerios, Autoridades de gestión y Agencias y Autoridades responsables de las políticas relacionadas con la población gitana).
- Es fundamental garantizar un proceso de transferencia mediante un sistema de calidad adecuado que visibilice el impacto a todos los niveles y que facilite una armonización entre programas (nacionales, regionales y locales).

No podemos olvidar que el aspecto innovador en cuanto a la ejecución del FSE en España, y extrapolable a otros Estados miembros es que el Organismo Intermedio encargado de la implementación del Fondo es una organización perteneciente al 3er Sector especializada en la problemática y experiencia de la población gitana. Este hecho ha contribuido sin duda a una mayor efectividad, eficacia y agilidad en el cumplimiento de los objetivos de inclusión social del FSE.

– Por último, ¿cuál será el papel del Fondo Social Europeo respecto a la comunidad gitana en la nueva etapa que se inicia ahora de negociación de los futuros Reglamentos (2014-2020) y de la Política de Cohesión en su conjunto?

El papel del FSE para el nuevo periodo de programación 2014-2020 viene marcado por la Estrategia 2020 que en definitiva persigue alcanzar una mayor cohesión social. Su tercera prioridad –el crecimiento integrador– pretende dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, la inversión en cualificaciones y la lucha contra la pobreza, y se resalta la idea de garantizar el acceso y las oportunidades para todas las personas. Las iniciativas emblemáticas “Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos” y “Plataforma europea contra la pobreza”, encajan perfectamente con las acciones que el FSE debe acometer para ayudar a la población gitana. Asimismo la iniciativa emblemática “Juventud en movimiento” tiene una conexión importante con las políticas a desarrollar con la juventud gitana, especialmente en materia educativa.

Por otro lado, en la propuesta de directrices comunitarias de empleo, tanto en la Directriz 7: “Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural”, como en la Directriz 10 – “Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza” hay referencias claras sobre la necesidad de acometer políticas para las personas más vulnerables, citando expresamente a la necesidad de utilizar al Fondo Social Europeo para ello. Así, dos de las cuatro directrices propuestas se centran en promover la creación de empleo y en general la integración socioeconómica de las personas, con un enfoque claramente inclusivo. Por tanto entendemos que los documentos estratégicos que van a marcar el diseño de las políticas europeas, tienen claramente en cuenta el tipo de actuaciones que se van a requerir en los próximos años para una mayor integración de la población gitana.

La red EURoma tiene como retos principales:

- Consolidar los mecanismos de coordinación transnacional para mejorar la cooperación entre Estados miembros e instituciones de forma que se refuercen las actividades y resultados de los trabajos conjuntos de la red.
- Mejorar los mecanismos de recolección de datos para desagregar las acciones a favor de la etnia gitana y mejorar la efectividad de los programas y proyectos.
- Conseguir una mayor implicación de los socios de la red a la hora de intercambiar métodos, *know how* y experiencias.
- Encontrar mecanismos y herramientas de aplicación comunes que nos ayuden a mejorar la gestión de los programas
- Identificar a los stakeholders o agentes con capacidad de decisión política en la materia de forma que se dé suficiente visibilidad a la red y se transfieran las experiencias a las políticas generales. ●