

Manuel Hernández Pedreño
(Director)

Francisco Eduardo Haz Gómez y Marta Gutiérrez Sánchez
(Coordinadores)

RIESGO DE EXCLUSIÓN DE LA **POBLACIÓN GITANA** EN ESPAÑA E INTERVENCIÓN SOCIAL



**Riesgo de exclusión de la
población gitana en España
e intervención social**

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

Director

Manuel Hernández Pedreño

Coordinadores

Francisco Eduardo Haz Gómez

Marta Gutiérrez Sánchez

2019

Observatorio de la Exclusión Social

Universidad de Murcia

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

Autores

M^a Dolores Abellán Giménez
Pilar Albadalejo Pastor
Inés Andreu Ferrer
Jesús Fernando Campos Gómez
José Francisco Caselles Pérez
Inmaculada Clares Sánchez
Sara Cortés Fernández
Lorena Díaz Romero
Ana Belén Fernández Casado
M^a José Fernández Torres
Agustín García Egea
Olga García Luque
Rainer Gehrig
Mar González Morales
Catalina Guerrero Romera
Marta Gutiérrez Sánchez
Francisco Eduardo Haz Gómez
Manuel Hernández Pedreño
Gabriel López Martínez
Ángeles Marín Martorell
Rocío Mas Zamora
M^a Dolores Morales Palma
Ana Rocamora López
Carmen Romero Ruiz
Eduardo Romero Sánchez
Gustavo Solórzano Pérez
Teresa Vicente Giménez

Título: Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

Director: Manuel Hernández Pedreño

Coordinadores: Francisco Eduardo Haz Gómez y Marta Gutiérrez Sánchez

Autores: M^a Dolores Abellán Giménez, Pilar Albadalejo Pastor, Inés Andreu Ferrer, Jesús Fernando Campos Gómez, José Francisco Caselles Pérez, Inmaculada Clares Sánchez, Sara Cortés Fernández, Lorena Díaz Romero, Ana Belén Fernández Casado , M^a José Fernández Torres, Agustín García Egea, Olga García Luque, Rainer Gehrig, Mar González Morales, Catalina Guerrero Romera, Marta Gutiérrez Sánchez, Francisco Eduardo Haz Gómez, Manuel Hernández Pedreño, Ángeles Marín Martorell, Gabriel López Martínez, Rocío Mas Zamora, M^a Dolores Morales Palma, Ana Rocamora López, Carmen Romero Ruiz, Eduardo Romero Sánchez, Gustavo Solórzano Pérez, Teresa Vicente Giménez.

Edita: Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia. Vicerrectorado de Empleo, Emprendimiento y Sociedad.

Imprime: Compobell, S.L.

ISBN: 978-84-09-16870-5

Depósito Legal: MU 1344-2019

Páginas: 408

Palabras clave: España, condiciones sociales, población gitana.

Imagen cubierta: Manuel Izquierdo

*Kana aven le tare ta atardeon
pasa o gori le paiesko
ando zaleno cimpo thaj ceri
oce astardeolpe o traio.*

Cuando llega una caravana gitana
allí, en la orilla del río,
en un campo verde y en el cielo
la naturaleza misma se hace viva.

*Kana le tare anzardeon
thaj le grast han e cear
le seiora pínrandea
prastean anda le vasean
tiden kast ande-l ghilea*

Cuando las tiendas se han levantado
y los caballos pastan libremente,
con los pies desnudos
corren entre los árboles,
juntos los rom cantan en el corazón
del bosque.

Luminita Mihai Cioba
Escritora romaní
1957, Gorj (Rumanía)

Índice

Prólogo	11
<i>Manuel Hernández Pedreño, Marta Gutiérrez Sánchez y Francisco Eduardo Haz Gómez</i>	
Bloque I. Estudio y análisis de la población gitana	15
Capítulo 1. La investigación sobre la población gitana en los contextos europeo y español	17
<i>Manuel Hernández Pedreño, Francisco Eduardo Haz Gómez y Catalina Guerrero Romera</i>	
Bloque II. Historia, identidad cultural y derechos de la población gitana	35
Capítulo 2. Aproximación histórica, demográfica y antropológica al Pueblo Gitano ..	37
<i>José Francisco Caselles Pérez y Eduardo Romero Sánchez</i>	
Capítulo 3. Aproximación a la situación jurídica de la población gitana en España y Europa	63
<i>M^a José Fernández Torres</i>	
Capítulo 4. Discriminación, comunidades gitanas y justicia restaurativa	89
<i>Jesús Fernando Campos Gómez, Rocío Mas Zamora y Teresa Vicente Giménez</i>	
Bloque III. Riesgo de exclusión social de la población gitana en España	121
Capítulo 5. Dimensión económica en los procesos de exclusión de la población gitana en España	123
<i>Rainer Gehrig</i>	
Capítulo 6. Situación laboral de la población gitana en España	149
<i>Ana Belén Fernández Casado</i>	
Capítulo 7. Educación y formación de la población gitana en España	175
<i>Inés Andreu Ferrer, Eduardo Romero Sánchez y Manuel Hernández Pedreño</i>	
Capítulo 8. Vivienda y población gitana en España	199
<i>Ángeles Marín Martorell</i>	

Capítulo 9. Salud y bienestar de la población gitana en España	221
<i>Francisco Eduardo Haz Gómez</i>	
Capítulo 10. Familia y población gitana en España	249
<i>Catalina Guerrero Romera</i>	
Capítulo 11. Población gitana y participación	275
<i>Gustavo Solórzano Pérez</i>	
Bloque IV. Políticas para la inclusión social de la población gitana	299
Capítulo 12. Marco de acción europeo y español para la inclusión social de la población gitana	301
<i>Francisco Eduardo Haz Gómez, Marta Gutiérrez Sánchez y Gabriel López Martínez</i>	
Capítulo 13. Políticas autonómicas para la inclusión social de la población gitana en España	325
<i>Gustavo Solórzano, Marta Gutiérrez, Manuel Hernández, Rocío Más, Jesús F. Campos, Inmaculada Clares, Pilar Albadalejo, M^a Dolores Morales, José Caselles, M^a José Fernández, Mar González, Lorena Díaz y Sara Cortés</i>	
Capítulo 14. Intervención pública y privada con la población gitana en la Región de Murcia	363
<i>Inés Andreu, Jesús F. Campos, Lorena Díaz, Sara Cortés, Gustavo Solórzano, Marta Gutiérrez, Manuel Hernández, Rocío Más, Inmaculada Clares, Mar González, Francisco E. Haz, M^a Dolores Abellán, Carmen Romero, Agustín García y Ana Rocamora</i>	
Bloque V. Retos para la inclusión social de la población gitana en España	383
Capítulo 15. Avanzar en la inclusión social de la población gitana: retos y propuestas	385
<i>Marta Gutiérrez Sánchez, Olga García Luque y Manuel Hernández Pedreño</i>	

Prólogo

Manuel Hernández Pedreño, Marta Gutiérrez Sánchez y Francisco Eduardo Haz Gómez

La población gitana es el grupo étnico mayoritario en Europa, y también de España, si bien distribuido de forma heterogénea entre países, y entre las autonomías, caracterizándose por una gran diversidad interna que da lugar a diferenciadas comunidades gitanas. La histórica discriminación que ha venido imponiéndose a la población gitana ha ido acompañada de elevados niveles de exclusión social y un bajo nivel de integración con la población mayoritaria.

Las instituciones europeas, conectoras de estos hechos, vienen promoviendo desde los años ochenta del siglo XX actuaciones para reducir el riesgo social de la población gitana y promover su integración. No obstante, no es hasta principios del siglo XXI cuando se gesta en el seno de la Unión Europea una verdadera política de intervención, aprobándose en 2010 el *Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020*, cuyo objetivo es proporcionar las principales directrices que orientarán las actuaciones de los países miembros. Sin duda, este hito supone un punto de inflexión en la lucha contra la discriminación y la exclusión social de los gitanos en Europa. Sin embargo, el balance realizado en 2018 arroja pocas luces y muchas sombras, como se desprende de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo en su Informe de 2018 sobre *la evaluación del marco de la Unión Europea para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020*. Según este informe, en los años que lleva implantado el marco europeo se han producido resultados positivos, al mismo tiempo que se han generado dinámicas que apuntan a un cambio de tendencia. En este sentido, se observan avances en educación, reduciéndose el abandono escolar e incrementándose la escolarización en las etapas de infantil y primaria. Igualmente, ha mejorado su acceso a la salud, apreciándose importantes progresos en el bienestar general de la población gitana. Por el contrario, la vivienda sigue siendo una asignatura pendiente, mostrando un estancamiento en este ámbito, ya que se mantiene la discriminación en el acceso, junto a altos ratios de hacinamiento o persistencia de alojamientos que no cumplen las condiciones de habitabilidad. Otro reto a

asumir es la mejora del empleo, un área en la que tampoco se aprecian avances significativos, pues persiste la precariedad laboral, la brecha de género y se observa un aumento de jóvenes que no trabajan ni estudian.

Tras este balance agrídulce, el mismo informe reconoce que se trata del inicio de un proceso complejo, que requiere de cambios estructurales en el tiempo y que su impacto real se visualizará a largo plazo. Además, implica la colaboración, no solo de las instituciones europeas, sino también de los países miembros -en sus diferentes niveles administrativos- y de la propia población gitana.

En esta línea de intervención pública, España viene desarrollando desde 1989 los Programas de Desarrollo Gitano, enmarcados posteriormente en varios planes nacionales y siendo integrados en 2012 en la *Estrategia Nacional para la inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020*. Pese a ello, la irregular distribución de la población gitana en la geografía nacional, junto al desigual compromiso político, constatan una heterogénea respuesta institucional autonómica y local. Prueba de ello es que en 2018 solamente siete autonomías contaban con planes o estrategias de inclusión dirigidos exclusivamente a la población gitana (Andalucía, Galicia, Madrid, País Vasco, Aragón, Cataluña y La Rioja), si bien, otras tres (Cantabria, Navarra y Comunidad Valenciana) desarrollan intervenciones mediante sus planes generales de inclusión social, donde la población gitana es uno de los colectivos vulnerables contemplados.

Este dispar compromiso político-institucional incide sin duda en los escasos avances en la reducción de los niveles de riesgo social de la población gitana en España, acentuados por las repercusiones de la reciente crisis económica. Así, el balance de la última década es bastante negativo, pues los resultados de la Encuesta FOESSA de 2018 muestran la persistencia de niveles de exclusión superiores al 60% en los ámbitos de empleo, salud y vivienda; y cercanos al 50% en educación. Estos datos cuestionan la eficiencia de las políticas sociales hacia la población gitana, siendo necesaria una profunda reflexión sobre las causas que impiden su promoción e integración social. Asimismo, es necesario perseverar en la intervención pública y una continua adaptación para garantizar el éxito, fijando objetivos explícitos que permitan tener en cuenta un contexto más amplio, priorizando la prevención y la intervención temprana. De este modo, se podrán extraer enseñanzas que permitan la consecución de un bienestar social pleno de la población gitana.

Desde principios de 2018 el Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia (OES) inicia una nueva línea de trabajo sobre la población gitana en España y la Región de Murcia. A tal fin, se crea un Equipo mixto de Investigación-Acción con Comunidades Gitanas, donde se integran investigadores/as de la Universidad de Murcia de diferentes áreas (Sociología, Economía, Trabajo Social, Educación y Derecho) y técnicos de las entidades sociales que intervienen con la población gitana, incluyendo entre ellos a varias profesionales de esta etnia.

Además de otros trabajos previos, el fruto de esta trayectoria de investigación culmina con este monográfico sobre la población gitana, con especial atención a la evolución de su situación social y la respuesta institucional ante su vulnerabilidad social. La metodología aplicada es mixta (cuantitativa y cualitativa), contando con dos tipos de fuentes primarias: a) los datos de las Encuestas FOESSA de 2007, 2013 y 2018, que permiten analizar la evolución de los niveles de exclusión social de la población gitana; b) entrevistas a diez expertos, que ofrecen su visión profesional sobre la situación social de este colectivo, así como una valoración de la respuesta institucional. Estos resultados se complementan con un análisis documental de las políticas de inclusión de la población gitana a nivel europeo, español y autonómico. Asimismo, se incorpora una amplia revisión de fuentes secundarias, recogiendo los resultados de otros estudios precedentes.

La presente monografía sobre la población gitana se distribuye en 15 capítulos, estructurados en cinco bloques diferenciados, en los que se abordan los aspectos demográficos, culturales y jurídicos, junto a los niveles de exclusión social multidimensional y la respuesta institucional.

El Bloque I, *Estudio y análisis de la población gitana*, lo conforma el Capítulo 1, que lleva por título: La investigación sobre la población gitana en los contextos europeo y español (Manuel Hernández Pedreño, Francisco Eduardo Haz Gómez y Catalina Guerrero Romera). El Bloque II, *Historia, identidad cultural y derechos de la población gitana*, incluye los aspectos jurídicos y demográficos en tres capítulos: Capítulo 2, Aproximación histórica, demográfica y antropológica al Pueblo Gitano (José Francisco Caselles Pérez y Eduardo Romero Sánchez); Capítulo 3, Aproximación a la situación jurídica de la población gitana en España y Europa (M^a José Fernández Torres); y Capítulo 4, Discriminación, comunidades gitanas y justicia restaurativa (Jesús Fernando Campos Gómez, Rocío Mas Zamora y Teresa Vicente Giménez).

El Bloque III, *Riesgo de exclusión social de la población gitana en España*, es el más extenso pues da cuenta de la situación social en las siete dimensiones de la exclusión social: Capítulo 5, Dimensión económica en los procesos de exclusión de la población gitana en España (Rainer Gehrig); Capítulo 6, Situación laboral de la población gitana en España (Ana Belén Fernández Casado); Capítulo 7, Educación y formación de la población gitana en España (Inés Andreu Ferrer, Eduardo Romero Sánchez y Manuel Hernández Pedreño); Capítulo 8, Vivienda y población gitana en España (Ángeles Marín Martorell); Capítulo 9, Salud y bienestar de la población gitana en España (Francisco Eduardo Haz Gómez); Capítulo 10, Familia y población gitana en España (Catalina Guerrero Romera); y Capítulo 11, Población gitana y participación (Gustavo Solórzano Pérez).

En el Bloque IV, *Políticas para la inclusión social de la población gitana*, ha colaborado un importante número de miembros del OES y aborda la respuesta institucional en los diferentes contextos europeo, nacional, autonómico y local. Todo ello a través de cuatro capítulos: Capítulo 12, Marco de acción europeo y español para la inclusión social de la población gitana (Francisco Eduardo Haz Gómez, Marta Gutiérrez Sánchez y Gabriel Martínez López); Capítulo 13, Políticas autonómicas para la inclusión social de la población gitana en España (Gustavo Solórzano y doce miembros más); Capítulo 14, Intervención pública y privada con la población gitana en la Región de Murcia (Inés Andreu y otros catorce miembros)

Cierra el estudio el Bloque V, *Retos para la inclusión social de la población gitana en España*, con el Capítulo 15, Avanzar en la inclusión social de la población gitana: retos y propuestas (Marta Gutiérrez Sánchez, Olga García Luque y Manuel Hernández Pedreño), realizando un balance de la situación actual y destacando las prioridades de actuación a desarrollar.

Se trata, por tanto, de una investigación extensa e inédita en España, no solo por las fuentes primarias, sino también por la cobertura de los diferentes ámbitos de análisis (demografía, cultura, situación social y jurídica, respuesta institucional) que permiten conocer en profundidad la realidad social de la población gitana en España.

Murcia, 22 de noviembre de 2019

Bloque I. Estudio y análisis de la población gitana

Capítulo 1. La investigación sobre la población gitana en los contextos europeo y español

Manuel Hernández Pedreño, Francisco Eduardo Haz Gómez y Catalina Guerrero Romera

Introducción

El conocimiento de la realidad social de la población gitana ha sido abordado por la mayoría de ciencias sociales, dando cuenta de su situación jurídica, demográfica y social. La mayoría de estudios corroboran importantes niveles de discriminación y elevados grados de exclusión social, en comparación con la población no gitana. Aunque estos riesgos de exclusión se han visto reducidos en las últimas décadas, aún persisten grandes brechas según etnia en España. Esta es la finalidad de esta investigación, profundizar en la realidad que viven las personas de etnia gitana en España y conocer, desde diversas perspectivas de estudio los avances y/o retrocesos producidos en la última década. Para ello se ha contado con un amplio equipo de trabajo conformado a principios de 2018 en el seno del Observatorio de la Exclusión Social, que ha permitido abordar las distintas esferas que conforman la realidad cotidiana de la población gitana, uniendo en un mismo estudio los aspectos demográficos, jurídicos y sociales, al tiempo que se revisa la respuesta institucional. Así, este estudio recoge e incorpora los avances en este campo realizados por los miembros del Observatorio recientemente, en particular en el un artículo de la *Revista de Estudios Socioeducativos*¹ y en un Documento de trabajo del *VIII Informe FOESSA*².

En este primer capítulo del estudio se incorporan los aspectos relativos a la investigación y conocimiento previo de la realidad de la población gitana.

1 Haz, F.E.; Andreu, I.; Hernández, M.; Guerrero, C.; Romero, E. y Abellán, M.D. (2019). La investigación sobre comunidades gitanas en España en el contexto europeo: un análisis documental. *Revista de Estudios Socioeducativos. ReSed*, 7, 117-136.

2. Hernández Pedreño, M.; García Luque, O. y Gehrig, R. (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. En G. Fernández Maíllo (coord.) VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de Trabajo 3.12. Madrid: Fundación FOESSA.

Para ello se ahonda en los primeros apartados en la situación de la investigación que prima en el entorno europeo y español. Se finaliza con una explicación detallada de la estrategia metodológica que se ha empleado en esta investigación, dando cuenta de cada una de las técnicas y fuentes empleadas: revisión bibliográfica, análisis documental, análisis de Encuestas FOESSA de 2007, 2013 y 2018; y entrevistas a profesionales de la intervención con la población gitana o del campo de la investigación.

1. La investigación sobre la población gitana en Europa

El análisis bibliográfico sintetiza de forma descriptiva las principales investigaciones sobre un determinado grupo social o fenómeno social, aglutinando determinados descriptores que permiten su cuantificación, como periodo, área de investigación, técnica aplicada, entre otros. Apenas existen investigaciones que analicen la producción científica sobre la población gitana, destacando en España el realizado por Ferrer (2003), orientado al ámbito de la salud.

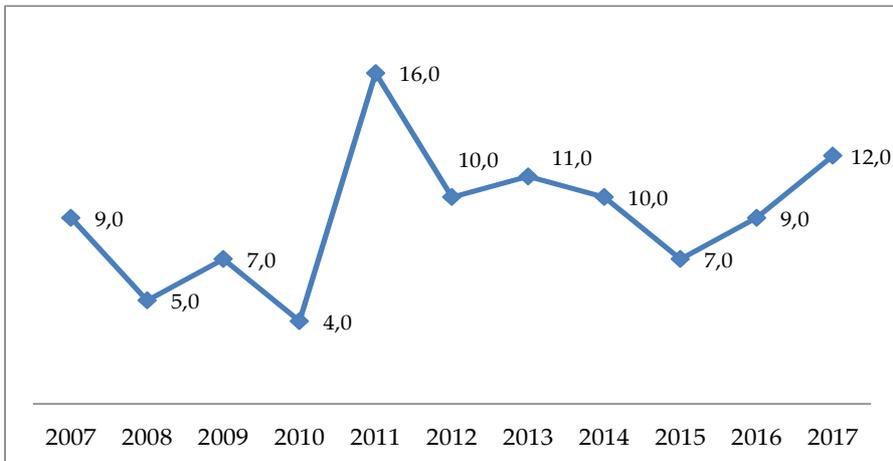
La intención de este epígrafe es realizar un análisis de los diferentes tipos de investigaciones sobre la población gitana que se han llevado a cabo en Europa durante la última década. Más concretamente en el ámbito de las ciencias sociales, donde se abordan en profundidad y de manera científica los procesos de exclusión/inclusión que sufre esta minoría étnica. El principal objetivo de esta revisión es ofrecer una aproximación que permita caracterizar cuantitativamente el tipo de investigaciones que se han llevado a cabo, a partir de las disciplinas que lo investigan, los ámbitos que contemplan o la metodología empleada, entre otros. Se trata, por tanto, de un mero análisis descriptivo, sin profundizar en los contenidos de los diferentes trabajos recopilados. Para ello se recogen los principales resultados obtenidos en el análisis llevado a cabo por Haz, Andreu, Hernández, Guerrero, Romero y Abellán (2019). Dicha investigación se fundamenta en un protocolo de revisión documental y bibliográfica, considerando los siguientes criterios de en su acotación: contexto geográfico al que se circunscriben las investigaciones (país europeo); tipo de publicación (artículo, libro,...) y metodología empleada (cualitativa o cuantitativa); disciplina en la que se enmarcan los diferentes estudios

(sociología, Trabajo social,...); y ámbitos de análisis que contemplan las investigaciones (ingresos, empleo, vivienda,...).

Las fuentes documentales utilizadas en la revisión sistemática son las principales bases de datos que recogen la mayoría de la producción científica del objeto de estudio: Scopus, ISI Web of Science, y ProQuest, con más de 2500 entradas. De estas bases de datos se han extraído las investigaciones con mayor índice de impacto, obteniendo un muestra de 100 documentos, cuyos resultados se ofrecen a continuación.

En primer lugar, se ofrece la distribución del porcentaje de las publicaciones de estudios sobre comunidades gitanas para el periodo 2007 a 2017, tal como muestra el gráfico 1, debemos de tener presente que se trata de una representación diacrónica de la muestra seleccionada entre los trabajos con mayor impacto.

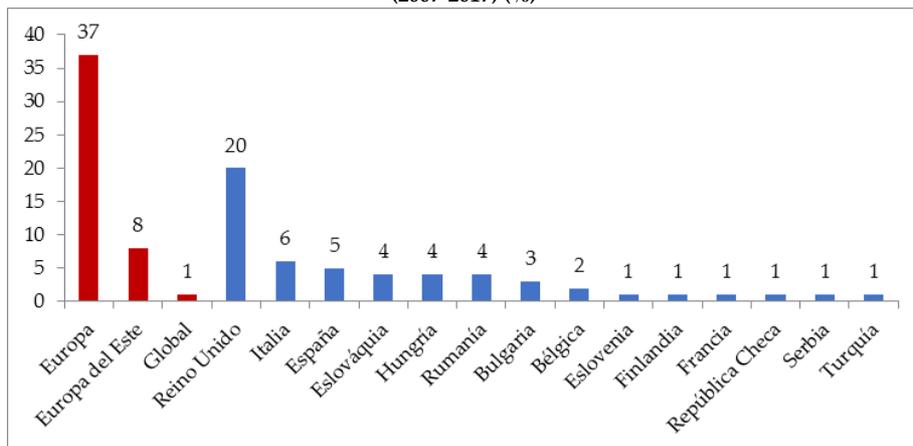
Gráfico 1. Estudios publicados sobre población gitana en Europa (2007-2017) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Haz et al. (2019).

Dentro de esta distribución el punto álgido corresponde al año 2011 (16,0%). En este año la Unión Europea (UE) formula su marco de actuación e interpela a los estados miembros a establecer sus planes nacionales. A partir de este momento, aunque el número de investigaciones desciende en los años sucesivos, vemos que los porcentajes de los diferentes estudios sobre comunidades gitanas son más elevados que en años anteriores a la implantación del Marco Europeo.

Gráfico 2. Estudios sobre población gitana según contexto de análisis (país o zona geográfica) (2007-2017) (%)



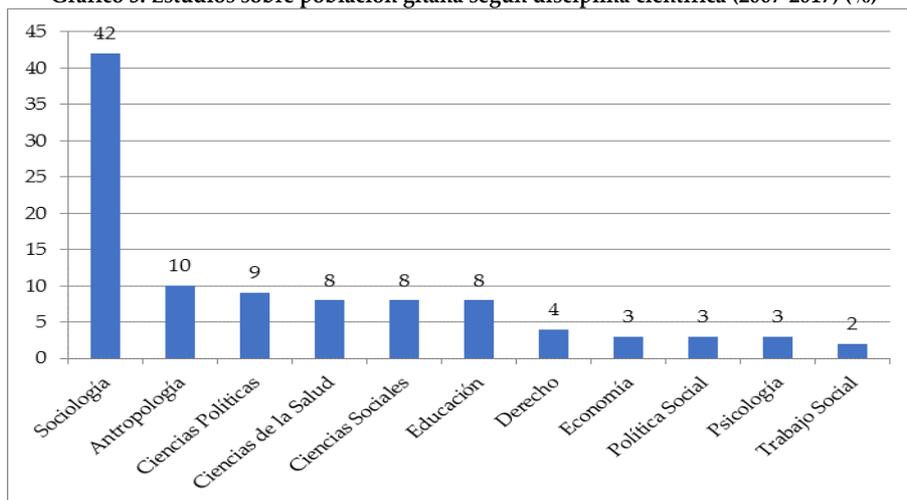
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Haz et al. (2019).

Si se analiza el contexto geográfico al que se refiere la muestra seleccionada (gráfico 2). Europa ocupa la primera posición (37%), esto se vincula con la necesidad de establecer un análisis de la situación de esta minoría en Europa, siendo la UE la unidad supranacional que debe regular los flujos migratorios y velar por el bienestar de sus ciudadanos, muchos de estos estudios así lo manifiestan. Seguidamente, se encuentran Reino Unido (20%) y Europa del Este (8%). Esta última es la zona de Europa en la que se concentra la mayoría de la población gitana del continente. El grupo intermedio está conformado por Italia (6%), España (5%) y Eslovaquia, Hungría y Rumanía con un 4% cada una. Este grupo intermedio alberga a una cantidad significativa de población gitana. Por último, el resto de países que, o bien por desinterés o bien porque esta minoría no tiene un peso relativo en su población o políticas, no realiza estudios de relevancia sobre esta minoría, con porcentajes que no superan el 3%.

En relación al tipo de publicación sobre población gitana que figura en esta selección según los procesos de indexación, los datos muestran que predomina el artículo científico (90%), especialmente aquellos trabajos que abordan solamente una dimensión. Por el contrario, los libros, aunque menos numerosos (10,0%), tienen un marcado signo mucho más plural, incluyendo aspectos más generales que contienen estudios de carácter monográfico o transversal. En ambos tipos de publicaciones se opta,

mayoritariamente, por una metodología cualitativa (74,4%). Aquellos que escogen esta metodología desarrollan en mayor medida entrevistas en profundidad y grupos de discusión. Por otra parte, solo un 15,4% de las investigaciones son de carácter cuantitativo. El análisis estadístico de fuentes secundarias y, en menor proporción, la explotación de datos primarios extraídos de encuestas son las técnicas cuantitativas más utilizadas. No obstante, el elevado coste de este tipo de estudios y la imposibilidad de obtener datos censales sobre esta población suponen un gran impedimento para la proliferación de este tipo de estudios. Finalmente, solo un 10,3% de las investigaciones recogidas optan por un análisis multimétodo.

Gráfico 3. Estudios sobre población gitana según disciplina científica (2007-2017) (%)

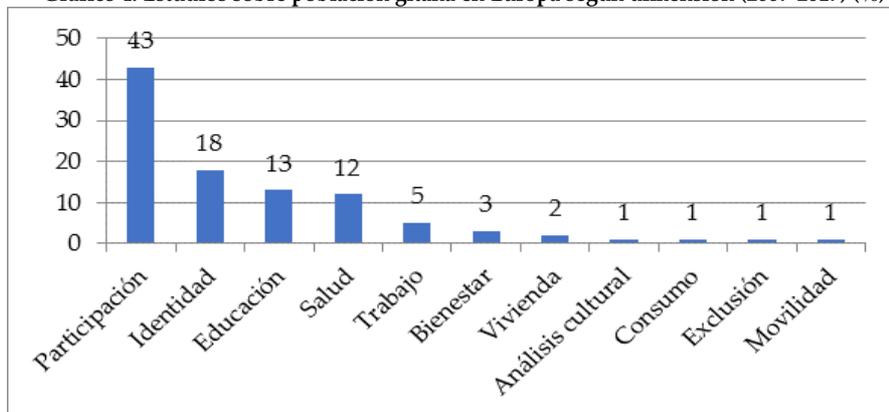


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Haz et al. (2019).

Respecto a la disciplina científica que aborda el estudio del pueblo gitano el gráfico 3 muestra que es la sociología (43,0%) la que más investigaciones recoge, centrándose en todo tipo de dimensiones. En segundo lugar, se encuentran los estudios antropológicos (10,0%) cuyo principal interés es la investigación sobre la cultura e identidad gitana. A esta le sigue las ciencias políticas (9,0%), cuyo principal foco de atención es el estudio de la participación; las ciencias de la salud (8,0%), que estudian a esta población en relación a condiciones de vida; y educación (8,0%), abordando los procesos de abandono escolar y la inserción en el sistema educativo. A más

distancia, se sitúan otros campos como la política social, el derecho, la economía, psicología o el trabajo social.

Gráfico 4. Estudios sobre población gitana en Europa según dimensión (2007-2017) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Haz et al. (2019).

Dentro del grupo de las investigaciones seleccionadas el gráfico 4 muestra en qué medida se distribuyen las dimensiones de estudio de las comunidades gitanas. El primer lugar lo ocupa la participación (43,0%) de máximo interés para las instituciones europeas y nacionales, mediante el ejercicio de esta se pueden reivindicar derechos, a la par que es un indicador del grado de integración social de cualquier grupo. En segundo lugar, se sitúa la identidad (18%) como campo de estudio, esta dimensión se enmarca dentro de los estudios culturales. Sin embargo, su alcance es transversal y se relaciona con múltiples ámbitos de la exclusión, que van desde estrategias de cierre y resistencia hasta el uso de costumbres y tradiciones que devienen en hábitos de vida y consumo. A continuación, le sigue el estudio de la educación (13%), estas investigaciones abordan principalmente los niveles educativos de este grupo, además de incidir en las diferencias que los escolares tienen respecto a otros grupos. De igual modo, la educación es un factor que determina positivamente la mejora en otras dimensiones, como la citada participación o la salud (12%), que se sitúa en un cuarto lugar. Por último, a mucha más distancia, se encuentran los estudios sobre el trabajo (5%), el bienestar (3%) y la vivienda (2%).

En suma, los estudios sobre la población gitana en Europa se han incrementado desde la segunda mitad de la década del 2010, coincidiendo

con la implantación de las estrategias nacionales de inclusión promovidas por la UE. Estas investigaciones se centran, principalmente, en el contexto europeo, aunque también atienden a realidades nacionales de aquellos países con mayor población gitana. Por otra parte, imperan los artículos científicos frente a las monografías, estas últimas suelen ser más generalistas y abarcar diferentes dimensiones de estudio. La mayoría de las investigaciones utilizan metodología cualitativa, esto es consecuencia de la imposibilidad legal de establecer mecanismos de cuantificación y registro de la población gitana, lo que es un *hándicap* a la hora de llevar a cabo estudios de base estadística. Por último, la sociología conjuntamente con la antropología son las disciplinas que en mayor medida investigan a esta minoría, centrándose principalmente en el estudio de la participación y la identidad.

2. El estudio de la población gitana en España

El estudio realizado por Haz et al. (2019) destaca la escasez de investigaciones existentes en España sobre la población gitana hasta 2018. Se analizaron 62 documentos, entre los que priman los estudios monográficos en formato de libro (23), ya sean informes o estudios, seguidos de los capítulos de libro (18), los artículos (12) y las tesis doctorales (7); en menor medida están las comunicaciones (2). En cuanto al estudio de la situación social y la cobertura de las siete dimensiones de la exclusión, son solo siete los informes o estudios que las abarcan, destacando los trabajos coordinados por Laparra (2007 y 2011). Respecto a los estudios con enfoque unidimensional, destacan con clara distancia los que analizan la educación, siendo escasos en el resto de dimensiones: vivienda (6), participación (5), salud (4), familia (3), ingresos (3) y empleo (2). No obstante, se han localizado otros documentos, en los que el análisis se centra en los aspectos culturales e históricos del colectivo gitano, pudiéndose considerar en cierta medida estudios multidimensionales, si bien su objeto de estudio no es tanto la situación social por ámbitos, sino los aspectos de identidad de este colectivo.

Este conjunto de estudios, junto a los publicados en 2019, serán las fuentes secundarias empleadas en esta investigación, si bien complementadas con

entrevistas a profesionales y con el análisis de las Encuestas FOESSA de 2007, 2013 y 2018, cuyas peculiaridades se exponen más adelante.

3. Estrategia metodológica del estudio

El objetivo de este estudio es ofrecer una amplia visión de la realidad social la población gitana en España, centrandó su atención en cuatro aspectos fundamentales: evolución histórica de su estatus jurídico y de acceso a los derechos de ciudadanía; estructura sociodemográfica; situación social; y respuesta institucional desde los distintos niveles administrativos. Para alcanzar este ambicioso objetivo se cuenta en el equipo de trabajo con investigadores e investigadoras de distintas áreas de conocimiento (derecho, economía, sociología, antropología, educación,...), que ha permitido el abordaje de un mismo objeto de estudio desde distintas ópticas de análisis. La estrategia metodológica es mixta y se fundamenta en la bondad de la complementariedad de técnicas de análisis para mejorar el conocimiento de la realidad social, así como en la imbricación de fuentes secundarias y primarias.

Respecto a las *fuentes secundarias*, se incorpora una exhaustiva revisión de los estudios existentes sobre la población gitana en España, de la cual se nutren todos los capítulos; asimismo, se realiza un análisis documental de las políticas e intervenciones con la población gitana en los diferentes contextos (Unión Europea, España, Autonomías y Región de Murcia), siendo incorporado en los capítulos del Bloque IV de *Políticas para la inclusión social de la población gitana*.

En cuanto a las *fuentes primarias*, por un lado, se recogen las opiniones de diez expertos en la intervención y/o el estudio de la población gitana; y por otro, se incluyen los resultados de la explotación de las Encuestas de la Fundación FOESSA sobre integración y necesidades sociales de 2007, 2013 y 2018, que permiten realizar una comparativa entre población gitana y no gitana. El cuadro 1 recoge una síntesis de las técnicas empleadas, incluyendo las aportaciones sobre la realidad de la población gitana inherente a cada una de ellas. A continuación, se comentarán las especificidades de cada una de ellas al ser aplicada en este estudio.

Cuadro 1. Técnicas empleadas según aportaciones sobre la realidad de la población gitana

Técnica	Aportaciones
Revisión bibliográfica	Evolución de situación demográfica, jurídica y social
Revisión documental	Respuesta institucional en los contextos europeo, nacional, autonómico y local
Entrevista en profundidad	Opinión de los profesionales sobre la evolución del riesgo social y de la respuesta institucional
Encuestas FOESSA 2007, 2013 y 2018	Evolución de la situación social en los diferentes ámbitos: ingresos, vivienda, empleo,...

Fuente: Elaboración propia.

3.1. Revisión bibliográfica

Anteriormente se ha resumido la amplia revisión bibliográfica realizada en estudios previos de varios miembros del Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia y de los que en gran medida se han nutrido todos los capítulos de este libro. No obstante, es de destacar ahora los estudios más relevantes, realizados *ad hoc* sobre la población gitana, debido a que han sido un gran soporte para el análisis en su conjunto y principalmente en el referido a la situación social. A tal efecto se pueden clasificar en unidimensionales y multidimensionales, según aborden uno o más ámbitos de la exclusión social.

Los principales estudios *multidimensionales* sobre la población gitana han sido dirigidos por Miguel Laparra; por un lado, el realizado en Navarra, *Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana* (Laparra, 2007); y por otro, *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007* (Laparra, 2011). En ambos se analiza mediante encuesta la situación social en los siete ámbitos de la exclusión social, al tiempo que se tratan aspectos demográficos, de identidad y discriminación.

Más recientemente cabe destacar la investigación realizada, también a través de encuesta, por Sara de la Rica, Lucía Gorjón, Luis Miller y Paloma Úbeda (2019), *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza*, donde se incluyen varias dimensiones.

Asimismo, se deben mencionar como análisis multidimensionales los procedentes de los resultados de las encuestas FOESSA, en su diferenciación entre población gitana y no gitana, que abordan todas las dimensiones en sus encuestas; siendo analizados los de la encuesta de 2007 por Laparra (2008), los de 2013 por Damonti y Arza (2014) y los de 2018 por Hernández,

García y Gehrig (2019). Siendo estos últimos ampliados en este estudio, al tiempo que se comparan con los de años anteriores, como se verá más adelante.

Respecto a los estudios *unidimensionales*, prácticamente en todas las dimensiones se cuenta con encuestas propias referidas a la población gitana, especialmente en empleo, educación, vivienda y salud, destacándose los siguientes. En el ámbito laboral la Fundación Secretariado Gitano ha realizado tres estudios mediante encuesta: *Población gitana y empleo: un estudio comparado* (FSG, 2005); *Población gitana, empleo e inclusión social. Un estudio comparado: población gitana española y del Este de Europa* (FSG, 2012); y *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018* (FSG, 2019).

Los aspectos residenciales de la población gitana han sido abordados en sendos estudios de 2007 y 2015, en los denominados *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España* (FSG-Ministerio de Vivienda, 2008; MISSI, 2016).

En lo relativo a salud, se cuenta con dos encuestas de 2006 y 2014, cuya comparativa se ofrece en los resultados de la última *Segunda Encuesta Nacional de Salud a la Población Gitana 2014* (MSSSI, 2018). Finalmente, en educación se cuenta con varios estudios cualitativos, si bien tan solo con una encuesta realizada por la Fundación Secretariado Gitano (2013) *El alumnado gitano en secundaria: un estudio comparado*.

3.2. Análisis documental

La técnica de análisis documental se ha aplicado para abordar el análisis jurídico y de la respuesta institucional desde los diversos contextos de intervención social con la población gitana, europeo, nacional, autonómico y local. Especial consideración merece el estudio documental realizado para el análisis de la documentación que avala la intervención con la población gitana, ofrecida en orden descendente del contexto de actuación. Así, en la Unión Europea se incluyen las principales directivas que constituyen el marco actual de intervención. De igual modo, a nivel nacional se diferencian las actuaciones específicas mediante planes específicos, junto a las propuestas de los planes generales de inclusión social.

Quizás el análisis más profundo se realiza a nivel autonómico, donde además de diferenciar entre actuaciones generales y específicas, se realiza una graduación del compromiso autonómico con la reducción del riesgo

social de la población gitana, medido a través de una serie de indicadores. Finalmente, en cuanto a la Región de Murcia, el estudio contempla sobre todo las actuaciones a través de los programas de desarrollo gitano que desarrollan las corporaciones locales, sin olvidar las iniciativas privadas.

3.3. *Análisis de las Encuestas FOESSA*³

La denominada *Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales* constituye la información estadística de base para los informes periódicos elaborados por la Fundación FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. La amplitud de la encuesta y su confección, partiendo de un enfoque multidimensional y gradual de la exclusión, permite construir un sistema de indicadores que cubre las ocho dimensiones de la exclusión social consideradas en los informes FOESSA: empleo, consumo, participación política, educación, vivienda, salud, conflicto social y aislamiento social. Además, agregando la información de los 35 indicadores utilizados se obtiene el *Índice Sintético de Exclusión Social* (ISES). En función de los niveles de integración/exclusión, determinados a través del ISES, es posible clasificar— a la población en cuatro espacios sociales: integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa⁴.

A lo largo de las cuatro ediciones de la encuesta (2007, 2009, 2013 y 2018) se ha ido ampliando la muestra, llevando a cabo diferentes ajustes metodológicos en los indicadores seleccionados, así como en el sistema de agregación del ISES (Flores et al., 2019). En las encuestas FOESSA los grupos de población más desfavorecidos están sobre-representados, lo que permite superar las limitaciones de las fuentes estadísticas al uso (básicamente, la Encuesta de Condiciones de Vida), para dar cuenta de las situaciones de exclusión y las condiciones de vida de los colectivos con elevado riesgo social, entre los que se encuentra la comunidad gitana (García, 2008).

3 Agradecemos a la Fundación FOESSA su colaboración con este estudio, al facilitar desinteresadamente las bases de datos de las distintas ediciones de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales. Esta información ha servido para dar soporte estadístico a este trabajo en los distintos capítulos, que examinan la evolución de la exclusión social de la población gitana a partir de las ediciones 2007, 2013 y 2018 de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA. Esto permite observar el impacto de la crisis económica (2007-2013) y los efectos de la posterior recuperación (2013-2018).

4 Las cuestiones metodológicas relacionadas con la medición de la exclusión social desarrollada por la Fundación FOESSA pueden consultarse en Laparra, Pérez, Trujillo y García (2008); Laparra, Zugasti y García (2014); y Flores, García, Trujillo y Zugasti (2019).

Para identificar o delimitar a la población de etnia gitana, existen dos alternativas metodológicas aplicadas habitualmente en las investigaciones empíricas: autoidentificación (la persona entrevistada se declara gitana), o bien heteroidentificación (por asignación del entrevistador). Ambas formas de identificación tienen sus ventajas e inconvenientes (Ivanov et al., 2012: 6 y ss.). Sobrerrepresentando a la población gitana por asignación (Damonti y Arza, 2014: 2) y subestimando la población autodeclarada como gitana, en ambos casos los sesgos provocados por la influencia de los estigmas sociales y estereotipos negativos es notable.

Por ejemplo, la influencia de estereotipos sociales y posibles confusiones por parte del encuestador entre población gitana y población no gitana en exclusión social, en el caso de la heteroidentificación (Damonti y Arza, 2014: 2), o las cifras más bajas que, generalmente, se obtienen en los estudios que recurren a la autodefinición en los censos, como se observó en Rumanía o República Checa (Petrova, 2003; Preda, 2002) y también sucede en el caso de la última Encuesta FOESSA de 2018.

La metodología en la Encuesta de 2018 aplica el criterio de autoidentificación étnica, por primera vez. Concretamente, se pregunta al informante clave del hogar si: *¿Considera que pertenece a alguna de las siguientes etnias?*; ofreciendo cuatro opciones de respuesta, Etnia gitana española, Etnia gitana de otros países, Otra etnia y Ninguna en particular. Por tanto, también por primera vez, se dispone de información sobre población de etnia gitana distinguiendo entre su origen nacional o extranjero.

Sin embargo, como se ha apuntado antes, este método de identificación sesga a la baja la muestra étnica recopilada (no hay sentimiento de pertenencia, no se desea ser identificado), cuestión que puede tener mayor relevancia entre la población gitana extranjera. En consecuencia, se dispone de una muestra de menor tamaño relativo, en comparación con las anteriores ediciones de la encuesta FOESSA. Hasta 2013, las sucesivas oleadas han proporcionado cifras más elevadas de población gitana y sujetas a una mayor variabilidad según el año (Damonti y Arza, 2014), debido en gran medida al método aplicado para identificar a las personas pertenecientes a la etnia (heteroidentificación). El cambio metodológico introducido en la última encuesta de 2018 (autoidentificación étnica), rebaja considerablemente las estimaciones previas, otorgando a la población gitana un peso del 1,2% de la

población en España, lo que equivale a 560.676 personas⁵, incluyendo población gitana de origen extranjero. La cuestión sobre la disparidad entre los resultados otorgados por las dos alternativas metodológicas de identificación étnica ha sido señalada por diversos estudios (Damonti y Arza, 2014; Ivanov et al., 2012; Laparra, 2007), proponiéndose su combinación, lo que no implica eludir todas las dificultades que entraña la cuestión étnica (Stavenhagen, 1992).

En cualquier caso, independientemente de la metodología de identificación étnica, la muestra de población gitana es menor que la de otros grupos en riesgo social (extranjeros, jóvenes, familias monoparentales), limitando el detalle con el que se puede abordar su estudio, al impedir la desagregación de algunas categorías relevantes o el cruce de determinadas variables debido a la reducción excesiva del número de casos. En este trabajo, se ha asegurado una mínima significación de la muestra, indicándose oportunamente mediante una nota en los cuadros y gráficos presentados, y advirtiendo en el caso de que los resultados deban tomarse con cautela, debido al escaso tamaño de la muestra. Es por este motivo, para asegurar la representatividad de la muestra, se ha optado por estudiar el total de la población gitana, sin distinción de nacionalidad.

En definitiva, el nuevo método de identificación étnica empleado y la diferenciación entre población gitana española y extranjera⁶, suponen una innovación metodológica con respecto a ediciones previas de la Encuesta FOESSA, donde la población gitana era determinada por el encuestador y solo estaba referida a la etnia de origen español. Esto significa que la última encuesta difiere, significativamente, de sus predecesoras. A pesar de ello, se establecen comparaciones, primando el interés por conocer, no solo la realidad actual de la población gitana, sino también su evolución reciente, realizando un balance de su situación social tras la crisis económica. Así, los resultados deben ser interpretados teniendo en cuenta dichas consideraciones metodológicas.

5 Se toma la cifra oficial de población española, 46.722.980 personas, procedente de la revisión municipal del Padrón a 1 de enero de 2018, disponible en <https://www.ine.es>.

6 Alrededor de un 19% de la muestra de población gitana.

3.4. Entrevistas a profesionales

Es habitual en los estudios del Observatorio de la Exclusión Social complementar en sus investigaciones técnicas cuantitativas y cualitativas, empleando en la mayoría de ellos la entrevista en profundidad a profesionales/técnicos o expertos en el objeto de análisis (Hernández Pedreño, 2008, 2014, 2016 y 2018). Las aportaciones de los profesionales enriquecen enormemente el conocimiento de la realidad social que se aborda, tanto por su cercanía a los colectivos, como por la visión y perspectiva de su evolución. Aunque en los estudios previos se ha venido realizando las entrevistas de forma presencial para profesionales de la Región de Murcia, para este de la población gitana se decidió ampliar la muestra con dos expertos de ámbito nacional. Recogiendo en total la experiencia de diez profesionales vinculados a la intervención y/o investigación de la población gitana, cuyo perfil laboral se ofrece en el cuadro 2.

Cuadro 2. Perfil laboral de los profesionales entrevistados

Perfil	Área	Sector y ámbito de intervención
E1	Servicios Sociales	Público/Local (capital)
E2	Servicios Sociales	Público/Local (municipio intermedio)
E3	Jurídica	Público/Local (municipio intermedio)
E4	Educación	Público/Regional (Consejería de Política Social)
E5	Política social	Público/Regional (Consejería de Educación)
E6	Intervención general	Privado/Entidad gitana nacional/sede regional
E7	Empleo	Privado/Entidad nacional/sede regional
E8	Intervención general	Privado/Entidad gitana regional
E9	Intervención general	Privado/Entidad gitana nacional
E10	Investigación	Público/Universidad

Fuente: Elaboración propia.

El criterio para la selección de los entrevistados/as tuvo en cuenta variables fundamentales que pueden establecer diferencias en la valoración de la situación social de la población gitana. Por un lado, el área de ejercicio de la profesión y el tipo de entidad en la que se realiza (pública/privada). Por otro, las distintas instituciones donde desarrollan su labor: administración autonómica y local; universidad; tercer sector, ya sea de acción social general o de asociaciones propias de gitanos/as.

Los discursos de los profesionales han nutrido principalmente los capítulos del Bloque III que refieren la situación social de la población gitana. En todos

ellos se han incorporados *verbatim* literales, refiriendo siempre su perfil, que se inicia, con la mayúscula E y el número de orden, a modo de identificador; incluyéndose, además, el área de conocimiento, el sector de intervención y el tipo de institución (por ejemplo: E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

Las entrevistas se realizaron entre enero y junio de 2019, mediante cuestionario enviado por correo electrónico que iba acompañado de una carta de presentación del estudio. El guion de la entrevista fue estructurado, organizado en dos bloques diferenciados. El primero de ellos abordaba cuestiones relacionadas con la evolución de la situación social de la población gitana en los siete ámbitos objeto de estudio (ingresos, vivienda, empleo, educación, salud, relaciones socio-familiares y participación). El segundo bloque incluía valoraciones sobre la respuesta institucional ante el riesgo social de este colectivo, tanto global, como por ámbitos concretos. Todas las preguntas contemplaban un espacio de respuesta recomendado. Igualmente, todos los profesionales invitados a colaborar respondieron satisfactoriamente y en los plazos indicados⁷.

Bibliografía

- Damonti, P. y Arza, J. (2014). Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava. Documento de trabajo 3.5 del *VII Informe sobre la exclusión y desarrollo social en España 2014*. Madrid: Fundación FOESSA.
- De la Rica, S.; Gorjón, L.; Miller, L. y Úbeda P. (2019). *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza*. Madrid: FSG.
- Ferrer, F. (2003). El estado de salud del pueblo gitano en España. Una revisión de la bibliografía. *Gaceta sanitaria*, 17(3), 2-8.

⁷ Agradecemos a los diez entrevistados el tiempo que dedicaron, así como su alta predisposición a colaborar en el estudio.

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

Flores, R.; García, I.; Trujillo, M. y Zugasti, N. (2019). Reflexiones conceptuales y metodológicas en el análisis de la exclusión social. Documento de trabajo M.1 del VIII Informe FOESSA. Madrid: Fundación FOESSA.

Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2005). *Población gitana y empleo: un estudio comparado*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.

Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2008). *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007*. Madrid: FSG- Ministerio de Vivienda.

Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2012). *Población gitana, empleo e inclusión social. Un estudio comparado: población gitana española y del Este de Europa*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.

Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2013). *El alumnado gitano en secundaria: un estudio comparado*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2016). *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2019). *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.

García, A. (2008). Indicadores de exclusión en la Encuesta de Condiciones de Vida. Documento de Trabajo del VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA.

Haz, F.E.; Andreu, I.; Hernández, M.; Guerrero, C.; Romero, E. y Abellán, M.D. (2019). La investigación sobre comunidades gitanas en España en el contexto europeo: un análisis documental. *Revista de Estudios Socioeducativos. ReSed*, 7, 117-136.

Hernández Pedreño, M. (dir.) (2008). *Exclusión social en la Región de Murcia. Una aproximación cuantitativa y cualitativa*. Murcia: Editum.

Hernández Pedreño, M. (dir.) (2014). *Evolución de la exclusión social en la Región de Murcia. Repercusiones sociales de la crisis*. Murcia: Editum.

- Hernández Pedreño, M. (dir.) (2016). *Exclusión residencial en Murcia. Miradas y trayectorias*. Murcia: CEPAIM.
- Hernández Pedreño, M. (dir.) (2018). *Inserción social y laboral de los jóvenes en la Región de Murcia*. Murcia: Editum.
- Hernández Pedreño, M.; García Luque, O. y Gehrig, R. (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. En G. Fernández Mañillo (coord.) *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de Trabajo 3.12*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ivanov, A.; Kling, J. y Kagin, J. (2012). Integrated household surveys among Roma populations: one possible approach to sampling used in the UNDP-World Bank-EC Regional Roma Survey 2011. *Roma Inclusion Working Papers*. Bratislava: United Nations Development Program.
- Laparra, M. (coord.) (2007). *Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- Laparra, M. (2008). La comunidad gitana. El grupo étnico mas excluido de la sociedad española. En M. Laparra y B. Pérez (coords.) *La exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en continua transformación* (405-423). Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M.; Pérez, B.; Trujillo, M. y García, A. (2008). Un sistema de indicadores que permita identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión. En V. Renes (coord.) *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (207-219). Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M. (coord.) (2011). *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Laparra, M.; Zugasti, N. y García, I. (2014). Reflexiones metodológicas en el análisis de la exclusión social. *Documento de Trabajo 3.1 del VII Informe FOESSA*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) (2018). *Segunda Encuesta Nacional de Salud a la Población Gitana, 2014*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

Petrova, D. (2003). The Roma: Between a Myth and the Future. *Social Research: An International Quarterly*, 70(1), 111-161.

Preda, M. (2002). Estimarea numărului de Romi din România în anul 1998. En C. Zamfir y M. Preda (coords.) *Romii in România* (11-36). Bucarest: Expert.

Stavenhagen, R. (1992). La cuestión étnica: algunos problemas teórico-metodológicos. *Estudios sociológicos*, 10, 53-76.

Bloque II. Historia, identidad cultural y derechos de la población gitana

Capítulo 2. Aproximación histórica, demográfica y antropológica al Pueblo Gitano

José Francisco Caselles Pérez y Eduardo Romero Sánchez

Introducción¹

En el año 2025 se cumplirán 600 años de presencia de la población gitana en la Península ibérica. A pesar de ese largo tiempo de coexistencia, la mayoría de la población desconoce la identidad histórica y cultural del Pueblo Gitano. Lamentablemente y con demasiada frecuencia, entre las principales fuentes de “información” (más bien desinformación) suelen promoverse programas televisivos que cosifican las relaciones gitanas y sus expresiones familiares, de manera grotesca y sin escrúpulo, utilizado incluso a la infancia y deformando la identidad gitana hasta convertirla en objeto cómico de consumo. La Real Academia de la Lengua Española, tampoco se toma en serio las múltiples advertencias de las organizaciones gitanas y progitanas, manteniendo, entre las distintas acepciones que aparecen en el DRAE, una claramente peyorativa y peligrosa (al considerar a todo un pueblo como “trapacero”), y difundiéndola por todo el mundo.

A pesar de esos 600 años, el desconocimiento y desencuentro es grande, generándose incluso involuciones peligrosas. Podríamos plantearnos diversas preguntas, cuyas respuestas deberían surgir sin esfuerzo, si existiera una plena ciudadanía del Pueblo Gitano. Lamentablemente, pocas personas son capaces de responder a las mismas: ¿De dónde procede el Pueblo Gitano? ¿Qué motivó su salida de allí? ¿En qué siglo comenzó a suceder? ¿Cuándo y por dónde entraron a Europa? ¿Por qué el nombre de “Gitanos”? ¿Cómo se llama la lengua gitana y de qué tronco originario procede? ¿Cuándo entraron en la Península ibérica? ¿Qué fue la *Redada General de Gitanos*? ¿Cómo les afectó el nazismo? ¿Cuánta población gitana vive en Europa y España? ¿Conoces alguna organización gitana? ¿Algún

¹ Cuestiones de este capítulo, así como sociales relativas al Pueblo Gitano, se han venido tratando en Caselles (2005, 2006, 2008 y 2013ab).

libro o revista sobre temas gitanos? ¿Sabrías dibujar y colorear la bandera gitana? ¿Conoces algún otro símbolo: himno, saludo...? ¿Sabrías decir cuándo y por qué se celebra el Día internacional del Pueblo Gitano?... Es difícil amar lo que se desconoce.

1. Recorrido histórico, acción política y símbolos

El Pueblo Gitano (Pueblo *Rom*, que podríamos traducir como Pueblo de Mujeres y Hombres Libres) es originario de la zona del Punjab (del término persa *Panyab*, “Región de los cinco ríos”: *panj* -cinco- y *āb* -agua-), por donde transcurren cinco afluentes del Indo, territorio fronterizo entre el noroeste de la India y Pakistán. Destacaban dos grandes grupos: Sindhi y Dchat.

Lo más probable es que los primeros movimientos migratorios sucediesen a principios del siglo III, tras distintas invasiones (de los hunos, árabes y turcos) y la colonización persa de ese territorio. Como consecuencia de dicha colonización, muchos grupos del Punjab se trasladaron a Persia en busca de trabajo y una vida mejor (Kenrick, 1995). La entrada a Europa se realizó siglos más tarde, en torno al año 1000, principalmente a través del estrecho del Bósforo y de la ciudad de Constantinopla (actual Estambul).

El nombre de “*Gitanos*” surge durante su largo período de asentamiento en el suroeste de Grecia, en el Peloponeso (en Methoni, departamento de Messenia), donde existía una región muy fértil denominada *Egipto Menor*. “*Los viajeros europeos, al descubrir a los Romé, de tez morena, los denominaron ‘Egipcianos’, nombre que conservaron en Grecia, al igual que en otros países del mundo*” (Bereris y Gatzeli, 1994).

La presencia en España del Pueblo Gitano pronto cumplirá seis siglos. Atraído por la cultura árabe, entonces predominante en la Península ibérica, entraría a ésta por los Pirineos a principios del siglo XV. Entre 1417 y 1425, los documentos históricos permiten constatar la presencia de grupos gitanos en diversos lugares del Reino de Aragón. Se trataba de grupos importantes que, como en otros países europeos, se dirigían en peregrinación a los santuarios más conocidos de la época. El Camino de Santiago fue el cauce más utilizado por los primeros grupos llegados del resto de Europa, los cuales fueron estableciéndose en este nuevo territorio. Tras la caída de Constantinopla, en 1453, el flujo procedente de zonas orientales del Mediterráneo fue masivo. El fuerte crecimiento de grupos gitanos en la

Península sucedió hacia 1480. La acogida inicial fue buena e incluso hay constancia de que la familia real y la nobleza tomaron medidas para prevenir ofensas contra la población gitana, asegurando vida y propiedades.

Setenta años después de la llegada de las primeras familias, la situación cambió radicalmente. El estilo de vida y el nomadismo gitano no era entendido bien por la sociedad sedentaria. Su imagen comenzó a distorsionarse, surgiendo un progresivo y cada vez más profundo rechazo que hacía culpables a *“los gitanos”* de toda clase de desgracias. Dicha imagen dio pie al establecimiento de distintas medidas legales que llegarían hasta nuestros días. La unión de Castilla y Aragón con los Reyes Católicos, determinaría el inicio de una política de homogeneidad cultural y religiosa con graves consecuencias para los grupos étnicos minoritarios. La expulsión de judíos en 1492 y de mudéjares en 1502, afectó decisivamente a la población gitana. En 1499 se promulga la Primera Pragmática antigitana de nuestra historia, con el objetivo declarado de instar a la vida sedentaria, obligándoles a asentarse con oficios conocidos en las distintas poblaciones peninsulares o, de lo contrario, ser expulsados. Esta medida iría contra los hábitos gitanos más profundos. A pesar de ello, la mayoría optaron por permanecer. Durante los sucesivos reinados de los Austrias, y también de los Borbones a partir del siglo XVIII, la política de homogeneización cultural y discriminatoria contra el pueblo gitano fue la tónica dominante (B.O.C.G., 1999).

Un acontecimiento que requiere especial atención por el durísimo golpe que supuso contra el conjunto de familias gitanas, fue la *“Redada General de Gitanos”*, hito histórico de racismo, dictaminada por Fernando VI en 1749 y efectuada en la noche del 29 al 30 de julio. En torno a 14.000 personas gitanas fueron capturadas y apresadas durante años, separando hombres de mujeres, e internadas en las minas de Almadén y en los arsenales de Cartagena, Cádiz y el Ferrol, entre otros destinos (Gómez Alfaro, 1993). El profesor Liégeois (1987a: 127) destaca de este hecho que *“el principio mismo de una redada lo más completa posible suponía que se consideraba en bloque a toda la población gitana sospechosa de una presunta o supuesta conducta delictiva. Este gran acto de prevención es una prueba más de la negativa conceptualización en que se tiene a los Gitanos por el sólo hecho de llevar la vida que llevan y con independencia de todo acto delictivo concreto”*.

Durante la dictadura franquista, el pueblo gitano continuó siendo objeto de graves discriminaciones. Por ejemplo, el *Reglamento de la Guardia Civil* de 1943 señala que “*se vigilará escrupulosamente a los gitanos, cuidando mucho de reconocer todos los documentos que tengan, averiguar su modo de vida y cuanto conduzca a una idea exacta de sus movimientos y ocupaciones*”. En esta etapa se les consideró potenciales delincuentes y simples objetos del paisaje folclórico. Desde la Pragmática de los Reyes Católicos fueron desarrolladas alrededor de 250 disposiciones antigitanas. El desprecio a su condición de pueblo y costumbres ha sido la tónica general durante siglos. Por su parte, ha venido demostrando su capacidad de supervivencia y su empeño en preservar su identidad y su cultura. Es a partir de la Constitución Española (1978), especialmente ya en el siglo XXI, cuando empiezan a percibirse algunos avances, a veces inestables. Sintetizamos algunas de las principales medidas y acontecimientos acaecidos en España²:

1417-1425: Llegan a España las primeras familias gitanas.

1499: Pragmática de los Reyes Católicos ordenando la expulsión de quienes no tomen domicilio fijo y sirvan a los amos de la tierra.

1539: Se condena a pena de galeras a todos los gitanos varones sin excepción entre los veinte y los cincuenta años.

1611: Pragmática de Felipe III, fijando la labranza de la tierra como oficio obligado y único para los gitanos.

1619: Cédula de Felipe III, decretando la expulsión de los gitanos “*so pena de muerte*”.

1633: Pragmática de Felipe IV, prohibiendo el uso de su lengua y traje.

1722: Una llamada “*Junta de Gitanos*” aconseja al Papa suprimir a los Gitanos el beneficio de la inmunidad eclesiástica, norma universal entonces.

1749: En la noche del 29 al 30 de julio, Fernando VI ordena una *Redada General*. Cumpliendo instrucciones secretas, el ejército detiene y encarcela en una sola noche a diez o doce mil gitanas y gitanos. El 12 de agosto se hace una redada complementaria.

² Para profundizar en la intensa dimensión histórica, vid., por ejemplo, Aguirre (2006); Asociación Nacional Presencia Gitana (1991); Borrow (1979); De Vaux de Foletier (1977); Fraser (2005); Gómez Alfaro (1993, 2009 y 2010); Leblon (1987); Liégeois (1987a y 2019); Motos (2009); Peñafiel (2009); Sánchez Ortega (1977ab, 1988 y 2009). Para un acercamiento histórico de carácter didáctico, respecto a la Región de Murcia y demás comunidades autónomas, puede consultarse Salinas (2003).

1783: Pragmática de Carlos III, reconociendo por vez primera la libertad de oficio y domicilio de los “*antes mal llamados Gitanos*”, anulando así su identidad.

1933: Las Cortes de la II República aprueban la *Ley de Vagos y Maleantes*, aplicada de modo arbitrario y abusivo a los Gitanos.

1937: En plena guerra civil se redacta un proyecto de Código Penal, cuyo artículo 2º prevé la pena de reclusión mayor para quienes casen con “*individuos de raza inferior*”. /En el cuartel general de las fuerzas rebeldes, en Burgos, se redacta un anteproyecto de ley de expulsión de judíos y gitanos.

1941: Se decreta la obligatoriedad exclusiva del castellano. El romanó es considerado jerga delincuente.

1942-1977: Se reforma la ordenanza de la Guardia Civil, encomendando al Instituto la vigilancia, control y represión de los gitanos. /El artículo 30 de la normativa de régimen interno de la Dirección General de Seguridad (Ministerio de la Gobernación), presume delincuencia a quienes carezcan de domicilio fijo. /La *Ley de Peligrosidad Social* apunta de modo específico a los gitanos.

1978: El parlamento abroga, en agosto, los artículos 4º, 5º y 6º de la Ordenanza reformada de la Guardia Civil, por antigitanos. /El 6 de diciembre, el pueblo ratifica la Constitución en referéndum, que deroga toda la legislación antigitana y reconoce, por vez primera en la historia, la igualdad ante la ley y la plena ciudadanía de los Gitanos, al convertir en delito constitucional la discriminación racial.

1980: Las ordenanzas municipales de las ciudades de más de cincuenta mil habitantes prohíben la venta ambulante. Miles de familias gitanas ven proscrito su trabajo sin alternativa, son frecuentemente hostigadas y se les requisaba la mercancía.

1989: Surge el *Programa de Desarrollo Gitano* y sus Planes de Desarrollo Gitano a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

Años 90: Distintas ordenanzas municipales del Estado prohíben la mendicidad y la ocupación indebida de espacios públicos, llevando a situaciones extremas a muchas familias gitanas que subsistían gracias a ella.

1999: *Manifiesto del Defensor del Pueblo de España y los Comisionados parlamentarios autonómicos, en apoyo de los Derechos del Pueblo Gitano*. Supuso

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

un paso importante hacia la Reparación Histórica del Pueblo Gitano (Asociación Nacional Presencia Gitana, 1999).

2005: Se crea el Consejo Estatal del Pueblo Gitano (*Real Decreto 891/2005*).

2007: Se crea el Instituto de Cultura Gitana (vid. Fernández Jiménez, 2009).

2008: Surge el *Manifiesto de Mujeres Gitanas* (vid. p. e., Da Fonseca, 2009).

2010: II Cumbre Europea sobre Población Romá (Córdoba, 8 y 9 de abril). Surge el *Plan de Acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012* (Gobierno de España, 2010).

2011: I Congreso Mundial de Mujeres Gitanas (Granada, 23-25 de octubre).

2012: Se aprueba la *Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020* (Gobierno de España, 2012), de la que se derivarían sus correspondientes Planes Operativos, los Informes de Progreso y de Planificación, y los Informes de Seguimiento.

2019: El 22 de marzo, el Ayuntamiento de Madrid celebró un Acto institucional de Reparación del Pueblo Gitano y de petición de perdón por la injusticia histórica iniciada hace 520 años, como consecuencia de la Pragmática de los Reyes Católicos firmada en Madrid el 4 de marzo de 1499³.

Señalar que otros planes más generales también han atendido necesidades de la población gitana en los últimos años (*Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social* -PNAIN-), así como otros generales o específicos a nivel regional o municipal. Cabe destacar que muchos de los logros alcanzados en los últimos años se deben, sin duda, al compromiso y encomiable labor que durante décadas han venido realizando organizaciones gitanas y progitanas, en su quehacer diario y reivindicativo⁴. Por ejemplo: Asociación de

³ Para diversa documentación (textos y vídeo) sobre el Acto, especialmente la alocución de la Alcaldesa, Dña. Manuela Carmena Castrillo, vid. Asociación Nacional Presencia Gitana (consultado el 13.05.2019): <http://www.presenciagitana.org/index.html>.

⁴ Para un acercamiento a las principales organizaciones de ámbito estatal: Asociación de Enseñantes con Gitanos (www.aecgit.pangea.org), Asociación Nacional Presencia Gitana (<http://www.presenciagitana.org/>), Fundación Secretariado Gitano (<http://www.gitanos.org/>), Instituto de Cultura Gitana (<http://www.institutoculturagitana.es/inicio.php>), Unión Romani (<http://www.unionromani.org/>). Además de sus abundantes publicaciones, destacan sus revistas: *Revista de Enseñantes con Gitanos*; *Gitanos, Pensamiento y Cultura*; *Cuadernos Gitanos*; o *Tchatchipen*; *Nevipens Romani*.

Enseñantes con Gitanos (2005), Asociación Nacional Presencia Gitana (2009), Santiago Fernández -FSG- (2009), Vera -Cáritas- (2009); también gracias al buen trabajo profesional que, desde la Administración y diversas entidades, realizan personas sensibles (vid. p. e., Linares, 2006; Navarro, 2009).

Respecto a la Región de Murcia, señalar que el 24 de julio de 1471 llegó a Murcia la primera familia gitana, la del Conde Jacobo. Pocos años después, el 5 de enero de 1479, llegaría la familia del Duque Pablo. Es precisamente la fecha de llegada de la primera familia, la que motivó recientemente que se instaurara el 24 de julio como *Día Regional del Pueblo Gitano* en la Región de Murcia.

1.1. Políticas aplicadas

Una tipología que analiza muy bien las políticas aplicadas al Pueblo Gitano durante su expansión europea es la desarrollada por Liégeois (1987ab, 1998, 2000 y 2004). Advierte que, aunque mantiene cierta cronología, llegan a producirse solapamientos. Por ejemplo, la voluntad de asimilar nunca ha reducido el deseo de excluir. En el presente se apela a la integración, pero se practica frecuentemente la exclusión. Discurso y práctica no siempre coinciden (Caselles, 2005). Sintetizamos la tipología de Liégeois:

Políticas de exclusión: especialmente por la desaparición *geográfica*, destierro o expulsión fuera del territorio de un reino o estado (recientemente en Italia, Francia...); otras veces se trataba de una desaparición *física*, como la que sufrieron las familias romaníes europeas bajo el régimen nazi, reconociéndose el exterminio de más de 500.000 personas (algunas fuentes hablan de 1.200.000).

Políticas de reclusión: el deseo de la desaparición *geográfica* con el destierro se transforma ahora en algo deseado *socialmente* mediante el encierro y el desbaratamiento del grupo y las familias, acompañado de una utilización de la fuerza de trabajo de la comunidad rom (envío a galeras y a las colonias que había que poblar, la deportación, la esclavitud). Recordemos la *Gran Redada* de 1749 en España, o los siglos de esclavitud en Rumania.

Políticas de inclusión: mediante la asimilación del Rom por su entorno. La desaparición es en este caso cultural, considerándosele como un marginado que plantea problemas sociales y al que se le controla; ya no se le rechaza, sino que se le asimila. Se prohíben la lengua, el vestido, los trabajos tradicionales, la itinerancia, las expresiones culturales. Acopladas a una

gestión tecnocrática de la sociedad y al desarrollo de ideas humanistas, estas políticas han tenido especial auge durante la segunda mitad del siglo XX. La política y práctica educativa se convirtió, la mayoría de las veces, en un instrumento al servicio del modelo asimilacionista.

Periodo de indecisión: se cae en la cuenta de que las políticas citadas no desembocan en los efectos previstos; se percibe que la situación se va deteriorando, así que se cae en la indecisión y surgen dudas. Esto generó una situación que podría valorarse positivamente. La indecisión y el cuestionamiento conducen a ideas nuevas y a la flexibilización de las prácticas.

Periodo de innovación: desde las nuevas oportunidades que se han venido posibilitando, es incumbencia y responsabilidad de todas las personas y grupos implicados (políticos, administrativos, asociativos...), tanto Romá como no Romá, proceder de forma innovadora, dando respuestas adaptadas y socialmente integradoras, justas, útiles, respetuosas, dignificantes y pacificadoras. Alentando un modelo de interculturalidad acorde con los Derechos Humanos.

El hecho de que se trate de un Pueblo disperso, extendido por todo el mundo, que no se ajusta a la idea habitual de nación (por el sólo hecho de no disponer ni reivindicar un territorio propio -aunque sí manteniendo los demás elementos de identidad: historia, lengua, patrimonio cultural, etc.-) ha generado históricamente la prolongada negación de sus derechos y su frecuente persecución y discriminación. Es muy importante entender y reconocer la base multiestatal del Pueblo Gitano. No es de extrañar que para algunas figuras destacadas, como el fallecido Nobel Günter Grass: “*los gitanos son los verdaderos europeos*”⁵. En España, el proceso de sedentarización generalizado de la población gitana, especialmente a partir de los años 60, no se ha correspondido con la normalización de las relaciones sociales pertinentes. Esa deseada normalización es todavía menor en los recientes grupos romà procedentes del Este de Europa, quienes “*sufren triple discriminación*” (pobres, extranjeros y gitanos)⁶. Necesariamente, el camino a

⁵ *La Vanguardia*, 31 de marzo de 2004, p. 56.

⁶ Así lo destacó en las III Jornadas “*Romipen*” (*Gitanidad*), en Valencia, Joaquín López Bustamante, (vid. *Nevipens Romani*, 435, 16-30.06.07, p. 6).

seguir requiere el desarrollo pleno de la *interculturalidad*, con todo lo que significa y en todas las dimensiones.

1.2. Aspectos simbólicos⁷

Empatía, no violencia y creatividad, son las tres cualidades que el irenólogo Galtung (1996) destacó del Pueblo Gitano, reconociéndole potencialmente como un magnífico mediador por la paz a nivel internacional. El Pueblo gitano jamás ha hecho la guerra (a pesar de que ha sufrido cruelmente muchas). Es habitante de todo el mundo. Está unido por una lengua indoeuropea derivada del sánscrito (el romamó), y por una historia y patrimonio cultural. Ha mantenido una relación biofílica con la naturaleza. Paz y biofilia, dos valores fundamentales que protegen la vida del Planeta y a la Humanidad.

La identidad gitana es variada y compleja y, como todas, en permanente evolución. Toma y deja, adapta, comparte. En su rica dinámica cultural destacan diversas dimensiones (Salinas, 2003): el concepto de viaje, la familia y organización social, los oficios y organización económica, la lengua, la tradición, el derecho y la ley gitana, la espiritualidad y los valores, el arte.

El 8 de abril de 1971, en Londres, tras una semana de trabajo, se clausuró el *I Congreso Mundial Gitano*, acordándose:

* Institucionalizar la bandera gitana, formada por dos franjas horizontales del mismo ancho: la de abajo verde (los campos, su lecho, valores terrenales); la de arriba azul (el cielo, su techo, valores espirituales); en el centro una rueda de carro roja con 16 radios (el eterno movimiento, el *viaje* de gitanas y gitanos que pretende hacerse de forma pacífica, y un guiño a su origen, la India).

⁷ Entre las publicaciones existentes en castellano que tratan la identidad cultural del Pueblo Gitano, destacan las de carácter antropológico de San Román (1976 y 1997). Otras han sido elaboradas desde la propia vivencia gitana (Ramírez Heredia, 1972, 1994 y 2005); otras, desde una perspectiva sociológica e internacional (Liégeois, 1987a y 2019); otras profundizan en algún aspecto como el relativo a la situación de la mujer (Abajo y Carrasco, 2004; Abajo, Arribas, Calvo et al., 2019; Esparcia, 2009; FSG, 2003; Wang, 1990), o el educativo (Abajo, 1997; Liégeois, 1998), o sociolingüístico (Jiménez, 2009), o jurídico (Fernández Torres, 2008 y 2009), o en relación a su vulnerabilidad social (Laparra, 2007), o desde la perspectiva de la resistencia (Agüero y Jiménez, 2019); otras han sido elaboradas con un marcado carácter didáctico (Salinas, 2003 y 2008); con frecuencia se publican obras singulares que muestran la rica aportación gitana a la cultura y al arte (sirva de ejemplo, entre otras muchas, Ortega, 2017).

- * Solicitar a las Naciones Unidas el reconocimiento de su condición de Pueblo (lo que sucedió en febrero de 1979)⁸.
- * Crear una comisión de trabajo para estandarizar el Romanó.
- * Institucionalizar el himno “*Gelem, Gelem*” (“*Anduve, Anduve*”), en recuerdo de las víctimas gitanas del exterminio nazi.

Desde entonces, cada 8 de abril se celebra el *Día Internacional del Pueblo Gitano*. Entre sus actos suele destacar la *Ceremonia del Río*, en la que las mujeres arrojan pétalos al agua y los hombres encienden velas, en recuerdo de los siglos de itinerancia y, al igual que el himno, en memoria de las víctimas del holocausto nazi. Día para reafirmar la identidad de un Pueblo extendido por toda la Tierra, que enriquece a la Humanidad entera. *Sastipen thaj Mestipen* (“*Salud y Libertad*”) se formalizaría como saludo gitano⁹.

2. Demografía

Diversas fuentes han venido indicando que en Europa viven aproximadamente unos 12 millones de Romé o Sinté¹⁰. Según Liégeois (1998: 34), España sería el segundo país con mayor población gitana de la Unión Europea, por debajo de Rumania y seguido de Bulgaria. Estos dos últimos países se incorporaron a la UE en 2007, propiciando el flujo migratorio de muchas de sus familias gitanas hacia otros países de la UE, buscando mejorar sus condiciones de vida. En el cuadro 1 sintetizamos los datos relativos a Europa.

8 Posteriormente, las reivindicaciones del la Unión Romani Internacional, presentadas en su ponencia “Perspectivas para una mejora del Estatuto del Pueblo Rom como minoría nacional con base multiestatal en el marco de la CSCE”, en Helsinki, en 1992, insistiendo en la necesidad del “reconocimiento y reforzamiento del estatuto legal y político de los Romanés en Europa”, no tenían réplica: “El hecho de que el Pueblo Romanó, como comunidad que vive dispersa, no se ajuste a la idea habitual de nación, ha contribuido a la prolongada negación de sus derechos y ha constituido, en gran medida, el motivo de la persecución y discriminación de que se le ha hecho objeto”.

9 Pronunciado *sastipén tay mestipén*. Mientras no se indique algún signo de acentuación, las palabras en romanó son agudas.

10 El Acta Resumen de la Audiencia sobre la situación de los Gitanos e Itinerantes en la Comunidad Europea (Bruselas, 19.05.1991) ya decía que “en la actualidad viven en Europa 12 millones de Romé y Sinté”. *Interface*, 7, 15.

Aproximación histórica, demográfica y antropológica al Pueblo Gitano

Cuadro 1. Población gitana en Europa¹¹

País miembro Unión Europea	Población total país (2009)	Estimaciones mínimas	Estimaciones máximas	Medias	% población (a partir de las medias)
Alemania	82400996	70000 <i>(110000)</i>	140000 <i>(130000)</i>	105000	0,13
Austria	8205533	20000 <i>(20000)</i>	30000 <i>(25000)</i>	25000	0,30
Bélgica	10414336	20000 <i>(10000)</i>	40000 <i>(15000)</i>	30000	0,29
Bulgaria	7262675	700000 <i>(700000)</i>	800000 <i>(800000)</i>	750000	10,33
Chipre	792604	1000 <i>(500)</i>	1500 <i>(1000)</i>	1250	0,16
Dinamarca	5484723	1000 <i>(1500)</i>	10000 <i>(2000)</i>	5500	0,10
Eslovenia	2007711	7000 <i>(8000)</i>	10000 <i>(10000)</i>	8500	0,42
España	46157822	650000 <i>(850000)</i>	800000 <i>(1000000)</i>	725000	1,57
Estonia	1307605	1000 <i>(1000)</i>	1500 <i>(1500)</i>	1250	0,10
Finlandia	5244749	10000 <i>(7000)</i>	12000 <i>(9000)</i>	11000	0,21
Francia	64057790	300000 <i>(280000)</i>	500000 <i>(340000)</i>	400000	0,62
Grecia	10722816	180000 <i>(160000)</i>	350000 <i>(20000)</i>	265000	2,47
Hungría	9930915	400000 <i>(550000)</i>	1000000 <i>(600000)</i>	700000	7,05
Irlanda	4156119	32000 <i>(22000)</i>	43000 <i>(28000)</i>	37500	0,90
Italia	59619290	110000 <i>(90000)</i>	170000 <i>(110000)</i>	140000	0,23
Letonia	2 245423	13000 <i>(2000)</i>	16000 <i>(3500)</i>	14500	0,65

¹¹ Comisión Europea (2011) (consultado el 17.03.2019 en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-400_es.htm). Entre paréntesis, y cursiva se indican los datos de Liégeois (1998: 34). Señalar que el documento de la Comisión Europea recoge también datos sobre el conjunto de países del Continente europeo, entre los que destacan las poblaciones gitanas medias de Turquía (2500000), Rusia (825000), Serbia (600000) o Macedonia (197750), suponiendo un % poblacional del 3,83%, 0,59%, 8,18% y 9,59%, respectivamente.

Cuadro 1. Población gitana en Europa (continuación)

País miembro Unión Europea	Población total país (2009)	Estimaciones mínimas	Estimaciones máximas	Medias	% población (a partir de las medias)
Lituania	3565205	2000 (3000)	4000 (4000)	3000	0,08
Luxemburgo	486006	100 (100)	500 (150)	300	0,06
Malta	403532	0 -	0 -	0	0,00
Países Bajos	16645313	32000 (35000)	48000 (40000)	40000	0,24
Polonia	38 500696	15000 (40000)	60000 (50000)	37500	0,10
Portugal	10676910	40000 (40000)	70000 (50000)	55000	0,52
Reino Unido	60943912	150000 (90000)	300000 (120000)	225000	0,37
Rep. Checa	10220911	150000 (250000)	250000 (300000)	200000	1,96
Rep. Eslovaca	5455407	400000 (480000)	600000 (520000)	500000	9,17
Rumanía	22246862	1200000 (1800000)	2500000 (2500000)	1850000	8,32
Suecia	9276509	35000 (15000)	50000 (20000)	42500	0,46
Total UE	457686251	4539100	7806500	6172800	1,73
Total Europa (Continente)	738087307	6395100 (7200000)	16118700 (8700000)	11256900	1,68

Fuente: Cifras extraídas por la Comisión Europea (2011) de un documento de la división de Gitanos del Consejo de Europa (*entre paréntesis los datos de Liégeois, 1998*)

Es difícil determinar la población gitana de un país. En España, el baile de cifras según el estudio que se consulte, así lo demuestra. El cuadro 2 recoge algunas de las cifras aparecidas en los últimos años. Destacaríamos el estudio elaborado por la Fundación FOESSA (2008), que estima la población gitana española en 970.000, representando el 2,1% del total.

Cuadro 2. Población gitana española según diversas fuentes

Fuente	Población gitana
Congreso Mundial de Ginebra de 1978	200.000 / 500.000
ASGG (en BOCG, 1999)	650.000
Unión Romani	700.000
II Cumbre Europea, Córdoba 2010	700.000 (1,6 % del total)
Asociación Nacional Presencia Gitana	1.000.000
Jean Pierre Liégeois (1998)	850.000 / 1.000.000
VI Informe FOESSA (2008)	970.000 (2,1 % del total)
CIS (2011)	600.000 / 970.000
Comisión Europea (2011)	650.000 / 800.000

Fuente: indicadas en el cuadro

Por comunidades autónomas, es en Andalucía donde reside la mayoría de la población gitana española, seguido de Madrid, Cataluña, Valencia, Castilla-La Mancha y Murcia (cuadro 3)

Cuadro 3. Población gitana por autonomía (porcentaje total según FSGG, 1999)

Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria
43,35	2,89	0,76	0,86	0,14	0,64
Castilla y León	Cas-La Mancha	Cataluña	Ceuta y Melilla	Extremadura	Galicia
4,49	5,32	8,39	0,32	1,79	2,18
La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	Valencia
1,17	9,37	5,23	0,94	1,85	8,32

Fuente: FSGG (BOCG, 1999)

Respecto a la población gitana procedente del Este de Europa, destacar el estudio EQUAL centrado en una parte del arco mediterráneo (ASPROSOCU, 2009; Martínez Ibars, 2008), donde se señalan datos importantes (cuadro 4).

Cuadro 4. Estimación población rom del Este en el arco mediterráneo (2008)

Cataluña	Reg. Murcia	Prov. Sevilla	Pro. Valencia	Total
1100	1500	1200/2000	2100/2500	5900/7100

Fuente: ASPROSOCU, 2009; Martínez Ibars, 2008

En lo que respecta a la Región de Murcia, los datos disponibles también fluctúan según fuente y momento, tal como reflejamos en el cuadro 5 (Caselles, 2013b: 270, actualizada). Afortunadamente no existen censos; la información suele extraerse principalmente de los estudios sobre vivienda.

Cuadro 5. Población gitana autóctona en la R. M. según diversas fuentes

Fuente	Estimación
Vázquez (1981)	10.370
Bernal (1989)	7.936
ASGG (en BOCG, 1999)	33.006
Montes et al. (2000)	13.800
Delegación FSG en la R.M (Salmerón, 2009)	12.463 (estimación mínima)
Delegación FSG en la R.M. (2015)	30.074

Fuente: indicadas en cuadro

Cuadro 6. Población Gitana en la Región de Murcia

Localidad	Viviendas de población gitana	Personas gitanas estimadas	Padrón de habitantes 2015	%
Murcia	2204	12768	439889	2,9
Cartagena	972	4910	216301	2,3
Lorca	573	3891	91714	4,2
Alcantarilla	355	2178	41021	5,3
Águilas	274	1096	34772	3,2
San Pedro del Pinatar	145	725	24339	3,0
San Javier	102	495	31915	1,6
Cieza	115	462	35115	1,3
Totana	96	460	30916	1,5
Mazarrón	77	385	32150	1,2
Puerto Lumbreras	70	310	14694	2,1
La Unión	59	295	19572	1,5
Archena	71	284	18559	1,5
Las Torres de Cotillas	70	280	21399	1,3
Jumilla	58	258	25484	1,0
Calasparra	41	205	10423	2,0
Fuente-Álamo	45	201	16284	1,2
Alguazas	45	170	9544	1,8
Mula	27	135	16805	0,8
Alhama	32	128	21351	0,6
Ceutí	20	100	11227	0,9
Abarán	19	89	13179	0,7
Los Alcázares	16	80	15605	0,5
Lorquí	12	72	7020	1,0
Yecla	13	52	34100	0,2
Molina de Segura	9	45	69331	0,1
TOTAL	5520	30074	1302709 (+164514) (1467223 total RM)	2,3 (2,1)

Fuente: FSG, 2015

Para una aproximación al número de población gitana y sus viviendas por municipio, recalculamos la información facilitada desde la Delegación

territorial de la Fundación Secretariado Gitano¹² (cuadro 6); indicamos los municipios según orden decreciente de población gitana.

Destaca la coincidencia porcentual de población gitana respecto al conjunto de la población regional con el indicado por Laparra a nivel nacional en 2008 (Fundación FOESSA, 2008), esto es: 2,3 y 2,1 respectivamente. Respecto a la evolución porcentual según municipios, destacar que Alcantarilla y Lorca ocuparían actualmente el primer y segundo lugar, siendo por ejemplo en 1989 San Pedro del Pinatar y Mazarrón los dos primeros, con porcentajes del 5,9% y 5,0% respectivamente (Bernal, 1989: 13).

Señalar, por último, que la relación comparativa entre demografía y exclusión social en la población gitana suele ser muy significativa. Los datos sobre las diversas dimensiones (ingresos económicos, trabajo, vivienda, educación, salud, etc.), son reveladores. Por ejemplo, contrasta alarmantemente la infrarrepresentación en el acceso a los estudios medios y superiores (Caselles, 2008 y 2013a; Salinas, 2009; en concreto y en el mejor de los casos, respecto a los estudios superiores alcanza el 0,3% del total del alumnado universitario -vid. Gobierno de España, 2012; Laparra, 2011-), frente a la sobrerrepresentación de las mujeres gitanas reclusas (llegando a suponer en torno al 25% del total de mujeres reclusas en España -vid. Equipo Barañí, 2001-); en ambos casos lo lógico sería en torno al 2%. Destaca especialmente lo altamente significativo que resulta el nivel educativo en relación a su vulnerabilidad social, desvelando con toda su crudeza la “violencia estructural” existente, la cual impide que un ser humano se desarrolle en sus capacidades. Todo ello, en gran medida, es resultado de una historia compleja que debe reconciliarse y que exigiría 3R, a decir de Galtung (1998): reconstrucción, reconciliación, resolución. Resulta socialmente perverso “atribuir a ‘la víctima’ la exclusiva responsabilidad de su situación” (Caselles, 2008: 231). En el ámbito jurídico-penal, incluiríamos también la exclusiva atribución de responsabilidad de los delitos personales, que con frecuencia son resultado de un sistema deficitario e incluso

¹² Datos facilitados por la Delegación de la Fundación Secretariado Gitano en la Región de Murcia, recopilados a partir de los Servicios Sociales de zona y agentes clave para su Estudio de Vivienda 2015. No se indicaron datos de presencia gitana respecto a los siguientes municipios: Abanilla, Albudeite, Aledo, Beniel, Blanca, Bullas, Campos del Río, Caravaca de la Cruz, Cehegín, Fortuna, Librilla, Moratalla, Ojós, Pliego, Ricote, Santomera, Torre-Pacheco, Ulea y Villanueva del Segura.

“opresor”, como podremos intuir más adelante, durante la lectura de los textos jurídicos de Fernández Torres y Vicente.

3. Reflexiones éticas para un nuevo modelo intercultural

En los últimos años se está hablando y escribiendo mucho sobre educación e interculturalidad, pero es difícil encontrar una crítica seria a los modelos educativos que se proponen, ignorando que no todos son iguales ni tienen las mismas implicaciones y consecuencias socioeducativas. El discurso pedagógico y la intervención educativa, de lo que se ha dado en llamar educación intercultural, y que se ha venido haciendo hasta ahora, no ha dado los resultados esperados en términos de respeto y de convivencia. No se ha sabido o no se ha podido hacer frente a un solapado racismo cultural que se traduce en un rechazo a la persona del diferente cultural. No son las culturas las que “incomodan”, sino las personas que viven y se expresan en esas culturas.

Hay una perversa corriente de pensamiento, que está avanzando peligrosamente en los últimos años en Europa, y que atribuye todos los males posibles a la presencia en nuestras sociedades de minorías o grupos de distinto origen cultural: negativa a integrarse, inseguridad ciudadana, pérdida de empleo y bienestar... Se tiende a olvidar que los problemas de las minorías étnicas y culturales son, casi siempre, fruto de las condiciones de las sociedades en las que viven, más que de las formas culturales de origen. La confluencia de los diversos grupos en la sociedad (gitano, mayoritario, inmigrante...) no ha creado el problema de la identidad, sólo obliga a preguntarnos quiénes somos y cuáles son nuestras señas culturales. En palabras de Ortega y Romero (2019: 70) “El miedo a que los ‘otros’ diluyan nuestra identidad cultural, el peligro de que nuestra sociedad se convierta en una amalgama sin referentes éticos seguros, no es sino una forma larvada de etnocentrismo y está en la base del rechazo al diferente cultural”. El recelo identitario no es sólo de la cultura paya hacia la gitana sino también de la gitana hacia la paya. Quizás haya que explicar este encapsulamiento cultural en tantos años de opresión y de maltrato que ha padecido el pueblo gitano. La consecuencia directa es que, con frecuencia, se vive pensando la falacia de que se pertenece a una cultura inalterable, no sujeta a los múltiples cambios y aportaciones que conlleva la sociedad

global. Sin embargo, la identidad cultural única y estable es un mito creado para la defensa de intereses políticos y económicos de determinados grupos de poder, ajenos a los intereses de la ciudadanía.

Es muy posible que haya que buscar el origen de este fracaso en un enfoque reduccionista y engañoso de partida que ha falseado la realidad, propiciado la asimilación del “diferente cultural” y ocultado las graves contradicciones existentes. En este modelo de educación intercultural ha prevalecido un cognitivismo propio de un idealismo kantiano que se ha preocupado más de remarcar las diferencias culturales que de dar una respuesta sincera a la persona misma del diferente cultural. Desde un punto de vista ontológico y metafísico, yo soy yo y tú eres tú. Somos seres diferentes. Pero la diferencia, de la que tanto se habla ahora, siempre acaba, de una manera u otra, convirtiéndose en in-diferencia. Normalmente las apologías de las diferencias separan más que unen. Por eso, la palabra clave aquí, ya no es “di-ferencia” sino “de-ferencia”. La ética es deferencia. Ser ético es no ser indiferente. Hacerle ver, a quien tengo delante, que es importante para mí, que su posible sufrimiento me importa. Que soy sensible a su situación y no soy indiferente a lo que a él o a ella pueda sucederle.

La carencia más grave de la ética kantiana, que ha estado y está en la base de todas estas propuestas educativas, es que sólo contempla la perspectiva abstracta de lo universal y de lo absoluto. Esto nos ha conducido a entender al Pueblo Gitano de una manera abstracta, sin historia ni contexto, como si la realidad que le afecta fuese producto de la naturaleza, de fuerzas invisibles, como algo dado y producido por azar, y no causada por razones socio-políticas.

Este modelo sesgado de educación intercultural ha partido de un prejuicio pedagógico equivocado. Una idea, según la cual, el mejor modo de garantizar la convivencia entre los diferentes modos de vida que representan las diferentes culturas en una sociedad es únicamente a través del conocimiento de las tradiciones, las costumbres, la lengua y la religión. Sin embargo, el conocimiento por sí solo, no mejora necesariamente la comprensión del *otro*, ni la relación con las demás personas. Nos fijamos en las diferencias culturales, pero hemos olvidado al ser humano concreto.

Hablamos de exclusión, pero no de *excluidos*; hablamos de inmigración, pero no de *inmigrantes*; hablamos de grupo mayoritario, pero no de sus *miembros*;

hablamos de pueblo gitano, pero no de *gitanos*. Nos resulta más cómodo interesarnos por la cultura, y menos por la *persona* que hay detrás de esa cultura. La cultura no pide trabajo y casa; no pide condiciones dignas de vida. La gitana o gitano concreto, cuando lo necesita, sí lo hace. Sin descubrir la historia de vida que hay detrás de cada persona se hace imposible la integración y la acogida del *otro* y, en consecuencia, se hace imposible la educación compartida.

Por tanto, es una tarea urgente el comenzar a desmontar este discurso idealista que envuelve la educación intercultural. De no ser así, estaremos implementando supuestas estrategias de integración que sólo consiguen perpetuar una praxis que divide y enfrenta a los llamados de “fuera” y a los de “dentro”. Desde esta posición intelectual podría olvidarse que el objetivo es buscar una sociedad integrada, y esta pasa, tanto por “conocer” las diferencias de los *otros*, como por *reconocer, aceptar y acoger al otro* en la realidad de su existencia concreta.

Este otro modo de abordar el tema de la interculturalidad parte de la *exigencia ética* de construir un espacio humanizado en el que todas y todos, venidos de todas partes, podamos vivir en compañía. Esto me lleva irremediabilmente a considerar a la otra persona, no sólo desde una perspectiva estadística y sociológica, sino también y, sobre todo, desde una perspectiva *ética y compasiva* (Ortega y Romero, 2019: 71).

Como ha quedado establecido, la ética es una respuesta al *otro*, a su demanda, a su apelación. La ética, en la perspectiva de Lévinas, no nace como resultado del cumplimiento de una ley, sino como respuesta a la interpelación del rostro sufriente del *otro* (Mèlich, 2014: 326). En este acontecimiento antropológico no sale a nuestro encuentro sólo la “naturaleza humana” del *otro*, ni su cultura o identidad, ni siquiera la idea de dignidad del hombre, sino la realidad concreta e histórica del *otro*, y su vulnerabilidad. Este nuevo paradigma de entender la educación intercultural parte de la ética levinasiana, y de lo que se ha dado en llamar *pedagogía de la alteridad*.

Así entendida la educación intercultural es una “herramienta” poderosa para el encuentro de todas las personas, para la transformación social. Es el medio indispensable para la construcción de los pilares de “un puente que, tal vez, posteriores generaciones se encargarán de tender y de completar. No

importa tanto construir el puente, cuando ‘dar tiempo’ para que cada cultura, desde su orilla, construya sus pilares. Porque, entonces, el puente será el lugar de todos y todos podrán transitar de un sitio a otro, sin barreras, sin cortapisas y sin miedos a no estar suficientemente identificados”, escriben González y Arnaiz (2002).

La construcción de una sociedad integrada en la que quepan todas las formas culturales de expresión es una tarea de *todos*, y “este proceso sólo será una realidad emancipatoria si se impregna de la dimensión solidaria de carácter universal” (García Roca, 2002).

Bibliografía

- Abajo, J. E. (1997). *La escolarización de los niños gitanos: el desconcierto de los mensajes doble-vinculares y la apuesta por los vínculos sociales y afectivos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Abajo, J. E. y Carrasco, S. (eds.) (2004). *Gitanas y gitanos en la encrucijada: experiencias de éxito y continuidad educativa para repensar el cambio social y cultural*. Madrid: Instituto de la Mujer/CIDE.
- Abajo, J. E.; Arribas, A.; Calvo, L., Cuadrado, G.; Nogales, L. y Velasco, M. (coords.) (2019). *La lucha por un futuro mejor. Relatos de mujeres gitanas ribereñas*. Aranda de Duero: Ayuntamiento de Aranda de Duero.
- Agüero, S. y Jiménez, N. (2019). *Resistencias gitanas*. Madrid: Libros.com.
- Aguirre, J. (2006). *Historia de las itinerancias gitanas. De la India a Andalucía*. Zaragoza: Institución “Fernando el Católico”.
- Asociación de Enseñantes con Gitanos (2005). *Memorias de Papel 1, 2 y 3. 1980-2005*. Valencia: Asociación de Enseñantes con Gitanos.
- Asociación Nacional Presencia Gitana (1991). *Informe sobre la cuestión gitana*. Madrid: Presencia Gitana.
- Asociación Nacional Presencia Gitana (1999). *1999, Año de la reparación histórica del Pueblo Gitano. Cinco siglos de la Pragmática de 1499 y doscientos cincuenta años de la Redada de 1749*. Madrid: ANPG (policopiado).

- Asociación Nacional Presencia Gitana (2009). Notas sobre la Asociación Nacional Presencia Gitana: Su compromiso humano y su andadura colectiva. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 271-287.
- Asociación para la Promoción Sociocultural (ASPROSOCU) (2009). Informe sobre inmigrantes romaníes del Este de Europa. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 299-309.
- Bereris, P. y Gatzeli, V. (1994). Dossier Grecia, *Interface*, 13, 15-20.
- Bernal, J. M. (1989). *Los gitanos en la Región de Murcia*. Cartagena: Ayuntamiento de Cartagena.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales (B.O.C.G.)*, 520 (17.12.1999) 154/000028. Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo, para el estudio de la problemática del pueblo gitano [vid. *Gitanos. Pensamiento y Cultura*, 4, 21-34].
- Borrow, G. (1979). *Los Zíncali (los gitanos de España)*. Madrid: Turner.
- Caselles, J. F. (2005). El Pueblo Gitano y la educación: hacia la integración desde el respeto a la identidad; en M. C. Jiménez. *Pedagogía Diferencial, diversidad y equidad*. Madrid: Pearson, págs. 173-208.
- Caselles, J. F. (2006). Aproximación a la situación educativa del Pueblo Gitano; *I Tchatchipen*, 53, 31-49.
- Caselles, J. F. (2008). Factores sociales de la exclusión social del Pueblo Gitano. En M. Hernández Pedreño (coord.) *Exclusión social y desigualdad* (229-252). Murcia: Editum..
- Caselles, J. F. (2013a). La aportación del Pueblo Gitano a la Universidad. *Revista Asociación de Enseñantes con Gitanos*, 30, 145-161.
- Caselles, J. F. (2013b). Vivienda y Pueblo Gitano. En M. Hernández Pedreño (coord.) *Vivienda y exclusión residencial* (269-287). Murcia: Editum.
- Cebrián, A. (1992). *Marginalidad de la población gitana española*. Murcia: Universidad de Murcia.
- CIS (2011). *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1992). Acta resumen de la Audiencia sobre la situación de los Gitanos e Itinerantes en la Comunidad Europea (Bruselas, 29.05.1991). *Interface*, 7, 15-19.
- Comisión Europea (2011). *La Comisión Europea insta a los Estados miembros a establecer estrategias nacionales para la integración de los gitanos*. IP/11/400. Estrasburgo, 5 de abril.
- Da Fonseca, A. (2009). La mujer gitana en el siglo XXI. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 233-238.
- De Vaux de Foletier, F. (1977). *Mil años de Historia de los Gitanos*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Equipo Barañú (2001). *Mujeres gitanas y sistema penal*. Madrid: Metyel.
- Esparcia, M. J. (2009). Mujer gitana e integración. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 213-231.
- Fernández Jiménez, D. L. (2009). Instituto de Cultura Gitana: Programas, relaciones y proyectos. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 263-270.
- Fernández Torres, M. J. (2008). El racismo como forma de exclusión del Pueblo Gitano. Aspectos jurídicos. En M. Hernández Pedreño (coord.) *Exclusión social y desigualdad* (147-166). Murcia: Editum.
- Fernández Torres, M. J. (2009): Los gitanos en la Unión Europea y el resurgimiento de políticas neofascistas. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 91-112.
- Fraser, A. (2005). *Los Gitanos*. Barcelona: Ariel.
- Fundación FOESSA (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- Fundación Secretariado General Gitano (2003). *50 Mujeres gitanas en la sociedad española*. Madrid: FSGG/Instituto de la Mujer.
- Galtung, J. (1996). Los Romá como factores de paz, actores de paz, trabajadores por la paz; *2º Congreso Internacional por la Paz en Europa*; Asociación Nacional Presencia Gitana. Vitoria-Gasteiz/Gernika, 9 al 13 de julio.

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao: Bakeaz/Gernika Gogoratuz.
- García Roca, J. (2002). Multiculturalidad e Inmigraciones. En G. González y R. Arnaiz (coords.) *El discurso intercultural. Prolegómenos a una filosofía intercultural* (163-168). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Gobierno de España (2010). *Plan de acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Gobierno de España (2012). *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*. Madrid: Gobierno de España.
- Gómez Alfaro, A. (1993). *La Gran redada de Gitanos*. Madrid: Presencia Gitana.
- Gómez Alfaro, A. (2009). *Legislación histórica española dedicada a los Gitanos*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Gómez Alfaro, A. (2010). *Escritos sobre Gitanos*. Valencia: Asociación de Enseñantes con Gitanos.
- González, R. y Arnaiz, G. (2002) La interculturalidad como categoría moral. En G. González y R. Arnaiz (coords.) *El discurso intercultural. Prolegómenos a una filosofía intercultural* (77-106). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Guglielmo, R. (dir.) (2002). *Seguimiento de la protección de las minorías en la Unión Europea: La situación de los roma/gitanos en España*. Budapest: Open Society Institute/EU Accesión Monitoring Program (OSI/EUMAP).
- Jiménez, N. (2009). ¿El romanó, el caló, el romanó-kaló o el gitañol? Cincuenta y tres notas sociolingüísticas en torno a los gitanos españoles. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 149-161.
- Kenrick, D. (1995). *Los Gitanos: de la India al Mediterráneo*. Madrid: Presencia Gitana.
- Laparra, M. (coord.) (2007). *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana. Una primera aproximación*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Laparra, M. (coord.) (2011). *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS A Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Leblon, B. (1987). *Los Gitanos de España. El precio y el valor de la diferencia*. Barcelona: Gedisa.
- Liégeois, J. P. (1987a). *Gitanos e itinerantes*. Madrid: Presencia Gitana.
- Liégeois, J. P. (dir.) (1987b). *La escolarización de los niños gitanos y viajeros. Informe síntesis*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Liégeois, J. P. (1998). *Minoría y escolaridad: el paradigma gitano*. Madrid: Presencia Gitana.
- Liégeois, J. P. (2000). ¿Hacia un nuevo espacio político para los Romá?; *Seminario Internacional "Imago Europae XXI"*. Asociación Nacional Presencia Gitana, Toledo, 6 al 10 de mayo.
- Liégeois, J. P. (2004). La escolarización de los niños gitanos: un reto y un paradigma para la Educación Intercultural; *Educatio Siglo XXI*, 22, 91-123.
- Liégeois, J. P. (2019). *Gitanos en Europa*. Madrid: Presencia Gitana.
- Linares, J. E. (coord.) (2006). *Estudio sobre la situación educativa del alumnado de etnia gitana en la Región de Murcia*. Murcia: Consejería de Educación y Cultura.
- Martínez Ibars, R. (coord.) (2008). *Lungo Drom. La población rrom del Este Europeo en el Arco Mediterráneo. Un largo camino hacia la inclusión social*. Cartagena: ASPROSOCU/et al. eds.
- Mèlich, J. C. (2014) La condición vulnerable (Una lectura de Emmanuel Lévinas, Judith Butler y Adriana Cavarero). *Ars Brevis*, 20, 313-335.
- Montes, R. et al. (coords.) (2000). *La escuela intercultural. Iº Encuentro del Consejo Escolar de la Región de Murcia con Consejos Escolares de Centro*. Murcia: Consejo Escolar de la Región de Murcia.
- Motos, I. (2009). Lo que no se olvida: 1499-1978. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 57-74.

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

- Navarro, J. (2009). La situación del alumnado de etnia gitana en el sistema educativo de la Región de Murcia. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 256-261.
- Ortega, J. F. (2017). *Cantes de las minas, cantes por tarantas*. Murcia: Editum.
- Ortega, P. y Romero, E. (2010) Intercultural education and migration. Educational proposals. *Education Research International*, Article ID 434079, pages 7.
- Ortega, P. y Romero, E. (2019). *A la intemperie. Conversaciones desde la pedagogía de la alteridad*. Barcelona: Octaedro.
- Peñañiel, A. (2009). Los gitanos en España y Región de Murcia. Seis siglos de marginación. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 37-56.
- Ramírez Heredia, J. D. (1972). *Nosotros los Gitanos*. Barcelona: Ediciones 29.
- Ramírez Heredia, J. de D. (1994). *Cartas del Pueblo Gitano*. Barcelona: Instituto Romanò.
- Ramírez Heredia, J. D. (2005). *Matrimonio y boda de los gitanos y de los "payos"*. Barcelona: CPEDA.
- Real Decreto 891/2005*, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano.
- Salinas, J. (dir.) (2003). *Maj Khetane. Más juntos. Materiales interactivos para trabajar la cultura gitana*. Valencia: Comisión de Educación del Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano (CD).
- Salinas, J. (dir.) (2008). *Curso de Formación para profesorado y otros profesionales de la intervención socioeducativa con alumnado gitano del Este de Europa*. Madrid: Lungo Drom/U.E./Equal (2 CD).
- Salinas, J. (2009). Un viaje a través de la historia de la escolarización de las gitanas y gitanos españoles. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 165-188.
- Salmerón, J. (2009). Orígenes, vicisitudes, realidad actual y retos del pueblo gitano en España y Región de Murcia. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 115-131.
- Sánchez Ortega, M. H. (1977a). *Documentación selecta sobre la situación de los Gitanos españoles en el siglo XVIII*. Madrid: Editora Nacional.

- Sánchez Ortega, M. H. (1977b). *Los Gitanos españoles, el período borbónico*. Madrid: Castellote.
- Sánchez Ortega, M. H. (1988). *La Inquisición y los Gitanos*. Madrid: Taurus.
- Sánchez Ortega, M. H. (2009). La minoría gitana en el siglo XVII: represión, discriminación legal, intentos de asentamiento e integración. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 75-90.
- San Román, T. (1976). *Vecinos gitanos*. Madrid: Akal.
- San Román, T. (1997). *La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos*. Madrid: Siglo XXI.
- Santiago Fernández, L. (2009). La comunidad gitana de la Región de Murcia: una aproximación a su realidad presente. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 247-250.
- Unión Europea (2009). *Vademecum. Los 10 principios básicos comunes para la inclusión de los gitanos*. UE.
- Vázquez, J. M. (dir.) (1981). *Los gitanos en Murcia hoy. 1980*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Vera, A. (2009). Cáritas y la promoción del Pueblo Gitano. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 251-256.
- Vilar, M. J.; Vilar, J. B. y Caselles, J. F. (eds.) (2009). La comunidad Gitana en España y Región de Murcia: Entre la integración y la exclusión. *Anales de Historia Contemporánea*, 25.

Capítulo 3. Aproximación a la situación jurídica de la población gitana en España y Europa

M^a José Fernández Torres

Introducción

La discriminación institucional y social a la población gitana no es un hecho desconocido. Son numerosos los estudios e informes que han denunciado esta realidad. Merecen especial atención los elaborados por organismos o entidades internacionales, entre los que destacamos el informe realizado por el Eurobarómetro de 2015 que, en la misma línea que ya denunciara el Comisario para los Derechos Humanos Gil Robles¹ en su informe de 2006, afirma que el colectivo gitano es la minoría europea más marginada y desprestigiada en Europa y reitera que la discriminación que padecen constituye el mayor obstáculo para su supervivencia y para el pleno reconocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales. En esta misma línea, la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)², en su informe 2018, afirma que la grave discriminación hacia la comunidad gitana en países de la UE constituye una enorme barrera para mejorar sus condiciones de vida, sólo comparables a la de países en vías de desarrollo. Así mismo, en la Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennes, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 14-25 de enero de 2019, en relación a los gitanos denuncia que: “[...] las personas pertenecientes a esta minoría se mantienen entre las más marginadas y vulnerables del país, ya que el ‘antigitanismo’ está todavía muy extendido y profundamente arraigado en los comportamientos sociales y culturales y en las prácticas

1 Vid. Gil Robles, A. (2006). Informe final sobre la situación en Europa de los gitanos para el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria de la UE.

2 Vid. Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2018). Informe 2018.

institucionales [...]”³. El grado de discriminación institucional que sufre el pueblo gitano es tan extremo que ha tenido que esperar hasta el 24 de octubre de 2012, sesenta y siete años, para que Alemania reconociera que los gitanos también fueron víctimas del Holocausto nazi durante la Segunda Guerra Mundial.

El pueblo gitano denuncia que esta discriminación social es causa de la vulneración de su derecho a la propia identidad, al trabajo, a la vivienda y a la educación, entre otros, y mantiene que esta situación es consecuencia de la discriminación institucional que, durante siglos, han propiciado disposiciones sancionadoras y exterminadoras. En efecto, desde finales del siglo XV hasta el siglo XX, la política de hostigamiento y represión dirigida a la población gitana ha sido una constante de todas las monarquías europeas y españolas.

1. Legislación histórica

En nuestro país, desde el siglo XV hasta la promulgación de la Constitución de 1978, la legislación contra los gitanos ha sido constante en mayor o menor medida. Sin hacer una relación exhaustiva, es necesario destacar alguna de ellas. Los Reyes Católicos, en 1492, inician esta vergonzosa política de represión mediante la promulgación de la primera disposición antigitana que ordena a esta minoría cambiar sus costumbres, cultura, lengua y tradición por las del Reino de Castilla.

En el siglo XVII, Felipe II ordena que abandonen sus usos y tradiciones bajo pena de galeras. Durante el siglo XVIII, los monarcas españoles optaron por vías diferentes, pero con igual fin exterminador. Así, mientras Fernando VI, como denuncia Gómez Alfaro⁴, en 1749 ordenó la *Gran redada de gitanos o prisión para todos los gitanos sin diferencia de edad o sexo*, o prisión general de gitanos por el mero hecho de serlo, Carlos III, en la Pragmática Sanción de 19 de septiembre de 1783, “Reglas para contener y castigar la vaguería excesos de los llamados gitanos”, en Novísima Recopilación, Tit XVI, prohíbe que

3 Cfr. Fernand de Varennes (2019). Declaración sobre cuestiones de las minorías sobre la conclusión de su visita oficial a España, 14-25 de enero de. 2019. Consultado el 03/04/2019 en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24112&LangID=S>

4 Vid. Gómez Alfaro, a. (1993). La gran redada de gitanos. España, la prisión general de gitanos 1749. Madrid, España: presencia gitana.

conste en cualquier documento el término gitano unido al concepto de pueblo; además, establece en la misma Pragmática que el sustantivo “gitano” se relacione siempre con situaciones de “conflictividad”, “peligrosidad” o “vagancia”. En el siglo XIX es conocido que, en la denominada “Cartilla del Guardia Civil”, aprobada por R.O. de 22 de junio de 1852, se ordenó perseguir y detener a los gitanos, manteniendo el viejo prejuicio de que el hecho de ser gitano, respondía a la etiqueta legal de “vagos”, “malhechores” o “gente sospechosa”.

Durante el siglo XX no se modificó sustancialmente la situación discriminatoria hacia este colectivo. “La legislación elaborada para el pueblo gitano, tanto en nuestro país como en el resto del viejo continente, responde a la filosofía que asume el binomio peligrosidad/pueblo gitano fundamentada en teorías criminológicas preventivas de la delincuencia que pretenden predecir el comportamiento futuro de un individuo en base a su pertenencia a un colectivo determinado, en este caso, por ser miembro del pueblo gitano” (Fernández Torres, 2008: 148 y s.). En efecto, a la luz de la criminología eugenésica o biológica criminal elaborada por el doctor en medicina italiano de origen judío, Cesare Lombroso, en su obra *L'uhomo delinquente* (1876), la criminalidad y la asocialidad se consideran enfermedades hereditarias, el *gen criminal* se transmitiría de unas generaciones a otras. En base a esta ideología, en Alemania, entre los años de 1933 a 1945, la solución nazi a la cuestión de los gitanos y de otras minorías debía encontrarse igualmente en la biología, con medidas de esterilización primero y de exterminación después. A tal efecto, desarrollaron una considerable actividad legislativa para adecuar estas teorías a sus fines, regulando cuatro ámbitos: a) en 1933 se crean dos leyes, una para separar de la función pública a quienes no eran de raza aria y, otra, por la que se instauró un sistema de prevención de enfermedades hereditarias; b) en 1935, las leyes de Nüremberg incapacitarían a los judíos para celebrar contratos y mantener relaciones sexuales con personas arias; c) en 1939, el Decreto para el exterminio de enfermos mentales; y d) en 1944, el Proyecto de Ley sobre “extraños a la comunidad” que, como subraya Muñoz Conde, fue defendido por juristas de la talla de Mezguer, define el término “asocial” de una forma tan ambigua y abierta que permitió incluir en él a enfermos mentales, minusválidos, mutilados, prostitutas, inmigrantes, vagos, tuberculosos, mujeres jóvenes de conducta sexual inadecuada, homosexuales, drogadictos, mendigos, alcohólicos, sinti, roma, gitanos, etc., defendiendo la necesidad de

asesinarles, pues suponían un lastre económico para la comunidad (art. I); el art. II se dedica a las *Medidas policiales contra los extraños a la comunidad*, en el que se establecen como medida de vigilancia o control policial el internamiento en campamentos o establecimientos apropiados *a su propia costa*; regula las *Medidas jurídicopenales*, distinguiendo entre pena privativa de libertad, la castración y la pena de muerte (art. III); y, en el art. IV, determina los supuestos y forma de practicar la esterilización⁵.

En esta línea de política criminal, durante el siglo XX, las monarquías europeas elaboran los primeros censos de gitanos en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Rusia y Suiza con la finalidad de “combatir la molestia gitana” (*Bekämpfung des Zigeunerunwesens*) y propiciar su posterior exterminio (Fraser, 2005: 250 y ss). España, en algunos aspectos, participa de la misma filosofía -aunque evidentemente no con el mismo objetivo- la Ley de Vagos y Maleantes de 1933 y su heredera, la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social de 1970, que mantuvo vigentes algunos de sus artículos hasta su derogación por el Código penal de 1995.

Durante los últimos años, las corrientes criminológicas más novedosas centran su estudio, de un lado, en el Estado como sujeto victimario, que viola los derechos humanos y, de otro, en las víctimas de estas vulneraciones. Con esta construcción, llegan a la conclusión de que estas víctimas, a su vez, pueden convertirse en personas peligrosas para la sociedad, debido a la frustración o ira que puede generar su victimización. Lo que revela, que la política criminal practicada por numerosos Estados se cimienta en unos inadmisibles prejuicios hacia las clases más desfavorecidas de la sociedad.

Sobre estas prácticas discriminatorias, los Estados europeos todavía no han asumido sus responsabilidades legales, hasta el momento, además de Alemania, solamente el Gobierno de Suecia⁶, en 2014, ha reconocido su responsabilidad en estos actos mediante la publicación de un documento llamado “Libro Blanco sobre abusos y violaciones de Roma durante el siglo

5 Vid. Muñoz Conde, F. (2002). La esterilización de los asociales en el nacionalismo ¿Un paso para la solución final de la “cuestión social”? Revista electrónica de Ciencias penales y criminología. RECPC (27 febrero). Recuperado de: http://criminet.ugr.es/recpc/recpc_04-05.html

6 Vid. Informe del Ministerio de Trabajo de Suecia (2014). Libro Blanco sobre abusos y violaciones de Roma durante el siglo XX, 2014, Estocolmo, Suecia.

XX” del Ministerio de Trabajo de Suecia, en el que se admite que, desde 1900 hasta el 2000 (durante 100 años), los gitanos fueron estudiados antropológicamente con el fin de buscar el llamado “gen delincuente” *lombrosiano* (se les medía el cráneo, se les sometió a pruebas médicas, fueron objeto de esterilización forzosa y castraciones, las niñas y niños gitanos fueron separados por la fuerza de sus progenitores -o familias- para internarles en centros públicos, fueron torturados y deportados de forma masiva), concluyendo que la situación actual de la comunidad gitana es consecuencia de aquellas políticas. No obstante, este reconocimiento público, es necesario subrayar que nada se ha acordado sobre la reparación del daño causado a las víctimas de estos hechos.

2. El Derecho de igualdad, prohibición y punición de la discriminación en España

Después de la Segunda Guerra Mundial, los diferentes Estados se comprometen en prohibir la discriminación y evitar que el odio al diferente pudiera originar otro *Holocausto Nazi*, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Desde entonces, son diversos los instrumentos internacionales que prohíben la discriminación y proclaman la igualdad. Entre los de ámbito Universal, es necesario subrayar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16-12-1965 de ONU y el Pacto internacional de Derechos Sociales y Económicos de 16-12-1965 de ONU y, entre los de ámbito regional, los de la UE, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y la Convención Marco para la protección de las minorías nacionales de 1-2-1995.

Desde el ámbito jurídico, la discriminación racial se define, en el artículo 1 de la Convención Contra todas las formas de Discriminación de la ONU de 1965, como *toda distinción, exclusión o restricción [...] basada en motivos de raza, linaje, origen nacional o étnico que [...] anule o menoscabe el reconocimiento, y el [...] ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales [...]*”.

Además, en su art. 4, letra a), esta Convención obliga a los Estados a declarar “(...) como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra

cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación”.

A partir de la entrada en vigor de todos estos instrumentos internacionales, la prohibición y sanción de los comportamientos discriminatorios se recoge en la legislación de numerosos Estados. Así, por ejemplo, en Alemania⁷, en febrero de 1950, el Partido Socialdemócrata (SPD), presenta un proyecto de ley para sancionar comportamientos discriminatorios «Proyecto contra los enemigos de la Democracia» que, en 1960, culmina con la instrucción del delito “la incitación al odio” en el § 130 del StGB. Francia⁸ contempla los delitos y contra la discriminación en el art.24.6 de la Ley sobre Libertad de Prensa de 1972, que sanciona el delito de provocación a la violencia, la discriminación o el odio racial y, en el Reino Unido, la Public Order Act de 1986, establece las medidas referentes a la incitación al odio racial, que inspiran su sistema penal antixenófobo.

Al otro lado del Atlántico, en EEUU, la sanción de los delitos de incitación al odio, a diferencia del sistema europeo que sostiene su criminalización fundamentalmente en la dignidad de la persona, se regula como límite a la libertad de expresión (Alcácer Guirao. R. (2015: 51), esto es, como “el único límite que cabe oponer al ejercicio de la libertad de expresión es el de la incitación directa a una conducta que genere un peligro claro e inminente, criterio establecido por el juez Holmes en el voto particular a la sentencia Schenck v. United States [249 U.S. 47 (1919)] y consolidado en *Brandenburg v. Ohio* [395 U.S. 444 (1969)], en la que el Tribunal sentó el principio de que las garantías constitucionales asociadas a la libertad de expresión no permiten siquiera a un Estado prohibir la apología [advocacy] del uso de la fuerza o de la violación de la ley excepto cuando esa apología está dirigida a incitar o

7 Vid. Mirena Landagorostiza, J.M. (1996:534 y ss.) La regulación penal alemana sobre la discriminación racial y la xenofobia tras la nueva “Ley de Lucha contra la Criminalidad” (Verbrechensbekämpfungsgesetz) de 28 de octubre de 1994. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Políticas (ADPCP), Vol. XLIX, Fasc. 11, 1996. Texto consultado el 3/04/2019 en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/27328>

8 Vid. Entre otros, Gómez Martín, V. (2016:3). Iniciación al odio y género. Algunas reflexiones sobre el nuevo art. 510 CP y su aplicabilidad al discurso sexista. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 18-20, 1-25 (2016). Texto consultado 31/03/2019 en: <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-20.pdf>

producir una inminente acción ilícita y es adecuada para incitar o producir esa acción”⁹.

En España, el Derecho a la igualdad y prohibición de la discriminación se garantiza en la Constitución de 1978. Como es sabido, nuestra Constitución recoge tanto la igualdad ante la ley o igualdad formal (art. 14 CE), como la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para que la igualdad entre los ciudadanos sea real (art. 9.2 CE), así como el deber del Estado de velar para que el valor de la igualdad inspire nuestro ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE). Además, para garantizar el respeto de las libertades y derechos fundamentales, la propia Constitución prevé un sistema de control reforzado: primero, a través de los Jueces y Tribunales ordinarios integrados en el Poder Judicial y las leyes procesales; y, por último, establece el sistema específico de tutela, mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. (art. 53.2 para arts. 14 a 29 de la CE). Además, por vía del art. 10.2 de la CE, “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Por otra parte, en el Código penal de 1995, el legislador sanciona aquellos comportamientos que violan el art. 14 de la CE de 1978 mediante la tipificación de diferentes delitos. Ahora bien, ¿toda violación del art. 14 de la CE es un comportamiento discriminatorio? La respuesta a esta cuestión, como señala Lorenzo Copello¹⁰, la ofrece el mismo precepto constitucional que, en su primer párrafo, prohíbe un trato desigual genérico o “arbitrario” y, en el segundo, delimita un concepto de discriminación en relación a una particularidad o característica del sujeto pasivo, que cita el propio artículo, sin que ello deba considerarse una lista cerrada de supuestos. A partir de este concepto de discriminación, el legislador, establece la tutela penal de la igualdad y contra la discriminación, tipificando *ex novo* una serie de conductas que están diseminadas en diferentes Títulos del Código penal de

9 Cfr. Alcácer Guirao, R. (2015: 62) Víctimas y disidentes. El “discurso del odio” en EE.UU. y Europa. Revista Española de Derecho Constitucional, 103, 45-86.

10 Vid. Lorenzo Copello, P. 1996: 223 y ss) La discriminación en el Código Penal de 1995. Estudios Penales y Criminológicos, 19, 221-288. Consultado el 03/04/2019 en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/142215>

1995. Se trata de comportamientos que tienen su origen en un prejuicio por razón de sexo, orientación sexual, raza, etnia, ideología, religión, enfermedad, etc.

La L.O. 1/2015, de 30 de marzo, para la reforma del Código penal, ampliamente criticada por la doctrina penal, entre otras razones, por la ambigüedad de la terminología empleada por el legislador¹¹, incorpora a nuestro ordenamiento la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de la Unión Europea, que, en palabras de Gómez Martín, contiene una terminología “más concreta que la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)”¹².

Tras esta reforma, nuestro Código penal sanciona comportamientos que tienen su origen en conductas discriminatorias, mediante la tipificación de los delitos de amenazas a grupos determinados de personas (art.170.1 CP), contra la integridad moral motivados por razones de carácter racista, xenófobo o discriminatorio (art.173.1 CP), la tortura por razones de discriminación (arts. 174. 1 y 2 CP) y la discriminación en el empleo público o privado (art.314 CP).

El en art.510.1 del CP se castiga a quienes públicamente fomenten o provoquen, directa o indirectamente, al odio, a la hostilidad, discriminación y la violencia “contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad” (art.510.1, a) CP); así como, a quienes elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para fomentar,

11 Vid. Entre otros, Muñoz Conde, F. (2015:7) Derecho penal. Parte especial, 20 edición, Valencia, España, Tirant Lo Blanch; Teruel Lozano, G.M. (2015:7). La libertad de expresión frente a los delitos de negacionismo y de provocación al odio y a la violencia: sombras sin luces en la reforma del Código penal. Indret 4/2015.

12 Cfr. Gómez Martín, V. (2016:4), Iniciación al odio y género. Algunas reflexiones sobre el nuevo art. 510 CP y su aplicabilidad al discurso sexista. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, REPC, 18-20, 1-25 (2016). Texto consultado el 31/03/2019 en: <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-20.pdf>

promover, o incitar directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del grupo o persona que determina el precepto (art.510.1, b) CP) y, finalmente, sanciona la negación, trivialización grave o enaltecimiento de los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, o enaltezcan a sus autores, contra las mismas personas o grupo y por la misma razón, cuando de este modo se promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación contra los mismos (art. 510.1, c) CP).

Los supuestos atenuados de este delito se recogen en el punto 2 del mismo artículo: en la letra a) se sanciona lesionar la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito o mediante la producción, elaboración, posesión con la finalidad de distribuir, facilitar a terceras personas el acceso, distribuir, difundir o vender escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para lesionar la dignidad de determinados grupos y personas que señala el precepto (art.510.2,a CP); mientras que en su letra b) castiga el enaltecimiento o justificación por cualquier medio de expresión pública o difusión de los delitos que se hubieran cometido contra determinados sujetos o de sus partícipes (art.510.2,b CP).

Por último, se establecen unos supuestos agravados para estas conductas cuando concurren determinados elementos (art.510, 3 y 4 CP) y dos disposiciones comunes, esto es, la inhabilitación especial para profesión u oficio de docente educativo o deportivo (art.510.5), así como la preceptiva “destrucción, borrado o inutilización de los libros, archivos, documentos, artículos y cualquier clase de soporte objeto del delito, (...) cuando el delito se hubiera cometido a través de tecnologías de la información y la comunicación, se acordará la retirada de los contenidos” (art. 510.6 CP).

De otra parte, también es objeto de reproche penal la denegación de prestaciones públicas y/o privadas (arts. 511 y 512 CP), asociación ilícita para promover el odio, la violencia o la discriminación (art.515.4. CP), las ofensas contra los sentimientos religiosos (arts. 522 a 525 CP) y el genocidio (art. 607 CP).

Finalmente, la circunstancia modificativa de la responsabilidad del art.22.4 del CP prevé el incremento de la pena en los ataques a bienes jurídicos

tutelados en otros delitos, tales como: delitos contra la vida, la integridad física, la libertad, el patrimonio, siempre que el ataque a dichos bienes jurídicos se lleve a efecto *por motivos discriminatorios*.

Sin duda, entre todos los delitos mencionados, el que despierta mayores dificultades interpretativas es el llamado “delito de odio” (art.510). Así, mientras para Portilla Contreras (2015: 717) este delito restringe la libertad de expresión o de sentimientos del autor, Alcácer Guirao considera que “el discurso de odio está *prima facie* protegido por el derecho fundamental [libertad de expresión], por lo que su restricción solo podrá justificarse en función del menoscabo que su ejercicio pueda causar sobre otros intereses protegidos de similar rango constitucional, en virtud de un juicio de proporcionalidad. Y su restricción bajo pena solo será proporcionada cuando el daño causado pueda considerarse de una gravedad relevante, cuando no exista otro medio susceptible de combatir ese daño con menor restricción de derechos y cuando la prohibición no disuada en exceso el ejercicio legítimo del derecho fundamental”¹³ y Tamarit Sumalla (2018:19) matiza que “los delitos de odio suponen la realización de una conducta delictiva mediante la cual el autor expresa un mensaje de odio o discriminación hacia un grupo social”¹⁴. Es decir, el art.510 CP, no sanciona sentimientos, sensaciones o prejuicios que quedan en el fuero interno del sujeto activo, sino expresiones vertidas públicamente, dirigidas a terceros, para que discriminen a determinadas minorías. Comportamientos, en definitiva, que además de lesionar el mandato constitucional recogido en el art. 14 CE, lesionan la dignidad de la víctima, (art. 10.1 CE).

La necesidad de unificar criterios interpretativos en la persecución de tales delitos, probablemente, propició la creación de Fiscalías especiales en todo el territorio español. Pues bien, aunque el delito de provocación al odio del art. 510.1 CP entra en vigor en 1995, la primera fiscalía especializada en su persecución se crea en la ciudad de Barcelona, en 2009. En el resto del país, las Fiscalías especiales no se crearon hasta el 10 de octubre de 2010, por Decreto de la Fiscalía General del Estado, mediante la creación de lo que se

13 Cfr. Alcácer Guirao, R. (2016:28). Diversidad cultural, intolerancia y derecho penal. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 18-11, 1-55. Consultado el 03/04/2019 en: <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-11.pdf>

14 Cfr. Tamarit Sumalla, J. M. (2018:19). Los delitos de odio en las redes sociales. Revista de Internet, Derecho y Política, 27, 17-29.

ha dado en llamar “Delegación de la Tutela penal de la Igualdad y contra la Discriminación”, que comenzaron a funcionar en 2011, como se señala en las Memorias de la Fiscalía General del Estado de 2014 (pp. 561-587) y 2015 (pp. 619- 643).

Ahora bien ¿son suficientes estas medidas para prevenir y sancionar la discriminación en nuestro país? Para dar respuesta a este interrogante, una vez más, analizamos los informes elaborados por organismos internacionales.

Antes de la reforma del Código penal por L.O. 1/2015, de 30 de marzo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere¹⁵, en su informe de 2013 denunció, entre otras, las siguientes deficiencias: a) la ineficacia de la legislación contra la discriminación; b) las dificultades para su aplicación efectiva; c) la necesidad de formar a los miembros del poder judicial y a las fuerzas del orden para que tengan conocimiento sobre esta legislación; d) la falta de recursos humanos y financieros para un funcionamiento eficaz del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, las limitaciones que por su mandato y competencias tiene este organismo, así como las inexistencia de datos estadísticos o recopilación de datos sobre incidentes racistas y xenófobos y delitos de odio y discriminación practicada por la parte de la policía y tribunales. Igualmente, denuncia que las medidas adoptadas por el Estado español para terminar con la situación de desigualdad y discriminación que afecta a ciudadanos españoles del pueblo gitano, no culminan en la ejecución de medidas positivas para el desarrollo e integración de esta comunidad.

Después de la reforma del Código penal por L.O. 1/2015, de 30 de marzo, en relación a los delitos discriminatorios, la Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennes¹⁶, en la conclusión de su visita oficial a España, de enero de 2019,

15 Vid. Mutuma Ruteere (2013: 15 y ss.). Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia de 6 de junio de 2013.

16 Vid. Fernand de Varennes (2019). Declaración sobre cuestiones de las minorías sobre la conclusión de su visita oficial a España, 14-25 de enero de 2019. Consultado el 03/04/2019 en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24112&LangID=S>

como informe preliminar del que se publicará en 2020, afirma que, si bien, por un lado, España debe ser felicitada por los avances legislativos e instituciones, como la creación del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, así como las oficinas especializadas en delitos de odio en las oficinas de la fiscalía provincial del país y un Observatorio del Racismo y la Xenofobia que ha diseñado programas de capacitación para distintos funcionarios del gobierno; por otro, se insiste en la necesidad de realizar más esfuerzos para perseguir y sancionar todas las formas de racismo, xenofobia e intolerancia; o lo que es lo mismo, todas las medidas adoptadas, de momento, no son suficientes, no son eficaces. Además, al igual que hiciera el informe elaborado por el Relator especial de Naciones Unidas de 2013 sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, subraya que las medidas adoptadas por el Estado español para terminar con la situación de desigualdad, estereotipos negativos y discriminación que afecta a ciudadanos españoles del pueblo gitano, no culminan en la ejecución de medidas positivas para el desarrollo e integración de esta comunidad.

Los informes y estudios sobre la situación de discriminación que afectan al pueblo gitano reiteran una y otra vez la misma denuncia, pero la situación real de esta minoría persiste. En nuestro país, el informe elaborado por la Subcomisión creada en la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados el 17 de diciembre de 1999, para el análisis de la problemática que afecta a esta comunidad, reconoce las dificultades que encuentran para el acceso a un empleo, a la vivienda, a la salud, etc. Sin embargo, después de casi veinte años, se puede concluir que son escasos los avances en la eliminación del elevado grado de discriminación y rechazo social que afecta a esta minoría en España. En este punto, es necesario recordar que el diccionario de la lengua de la Real Academia Española (RAE) definía el término “gitano” en su edición vigésimo segunda, cuarta acepción: “persona que estafa u obra con engaño”; definición que propició numerosas e infructuosas quejas de diversas asociaciones pro derechos humanos por entender, con razón, que se trata de una definición profundamente discriminatoria. Tras solicitar a la Defensora del pueblo, Soledad Becerril, que interviniera en esta cuestión, esta envía una misiva a la RAE en 2014 pidiendo la modificación de la definición mencionada; y, efectivamente, se modifica parcialmente. En la última edición del diccionario, el término “gitano”, quinta acepción, se define como

“trapacero”, esto es, quien emplea “trapaza” que, según el mismo diccionario, se define como: “Artificio engañoso e ilícito con que se perjudica y defrauda a alguien en alguna compra, venta o cambio” (primera acepción) y como “Fraude, engaño” (segunda acepción). Lo que, *de facto*, permite dotar de vigencia léxica y social la Pragmática Sanción de 19 de septiembre de 1783, aquella que relacionó el término “gitano” con persona “conflictiva”, “peligrosa” o “vaga”, así como la Cartilla del Guardia Civil donde se identificó como “malhechores”.

La similitud entre la definición ofrecida por la RAE y la recogida en la Pragmática mencionada del término gitano, justifica, en mi opinión, algún tipo de reproche legal. En este sentido, conviene recordar que nuestro Tribunal Constitucional, en sentencia 214/1991, de 11 de noviembre, señala que “el odio a todo un pueblo o a una etnia (a cualquier pueblo o a cualquier etnia) son incompatibles con el respeto a la dignidad humana, que solo se cumple si se atribuye por igual a todo hombre, a toda etnia, a todos los pueblos. Por lo mismo, el derecho al honor de los miembros de un pueblo o etnia, en cuanto protege y expresa el sentimiento de la propia dignidad, resulta, sin duda, lesionado cuando se ofende y desprecia genéricamente a todo un pueblo o raza cualesquiera que sean”.

En consecuencia, tras la entrada en vigor de la L.O. 5/2010 de modificación del código penal para que, entre otras cuestiones, regular la responsabilidad penal de las personas jurídicas ¿Podría exigirse responsabilidad penal a la RAE por un hecho ilícito? Efectivamente, la respuesta a esta cuestión ha de ser afirmativa. La propia L.O. 1/2015, de 30 de marzo, reitera la voluntad del legislador de reprimir comportamientos discriminatorios también a las personas jurídicas mediante el art.510bis que remite al art.31bis.

Ahora bien ¿existe algún precepto penal en el que se podría subsumir la conducta expuesta, la definición del término “gitano”? En principio, el hecho parece encajar en la letra b) del art.510.1 y letra a) del art.510.2 del CP. Veamos. El *bien jurídico protegido* en el art. 510.1, letra b), se sitúa en la protección del derecho a no ser discriminado garantizado en el art.14 CE (Muñoz Conde, F. 2015: 711) y, su exégesis obliga a tener en consideración la jurisprudencia elaborada por el TEDH en relación a los delitos del discurso de odio y, por ende, la limitación de la libertad de expresión (Roig Torres, 2015: 1254 y ss.).

El precepto dirige el reproche penal a las acciones de “quienes produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material [...] idóneos para fomentar, promover o incitar directa o indirectamente, al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo mediante la elaboración”. En este punto, conviene señalar que la doctrina penal mayoritaria, considera que los verbos “fomentar, promover, o incitar” trasciende el concepto de provocación definida en los términos del art. 18 del CP, esto es, “La provocación existe cuando directamente se incita por medio de la imprenta, [...] a la perpetración de un delito”, adelantando la línea punitiva, de manera que, ya no se dirige a sancionar delitos discriminatorios o violentos, se orienta a restringir actos antijurídicos en los términos referidos en la STC 214/1991 de 17 de diciembre (Muñoz Conde, 2015: 712).

En cuanto al *elemento subjetivo*, requiere dolo general. En consecuencia, “se puede afirmar que este precepto sanciona conductas dolosas que consisten en producir, elaborar, poseer con la finalidad de distribuir, facilitar a terceras personas el acceso, distribuir, difundir o vender escritos o cualquier otra clase de material [...] idóneos para fomentar, promover o incitar directa o indirectamente, al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo mediante la elaboración”. La dificultad de aplicar este precepto estará en la apreciación del dolo directo. No obstante, nada impediría, en mi opinión, apreciar dolo eventual.

En la letra a) del art.510.2 se tipifican acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito por cualquier medio o mediante la producción, elaboración, posea con la finalidad de distribuir, facilitar a terceras personas el acceso, distribuir, difundir o vender escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para lesionar la dignidad.

El bien jurídico protegido en este precepto no es una cuestión pacífica entre los penalistas. La referencia al término “dignidad” ofrece diversas interpretaciones debido a que nuestros tribunales materializan la lesión del valor “dignidad” en la lesión de derechos tales como la libertad, la integridad moral, el honor de la víctima y la paz social. No obstante, en relación a este delito, las diferentes posturas se concretan en dos corrientes: una, que lo identifica con “la integridad moral” (en este sentido, Muñoz

Conde. 2015: 714 y s.) y otra, que también lo relaciona con el “honor” (Alastuey Donon, 2016: 32). Como atentado a la integridad moral es necesario atender tanto a la hermenéutica del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la “integridad moral” (art.15 CE), como a la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Supremo del delito de atentado contra la integridad moral (art. 173.1 del CP). En este sentido, como es conocido, el TC aclara que el art. 15 de la CE “protege la inviolabilidad de la persona no solo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención en esos bienes, que carezca del consentimiento del titular”, que, desde perspectiva negativa, se identifica con la idea de “sensación de envilecimiento” o de “humillación, vejación e indignidad” (STC120/1990 de 27 de junio). Por su parte, el Tribunal Supremo tiene sentado que el delito de atentado contra la integridad moral sanciona “al que infligiera a otra persona un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral”. La delimitación conceptual de la expresión “trato degradante” del Tribunal Supremo es casuística y, por ende, abundante, pero puede afirmarse que la relaciona con actos de “carácter humillante y envilecimiento”, que se producen con una cierta “reiteración” o “permanencia”, si bien puede estimarse el delito cuando se realiza una sola conducta, “siempre, claro está, que en ella se aprecie una intensidad lesiva para la dignidad humana suficiente para su calificación delictiva”, que habrá que interpretar de acuerdo a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos. (STS número 233/2009 de 3 marzo, F.J. 3º). Ahora bien, no todos los atentados contra la integridad moral quedarán en la órbita del Derecho penal. Tal como señala el precepto, el menoscabo a la integridad moral debe ser “grave” y ello nos reenvía a la práctica jurisdiccional de los Tribunales Internacionales y de la Jurisdicción interna...” (STS 4088/2016 de 26 de septiembre, FJ 4º).

Además, el *elemento subjetivo* del tipo exige la concurrencia de dolo general. En la práctica, la ambigüedad e indeterminación de los términos empleados en este precepto, dificultará enormemente su aplicación.

De otra parte, como lesión al honor de la víctima, esto es, “como tipificación autónoma de la información injuriosa sobre grupos o ideologías” (Tamarit Sumalla 2005:1995), será de aplicación la jurisprudencia sobre el art.208 del CP. que exige como elemento subjetivo del injusto el ánimo de injuriar o *animus iurandi* y no sería fácil probar su concurrencia en esta definición.

En cualquier caso, como se aprecia, no resulta fácil la aplicación de estos tipos penales. Sin embargo, en mi opinión, la cuestión que nos ocupa reviste tal gravedad que obliga a hacer una reflexión más amplia. A este respecto, es conveniente recordar que, el “Manual práctico para la intervención y enjuiciamiento de los delitos de odio y discriminación”, contiene algunos supuestos prácticos para la aplicación de estos tipos penales y, en relación al “delito de acoso discriminatorio”, afirma que, “según los hechos y circunstancias”, los delitos podrían encajar en alguno de estos preceptos (arts.170, 173, 172.1 ter y 510.2, letra a), citando tres supuestos: “En un centro educativo, un grupo de jóvenes insulta y agrede a un compañero haciendo referencia a su origen étnico. En un centro de trabajo, una persona inmigrante es sometida a repetidos insultos, humillaciones y comentarios xenófobos por parte de sus compañeros o de algún responsable por medio de aplicaciones de móvil como, por ejemplo, WhatsApp. En una mezquita aparecen sucesivas pintadas con contenidos islamófobos en su fachada” (Aguilar García, 2015: 32).

Pues bien, si la expresión propinada a este niño o adulto de etnia gitana es “gitano”, en el sentido previsto en la última edición del diccionario, en su quinta acepción, esto es, persona que utiliza “Artificio engañoso e ilícito con que se perjudica y defrauda a alguien en alguna compra, venta o cambio”, la cuestión se reduce a las siguientes interrogantes: ¿es punible el comportamiento de quien propina esta expresión? Si la respuesta es afirmativa, entonces: ¿tiene algún tipo de responsabilidad penal la RAE? Y si la respuesta es negativa, es decir, si concluimos que quien llamó al niño o adulto “gitano” en el sentido antes mencionado no cometió delito alguno porque, solo le espeta el término utilizado para nombrar su origen étnico ¿supone esto que el diccionario de la RAE ofrece una causa de justificación suficiente para hacer atípicos los posibles ataques de esta índole a personas de etnia gitana? En mi opinión, al menos de momento, esta última parece ser la postura de la RAE. Desde la perspectiva de la ética científica, desde el respeto a la historia, la RAE solo puede obrar de dos formas: o bien elimina la acepción del término “gitano” analizada, o bien aclara que tal definición deriva de la legislación histórica discriminatoria elaborada en nuestro país contra los gitanos.

En cuanto a la responsabilidad civil, la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil al Honor, a la Intimidación Personal y a la Propia Imagen,

probablemente, siga siendo el medio para resarcir el honor de las víctimas de la definición de la RAE del término “gitano”. Sin embargo, hasta ahora, las diferentes actuaciones de las organizaciones pro derechos humanos no han conseguido que prosperen sus reclamaciones.

3. Actuación de algunos Estados europeos en relación al Pueblo gitano

Durante los últimos 30 años, asistimos sorprendidos al resurgimiento del discurso político neofascista, de un marcado tinte racista, que nuevamente invoca una suerte de teorías criminológicas para justificar el odio al otro y la necesidad de políticas represivas contra el diferente. En estas últimas décadas, el rechazo al pueblo gitano se sustenta en nuevas interpretaciones del comportamiento del criminal, del extraño a la sociedad o “*asocial*”, tal como se contempla en las leyes de la Alemania del Tercer Reich.

Desde la década de 1990, en Europa, un siglo después de aquella definición del delincuente mediante la biología del criminal, resurge la ideología racista y xenófoba que identifica gitano o inmigrante con delincuente. Tras la escisión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1991), el final de la “guerra fría” y la reunificación de Alemania se ha producido un importante flujo migratorio de ciudadanos (gitanos y no gitanos) desde países sometidos al bloque soviético hacia Europa occidental en busca de mejores condiciones de vida. Desplazamiento, que desató en los países de recepción la enésima cruzada contra los miembros del pueblo gitano. Coincidiendo con esta circunstancia, probablemente al calor de la crisis económica del momento, en Europa vienen proliferando ideologías intolerantes, xenófobas y racistas con fuerza renovada, ejemplo de las cuales son partidos políticos fascistas como el Front National francés, el Republikaner alemán, el Vlaams Block belga, el FPÖ austríaco, o la Liga Norte y el Movimiento 5 estrellas en Italia, que crecen en una sociedad cada vez más decadente y ciega.

En la primera década del siglo XXI, con la incorporación de Rumanía y Bulgaria a la UE en 2007, el rechazo a la población inmigrante en general y a la gitana en especial, encontró su punto más crítico durante el verano de 2008, en Nápoles, Italia y en el verano de 2010, en Saint-Aignan, Francia.

La actuación de ambos Estados, aunque utilizando diferentes disfraces jurídicos para enmascarar la realidad de su política racista, parte, en mi opinión, de la misma concepción de extraños a la comunidad del pueblo

gitano, esto es, persona peligrosa genéticamente predispuesta a la delincuencia. Estos dos Estados, ahora, sostienen la criminalidad del individuo en cuatro parámetros: 1) origen étnico; 2) inmigrante o nómada; 3) nivel económico bajo o muy bajo y 4) país de origen. Todos estos indicativos de criminalidad en el sujeto, se refunden –no podía ser de otra forma– en uno solo, “el gen criminal del pueblo gitano” (Fernández Torres, 2009: 96).

Por razones de extensión, analizamos, brevemente, la situación de los gitanos en Francia diseñada por su legislación, partiendo de los hechos ocurridos durante el verano de 2010, en la localidad de Saint-Aignan, en el departamento de Loir-et-Cherun, cuando un joven de 22 años, francés y de etnia gitana resultó muerto por disparos de la gendarmería francesa.

El incidente propició una serie de disturbios que enfrentó a familiares de la víctima con la gendarmería¹⁷. Como respuesta a esta situación, el Presidente de la República, mediante varias circulares internas dirigidas a la gendarmería, ordenó expulsar de forma masiva a cientos de personas de etnia gitana de nacionalidad rumana y búlgara, ciudadanos europeos de pleno derecho a los que, por lo tanto, no se les podía aplicar el régimen previsto para extranjeros de terceros Estados, sino el Derecho de la UE previsto para sus ciudadanos; además, también se ordenó la expulsión de gitanos nómadas franceses, encubriendo ambas medidas racistas y xenófobas en la acusación, poco imaginativa, por cierto, que vuelve a identificar a población gitana con delincuencia, en concreto, con el tráfico de drogas y de acampar en lugares no habilitados para este fin¹⁸.

Tanto en las instituciones de la UE como en el propio país galo, el suceso provocó un importante debate sobre la legislación francesa para gitanos nómadas o *gens du voyage*, que arrojó datos reveladores sobre la lamentable situación jurídica de esta minoría en aquel país. Desde la UE, la comisaria de

17 Vid. Jiménez Barca, A. (19/07/2010) Grenoble y Saint-Aignan vuelven poco a poco a la calma. El país. Texto consultado 18/02/2019 en:

https://elpais.com/internacional/2010/07/19/actualidad/1279490402_850215.html

18 Vid. Teruel, A. (29/07/2010) Francia dismantelará 300 poblados gitanos en réplica a los disturbios. El país. Texto consultado 18/02/2019 en:

https://elpais.com/diario/2010/07/29/sociedad/1280354404_850215.html

Justicia y Derechos Fundamentales, Vivian Redig¹⁹, inició una investigación que concluyó sin sanción alguna para el Estado francés. En Francia, el análisis sobre el régimen legal previsto para los gitanos franceses reveló la xenofobia del Estado hacia este colectivo, que se materializa en los siguientes hechos y disposiciones: a) la existencia de ficheros sobre gitanos o nómadas y documentos de identidad exclusivos para gitanos nómadas (Ley de 1912 de 6 de julio sobre el ejercicio de profesiones itinerantes y regulación del movimiento de los nómadas, derogada por la Ley nº 69-3, de 3 de enero de 1969, relativa al ejercicio de actividades económicas y el régimen aplicable a las personas que circulan en Francia sin domicilio fijo o residencia) y b) un régimen jurídico que, al igual que en otros Estados europeos, regula la acogida y alojamiento de los nómadas (Ley Nº 90-449, de 31 de mayo de 1990, para la aplicación de los derechos de vivienda, conocida como la primera Ley Besson, derogada por la la Ley Nº 2000- 614, de 5 de julio de 2000, también llamada segunda Ley Besson); conformando todo ello un estatuto jurídico discriminatorio, al margen tanto del Derecho francés como de las disposiciones internacionales sobre derechos humanos.

a) En relación a los ficheros clandestinos sobre gitanos y nómadas, los criterios de la criminología eugenésica antes expuestos que llevaron a los nazis a identificar lo que llamaron “el gen criminal del pueblo gitano”, también llevaron al Gobierno francés a crear en 1990 unos ficheros clandestinos²⁰ de los que hemos tenido noticia en octubre de 2010. En estos ficheros, la gendarmería francesa relaciona los datos genealógicos y étnicos de gitanos nómadas con la comisión de determinados delitos siguiendo fielmente las teorías lombrosianas. Se trata de un censo que no sólo viola el art. 1 de la Constitución francesa que garantiza “la igualdad ante la ley para todos los ciudadanos independientemente de su origen, raza, sexo,...” y las disposiciones de la UE en esta materia; sino que, además, el hecho de incluir datos relativos al origen étnico y nacionalidad de las personas podría ser constitutivo de delito a tenor de lo establecido en los artículo 226-16 y 226-19 del Código penal francés, ubicados en el Libro II, Título II, Capítulo V,

19 Vis. Ricardo Martínez de Rituerto, R.(20/09/2010). Texto consultado el 03/04/2019 en: https://elpais.com/diario/2010/09/22/internacional/1285106406_850215.html

20 Vid. Johannès, F. (7/10/2010) Le fichier des Roms du ministère de l'intérieur. Le Monde. Texto consultado 18/02/2019 en: <http://libertes.blog.lemonde.fr/2010/10/07/le-fichier-des-roms-du-ministere-de-linterieur/>

Sección quinta, donde se sancionan los “atentados contra los derechos humanos resultantes de ficheros o tratamientos de datos”, con “cinco años de prisión y 300.000 euros de multa”.

Estos ficheros o censos, que en Francia se llaman de “Minorías Étnicas No Sedentarias” (MENS), son gestionados por la Oficina Central para la Lucha contra la Delincuencia Itinerante (OCLDI) y en los títulos de cada sección se lee expresamente: “organización”, “hábitos sociales”, “mecanismos de ocultación”, “no justificación de recursos”, “blanqueo de dinero” y “asociación de malhechores”.

La OCLDI define como enemigos principales de la sociedad a los itinerantes (gitanos), como grupos organizados en las ciudades y delincuentes provenientes de países del Este de Europa (Roms de nuevo) e ilustra cada sección con fotografías en las que aparecen músicos callejeros gitanos. En este punto conviene señalar que la OCLDI²¹ es un cuerpo “competente para la lucha contra la delincuencia y el crimen cometido por delincuentes que actúan por lo general en equipos estructurados y viajan por el país”. Es decir, los vigilan como si se tratara de una organización criminal. La existencia de este censo o fichero policial ha sido negada por el Gobierno galo, sin embargo, sus explicaciones no nos parecen creíbles.

En cuanto a los documentos de identidad exclusivos para gitanos franceses o “gen du voyage”, distintos de los que se exige al resto de personas de nacionalidad francesa, son instaurados en el art. 3 de la Ley de 1912 que, entre otras informaciones incluían, datos antropométricos del titular y su familia. En esta misma línea, la Ley de 1969 establece cuatro formatos de libros de identificación específica para los nómadas en función de su actividad económica, libros que llama “de circulación” (arts. 2, 4 y 5). Además, esta disposición obliga a visar estos documentos de circulación cada tres meses y castiga a los nómadas que viajen sin haber obtenido este título de viaje con pena de tres meses de prisión (art. 5), lo que evidentemente, no es más que una forma encubierta de controlar al milímetro los movimientos de estas personas: su ir y venir cotidiano, su familia, su vida, en definitiva.

21 Cfr. Página oficial de Ministerio del Interior, Gendarmería nacional, OCLDI. Texto consultado el 18/02/2019 en: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Divers/OCLDI-en-savoir-plus>

Los libros de circulación también serán expedidos a las personas procedentes del extranjero que no se identifican o se identifican como nómadas (art.6). En consecuencia, si los ficheros antes mencionados están gestionados por el cuerpo de policía OCLDI y, entre sus fines, está el de transferir información sobre sus archivos a las Administraciones francesas o a la de otros Estados que lo soliciten, el resultado es que los datos sobre la vida privada y familiar de los nómadas viaja de país en país vulnerando tanto las disposiciones sobre esta materia nacionales de los Estados receptores de la información, como las disposiciones de la UE al respecto.

Por último, es necesario señalar que el art. 10 de esta disposición, que garantiza el derecho de los nómadas franceses a ser inscritos en el censo electoral, previa solicitud, es extremadamente restrictivo y discriminatorio pues, mientras a estas personas les impone la obligación de justificar que han residido en un mismo municipio tres años ininterrumpidamente; para el resto de ciudadanos franceses el art. 15-1 del Código Electoral solo exige seis meses de residencia ininterrumpida en un mismo municipio. En consecuencia, la Administración francesa, con estas disposiciones, podría haber incurrido en responsabilidad penal de acuerdo a su propio Código penal, en concreto, por un delito de denegación de servicios, derechos o bienes (art.225-2, 1º del Código penal), por razones discriminatorias o de dificultar una actividad económica, en este caso, el acceso a la vivienda (art. 225-2, 2º del Código penal). Además de vulnerar los preceptos que garantizan la igualdad y prohíben la discriminación franceses y de la UE.

Numerosas organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos han denunciado la inconstitucionalidad de la ley de 1969, lo que ha propiciado su modificación por decisión nº 2012-279 QPC de 5 de 2012 y, finalmente, en 2017, su derogación mediante el art.195 de la ley n º 2017/86, de 27 de enero de 2017, sobre igualdad y ciudadanía.

b) En cuanto la ley Besson de 2000 (segunda ley Besson), establece un régimen singular para determinar cuándo, cómo y dónde pueden establecerse o acampar los gitanos nómadas de nacionalidad francesa o *gen du voyage*. Esta ley prevé sanciones para quienes incurran en lo que identifica como asentamiento ilegal. La relación de esta disposición con el art. 8 de la Ley de 1969 sobre actividades económicas de los nómadas configura un régimen jurídico perverso para esta minoría como veremos.

En virtud de estas disposiciones, el Gobierno de Francia acusó a numerosas familias gitanas de *asentamiento ilegal*, para justificar la expulsión de cientos de personas. Sin embargo, el análisis de esta normativa nos permite afirmar que esa acusación no es decente. Y no lo es, al menos, por dos razones:

1) La Ley Besson de 2000 impone a los municipios de más de 5.000 habitantes la obligación de crear zonas de acogida y alojamiento para los nómadas y también prevé la misma obligación para municipios de menos de 5.000 habitantes, si se cumplen determinados requisitos. A finales de 2008, el 58% de los municipios franceses no había cumplido con esta obligación. Es decir, no se han habilitado zonas de alojamiento suficientes.

2) La Ley de 1969, en su art. 8, recoge que el número de personas nómadas que pueden instalarse en uno de estos espacios no puede superar el 3% de la población autóctona del municipio recogido en el último censo municipal. Prohibiendo, por tanto, la entrada de otros nómadas a esos municipios para evitar que se supere ese límite.

En consecuencia, poco se puede reprochar al gitano nómada que no puede cumplir con la ley por el incumplimiento previo del Estado de crear espacios de acampada. Por tanto, si no se reprocha a la Administración por incumplir la ley (por no crear esas zonas de alojamiento) ¿cómo se puede reprochar a los nómadas su actitud si ésta tiene su origen en la vulneración previa de la legalidad por la propia Administración? Estas disposiciones que, entre otros, vulnera el derecho a la libertad de tránsito de los ciudadanos europeos, han sido modificadas por Ley nº 2018/957 de 7 de noviembre de 2018 sobre la recepción de viajeros y la lucha contra las instalaciones ilícitas.

La nueva ley aclara el papel del Estado y las autoridades municipales en la obligación de crear espacios para la instalación de los nómadas, además de endurecer las sanciones penales para aquellos nómadas que ocupan de forma ilegal zonas no habilitadas para su estacionamiento con penas de un año de prisión y 7.500 euros de multa.

Ahora bien, para evaluar el grado de cumplimiento de la Administración en ofrecer alojamiento a los gitanos, necesariamente, habrá que esperar algún tiempo, pero lo que no ofrece discusión alguna es la desproporcionalidad de la pena prevista para el estacionamiento ilegal.

Como consecuencia del sistema legal gallo en materia de gitanos, la discriminación social y económica que afecta a esta minoría en Francia es extrema. Para ilustrar esta afirmación, refiero los hechos acaecidos durante el mes de marzo de 2019, en zonas próximas a París. A causa de noticias difundidas en las redes sociales, que acusaban falsamente a gitanos de nacionalidad rumana de secuestro y tráfico de órganos de menores, un número considerable de franceses no gitanos, turbados por su odio hacia esta minoría, organizaron batidas para agredirles y quemar sus campamentos, al grito que reproduce la tradición más oscura de la Edad Media contra los gitanos: ¡Que lleguen los gitanos y roban a los niños! La extraordinaria virulencia con que se perpetraron los ataques contra estos gitanos, ha sido descrita por SOS Racisme como “una verdadera caza del hombre”. La fiscalía de Bobigny, municipio francés situado en el departamento de Sena-San Denis, ha informado de la detención de una veintena de personas relacionadas con estos hechos, bajo la acusación de agresión con arma, incendio y daños a la propiedad²².

4. Conclusiones

La situación de discriminación que afecta al Pueblo gitano es consecuencia de la legislación discriminatoria que los diferentes Estados europeos han aplicado durante siglos, como han reconocido diferentes organismos internacionales. La solución, efectivamente, no es sencilla y exigirá de la aplicación de políticas de igualdad que permitan erradicar esa discriminación legalizada y persistente.

De otra parte, la protección penal del derecho a la igualdad exige del legislador una técnica jurídica depurada. La descripción del hecho punible no puede sostenerse en redacciones ambiguas y oscuras. Tal vez así, la tipificación de un hecho discriminatorio como delito sirva a su fin, esto es, prevenir el injusto, prevenir la discriminación del diferente.

22 Vid. Ayuso, S. (27/03/2019) Ataques contra gitanos en París tras difundirse rumores falsos en Internet. El país. Texto consultado 28/03/2019 en: https://elpais.com/internacional/2019/03/27/actualidad/1553683941_796231.html

Bibliografía

- Aguilar García, M.A. (dir.) (2015). *Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de los delitos de odio y discriminación*. Generalitat de Catalunya centre d'estudis jurídics i formació especialitzada. Consultado el 03/04/2019 en: http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/manual_investigacion_delitos_odio.pdf
- Alcácer Guirao, R. (2015). Víctimas y disidentes. El "discurso del odio" en EE.UU. y Europa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103, 45-86.
- Alcácer Guirao, R. (2016). Diversidad cultural, intolerancia y derecho penal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18-11, 1-55. Consultado el 03/04/2019 en: <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-11.pdf>
- Alastuey Dobón, C. (2016). Discurso del odio y negacionismo en la reforma del código penal de 2015. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 18-14, 1-38. Consultado el 03/04/2019 en: <http://criminet.ugr.es/recpc/18-14>,
- Fernández Torres, M. J. (2008). El racismo como forma de exclusión del Pueblo Gitano. Aspectos jurídicos. En M. Hernández Pedreño (coord.). *Exclusión social y desigualdad* (147-166). Murcia: Editum.
- Fernández Torres, M. J. (2009). Los gitanos en la Unión Europea y el resurgimiento de políticas neofascistas. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 91-112.
- Fraser, A. (2005). *Los gitanos*. Barcelona: Ariel Pueblos.
- Gómez Alfaro, A. (1993). *La gran redada de gitanos. España, la prisión general de gitanos 1749*. Madrid: Presencia Gitana.
- Gómez Martín, V. (2016), Iniciación al odio y género. Algunas reflexiones sobre el nuevo art. 510 CP y su aplicabilidad al discurso sexista. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC*, 18-20, 1-25 (2016). Texto consultado 31/03/2019 en: <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-20.pdf>
- Laurenzo Copello, P. (1996). La discriminación en el Código Penal de 1995. *Estudios Penales y Criminológicos*, 19, 221-288. Consultado el 03/04/2019 en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/142215>

Fiscalía General del Estado (FGE) (2015). *Memorias de la Fiscalía General del Estado de 2015*. Madrid: Fiscalía General del Estado.

Mirena Landagorostiza, J.M. (1996). La regulación penal alemana sobre la discriminación racial y la xenofobia tras la nueva "Ley de Lucha contra la Criminalidad" (Verbrechensbekämpfungsgesetz) de 28 de octubre de 1994. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Políticas (ADPCP)*, XLIX, Fasc. 11. Consultado el 03/04/2019 en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/27328>

Muñoz Conde, F. (2002). La esterilización de los asociales en el nacionalismo ¿Un paso para la solución final de la "cuestión social"? *Revista electrónica de Ciencias penales y criminología. RECPC (27 febrero)*. Recuperado de: http://criminnet.ugr.es/recpc/recpc_04-05.html

Muñoz Conde, F. (2015). *Derecho penal. Parte especial, 20 edición*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Portilla Contreras, G. (2015). *La represión penal del delito del odio. Comentario a la reforma penal de 2015*. Aranzadi. Parte Especial.

Roig Torres, M. (2015). Los delitos de racismo y discriminación (arts. 510, 510 bis, 511 y 512). En J. L. González Cussac (dir.); A. Matallín Evangelio y E. Górriz Royo (coords.) *Comentarios a la reforma del Código penal de 2015 (1249 y ss)*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Tamarit Sumalla, M.J. (2005). *Comentarios a la parte especial del Derecho Penal*. Pamplona: Aranzadi.

Tamarit Sumalla, J. M. (2018). Los delitos de odio en las redes sociales. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 27, 17-29. Consultado el 03/04/2019 en: <http://dx.doi.org/10.7238/idp.v0i27.3151>

Teruel Lozano, G. M. (2015). La libertad de expresión frente a los delitos de negacionismo y de provocación al odio y a la violencia: sombras sin luces en la reforma del Código penal. *Revista para el análisis del Derecho, INDRET*, 4, 1-51.

Capítulo 4. Discriminación, comunidades gitanas y justicia restaurativa

Jesús Fernando Campos Gómez, Rocío Mas Zamora y Teresa Vicente Giménez

Introducción

El presente capítulo pretende analizar una serie de definiciones y conceptos que tienen que ver con la discriminación que sufren las comunidades gitanas en las sociedades actuales, para posteriormente ofrecer el marco de acción de la justicia restaurativa como posible vía de acción en el desarrollo de propuestas metodológicas que ayuden a mejorar los niveles de participación social de estas poblaciones, potenciando el reconocimiento la discriminación histórica que han sufrido dichas comunidades como primer elemento de acercamiento a un conflicto que viene desarrollándose desde hace siglos.

Hablar hoy en día de discriminación y racismo hacia una población concreta presente en nuestra sociedad puede resultar políticamente incorrecto en determinados aspectos (Campos, 2018). A nivel social se tiende a pensar que nuestras instituciones son “neutras” a este tipo de cuestiones puesto que existe un ordenamiento jurídico que promueve una igualdad social común a toda la ciudadanía. En cualquier caso, si echamos un vistazo a la experiencia cotidiana de determinados grupos y poblaciones que históricamente han sido posicionados por el orden social establecido en una situación de desventaja, no es difícil observar que la situación de discriminación en el acceso a recursos y determinados bienes de carácter social sigue siendo a día de hoy, un hecho constatable y que sumerge a un conjunto importante de la población española en un laberinto de incertidumbres, marcado por la negación de derechos individuales y colectivos del que es muy difícil salir.

Si nos centramos concretamente en la situación de las comunidades gitanas, esta cuestión adquiere una especial relevancia en tanto que, los gitanos y gitanas, están presentes en los límites de lo que hoy en día ha venido a denominarse como Estado Español, desde la propia creación de este último. En ese sentido, han formado parte de ese proceso de construcción aportando

y recibiendo influencias de otros grupos presentes en el ámbito social y comunitario. Aun así, la discriminación ha sido un hecho patente en el itinerario histórico que este grupo humano y/o cultural ha recibido del conjunto de la sociedad mayoritaria; tanto es así que podemos decir sin miedo a equivocarnos, que no han adquirido la plena ciudadanía hasta la promulgación de la Constitución española del año 1978. Lo cual implica un delicado y largo recorrido hacia la ciudadanía que, durante casi seis siglos, ha promovido la existencia de más de doscientas disposiciones legales, que han implicado la pérdida de determinados elementos de carácter cultural mediante la prohibición explícita o el abuso excesivo de aplicación de ciertas leyes que han facilitado su persecución y criminalización. Estos aspectos, como es lógico, han calado –de igual manera– en el conjunto de la población generando un caldo de cultivo perfecto para construir un tipo de actitudes muy perniciosas que devalúan el reconocimiento (por parte de la mayoría), de las personas, grupos y comunidades que se identifican como “gitanas”.

Por otro lado, centrándonos en cómo se definen estos procesos dentro de los movimientos sociales y en la literatura científica relacionada con este ámbito de estudio (racismo y discriminación hacia grupos minorizados y/o minoritarios), observamos que existe un amplio campo de estudio y discusión que reconoce, tanto los aspectos más estructurales del proceso de discriminación (que se refieren a cómo la construcción y delimitación de las sociedades generan entornos discriminatorios que se reproducen entre sí), como la propia experiencia, no de los grupos mayoritarios y con mayores privilegios a nivel social, sino de los grupos que sufren de forma cotidiana, pequeñas agresiones concretas que actúan como un contrapeso en su proceso de participación social, que niegan la posible salida de un círculo vicioso que sume a las comunidades gitanas en un espiral de exclusión de la que es muy difícil “escapar”. Para ello, proponemos un acercamiento distinto a la interpretación del racismo con una definición que ayuda a entender que una situación de este tipo puede implicar, por ejemplo, un ataque manifiesto y certero basado en el odio extremo, pero también el desarrollo de acciones latentes que impiden que las personas pueden ejercer correctamente sus derechos a nivel social. Frente a las primeras, las personas que las sufren, pueden llegar a desarrollar un tipo de estrategias que ayuden a “enfrentar” y “reconocer” el dolor que generan puesto que son, en ese sentido, fácilmente identificables. Frente a las segundas, el sufrimiento generado tiende a no ser reconocido puesto que no existe ya que no es

comprensible a ojos de quienes la ejercen con su acción u omisión. Además, se tiende a culpar a las víctimas de su propio proceso de exclusión, marginación y/o rechazo, ya sea por la dificultad que implica el vivir juntos o por la forma de encarar determinadas situaciones en el terreno social (Ryan, 1974).

Igualmente, creemos necesario encarar un tipo de discurso que hunde sus raíces en un imaginario fuertemente discriminatorio y que ha venido a denominarse como “antigitanismo”. A nuestro entender, ambos conceptos, están fuertemente relacionados y se configuran como un marco teórico necesario para clarificar cuál es el camino que se ha de seguir para afrontar los procesos discriminatorios que perpetúan la situación de exclusión de la comunidad gitana, prestando especial atención a la situación de la mujer gitana. Para ello, también reflexionaremos sobre el concepto de “discriminación interseccional” y su necesaria articulación en todo este proceso.

Además de la reflexión teórica, apoyaremos este proceso de interpretación y exposición, aportando datos extraídos de la reciente encuesta publicada por el CIS en el año 2019 sobre Discriminación y Racismo en España, que viene a mostrar en la interpretación de sus datos, muchas de las cuestiones que vamos a desarrollar en las presentes páginas y que, de alguna manera, son transversales a muchos de las propuestas e interpretaciones que se hacen en los distintos capítulos de la presente publicación que se refieren a la situación social de las comunidades gitanas.

Finalmente, aportamos otra propuesta concreta para poder desarrollar un marco de actuación frente a la discriminación. Nos referimos a la idea de “justicia restaurativa”. Para ello, en primer lugar, se realizará un breve repaso a la relación que guarda la justicia con las comunidades gitanas. Este aspecto es relevante en tanto que muestra otra desigualdad expresa puesto que existe una fuerte sobrerrepresentación de personas gitanas en el sistema penal. Este aspecto también muestra la necesidad de establecer correlaciones entre una serie de ideas sobre la justicia social y la justicia penal ya que, evidentemente, ambas deben guardar una estrecha relación.

La idea de justicia restaurativa surge entonces como una alternativa que, primero, puede usarse como medida para actuar sobre los procesos y situaciones de criminalidad y delincuencia y, finalmente, como medio para

“reparar” procesos discriminatorios de carácter histórico. Según Medina (2019), la justicia restaurativa sirve tanto propiciar vías para la remisión de un determinado proceso, como para evitar el etiquetamiento de personas, grupos y comunidades que conduzca al estigma. En tanto que sus objetivos proponen dichas cuestiones, la justicia restaurativa, es un freno a un determinado tipo de moralismo legal que forcejea con el encarcelamiento como principal vía punitiva para el castigo de determinadas acciones (lo cual ejerce presión sobre las comunidades más excluidas) y también permite comenzar a reconocer que el orden social y la organización de nuestra sociedad puede ser injusto (Medina, 2019).

Entendemos que existe cabida para la interpretación de determinados fenómenos relacionados con la discriminación y el racismo desde otra óptica mucho más diversa y centrada en el análisis del conflicto existente, desde un posicionamiento que incluya otras variables que tradicionalmente no han sido tenidas en cuenta y cuya expresión y manifestación es necesaria para desarrollar otro tipo de mirada en torno a las relaciones entre grupos con orígenes culturales diversos. No se trata, como decía Teresa San Román, de ir separados en caminos diferentes, si no de caminar, cada uno a su manera, por el mismo camino.

1. Racismo y discriminación

La Segunda Encuesta de la Unión Europea sobre minorías y la discriminación (EU-MIDIS II), elaborada por la Agencia Europea por los Derechos Fundamentales (en adelante, “FRA”), ofrece una serie de datos sobre la discriminación de la población gitana en el espacio europeo a través del uso de una encuesta relacionada con la percepción de la discriminación por parte de las personas gitanas en nueve países miembros de la Unión. Como han puesto de relieve una serie de estudios (Liegeois, 1987 y Hancock, 2002), las comunidades gitanas constituyen el grupo minoritario más numeroso presente en los países europeos, cuyo conocimiento sigue siendo a día de hoy bastante parcial y sesgado (FRA, 2018). En cualquier caso, la literatura científica referida a la cuantificación sistemática de datos sobre su situación sociocultural, de acceso bienes y recursos, así como de cobertura de necesidades básicas, ponen de relieve la excesiva sobrerrepresentación de los gitanos y gitanas entre aquellos grupos y comunidades fuertemente

anclados en trayectorias de vida, ancladas en situaciones de pobreza y/o exclusión social (Vermeersch, 2015; Hyde, 2015 y Picker, 2018).

Por otro lado, en la Primera Encuesta elaborada por la FRA sobre la población gitana en el año 2011 evidencia que al menos ocho de cada diez personas consultadas estaban en riesgo de pobreza y que, por término medio, menos de una de cada tres tenía un trabajo remunerado, mientras que casi la mitad habitaba en viviendas carentes de instalaciones básicas, como electricidad y cocina, inodoro, ducha o bañera en el interior de la casa (FRA, 2018: 11).

Dicho aspecto queda reflejado y adquiere concreción y visibilidad en nuestro país gracias a los distintos Informes sobre Exclusión y Desarrollo social en España de la Fundación FOESSA, además de los trabajos realizados por Laparra a través de la Encuesta de Condiciones de Vida. Por otro lado, Michael O'Flaherty (2018), actual director de la FRA, destaca en el prólogo de la publicación de los resultados de la encuesta que se refieren a la población gitana que una gran parte de la población romaní sufre situaciones de privación severa y continúa enfrentándose a graves situaciones de discriminación en lo referente al acceso a bienes y servicios básicos. Dicho informe también pone de manifiesto que cuatro de cada diez personas gitanas han percibido discriminación en el trato, al menos en una ocasión durante los cinco años previos a la encuesta, aunque solo una minoría denunció el incidente¹.

En cualquier caso, y aterrizando en la cuestión de la percepción de la discriminación de carácter racista por parte de los propios gitanos y gitanas, la FRA (2018) recoge que cerca del 41% de las personas que han participado en las encuestas de los nueve estados miembros participantes, se han sentido abiertamente discriminados por el hecho de pertenecer a comunidades gitanas, al menos en una ocasión dentro de los últimos cinco años previos a la realización del cuestionario de participación en la recogida de datos para realización del estudio y, del mismo modo, en al menos uno de los ámbitos a

1 Según la FSG (2018) y la propia FRA (2018), únicamente un 20% de las personas gitanas, víctimas de acciones y sucesos de discriminación racista interpusieron denuncia o comunicaron a entidades servicios de asesoramiento dicha situación. Esta cuestión (ya sea por desconocimiento del procedimiento a seguir, o por la indefensión que genera en la persona el hecho de convivir de forma continua con este tipo de situaciones) es un reflejo sobre cómo los grupos minorizados sufren los efectos del racismo, normalizándolo ampliamente.

los que se refiere la encuesta (a saber trabajo y/o empleo, vivienda, sanidad y educación). Igualmente, cerca del 26% de participantes reconoció que esa situación racista había tenido lugar en el año previo a la realización del cuestionario.

Aunque la encuesta se refiere, como decíamos, a un conjunto de países de la Unión Europea, algunas de las conclusiones aportadas sirven para ir fijando una idea clara en torno a cómo el racismo y la discriminación afecta a la población gitana en su vida cotidiana de manera sistemática y sirve, al mismo tiempo, como base de refuerzo para el análisis que desarrollaremos en el epígrafe posterior en torno a la última Encuesta sobre Racismo y Discriminación en España elaborada por el CIS en el año 2019. En ese sentido, el presente capítulo pretende, en primer lugar, abordar desde un punto de vista teórico y conceptual, una definición de la discriminación que sufren gran parte de las comunidades gitanas de nuestro país. Pretendemos poner nombre esa discriminación para no ofrecer un acercamiento superficial y, en cierta manera, “eufemístico” a una constante que perdura históricamente en la relación que mantiene la sociedad mayoritaria con “sus vecinos gitanos”.

Cuadro 1. Frecuencia de la discriminación percibida según motivos (% muy y bastante frecuente) (2016)

Motivo	%
Origen étnico o racial	64
Tener una discapacidad psíquica	60
Tener pocos recursos	56
Edad	55
Aspecto físico	55
Sexo	51
Identidad sexual	51
Tener una discapacidad física	50
Nacionalidad	49
Tener una enfermedad crónica o infecciosa	47
Orientación sexual	42
Religión	33
Tener determinadas ideas políticas	32
Otros motivos	4

Fuente: Encuesta IMIO-CIS, 2016

El informe de la *Evolución de la discriminación en España* elaborado por el CIS, que analiza las encuestas IMIO-CIS de 2013 y 2016 concluye afirmando que en España la discriminación por origen étnico o racial continúa siendo la

más percibida en 2016, alcanzando el 64% (cuadro 1). El informe también analiza los ámbitos en los que las personas que pertenecen a esta comunidad han sufrido discriminación directa.

El cuadro 2 muestra los ámbitos en los que han sufrido discriminación. Principalmente esta se ha producido en el ámbito laboral, en el que la población de etnia gitana sigue siendo la más perjudicada en el acceso al empleo en comparación con los demás motivos de discriminación analizados en el estudio.

Cuadro 2. Experiencias directas discriminatorias según ámbitos y motivos principales de discriminación (2016)

Motivo	%
Ámbito laboral	43
Acceso a servicios públicos	19
Atención y trato administración pública	20
Trato con la policía	14
Acceso a la vivienda	9
Tiendas, locales de ocio y otros servicios privados	25
En la propia familia	3
En la calle, en el trato con la gente	35
En otro ámbito	3
En general	6
NS/NC	21
Base muestral	140

Fuente: Encuesta IMIO-CIS, 2016

Quando pretendemos “nombrar” esa discriminación, apostamos decididamente a categorizar esa cuestión como “racista”. Por tanto, es importante para nuestros planteamientos de partida categorizar ciertas situaciones que sufren muchas personas gitanas en nuestro país (y en otros muchos) utilizando el concepto de racismo. Entendemos que se ha de partir de este posicionamiento en tanto que, para la sociedad mayoritaria, estas cuestiones pasan totalmente desapercibidas y, en esencia, se llega a pensar que no existen puesto que, en la sociedades y democracias avanzadas, el racismo y la discriminación por motivos “raciales” o “culturales”, ha desaparecido y es considerado como algo propio de otras épocas, como algo pasado de moda, dentro de una sociedad que es “ciega” a generar este tipo de diferencias (Bonilla Silva, 2006).

En cualquier caso, aunque el paradigma general en torno a cómo se entiende el racismo y la discriminación en la actualidad sea cada vez más laxo, mucho

menos biológico y cada vez más cultural (Baumgartl, 2009), las vivencias del día a día de las personas que las sufren siguen estando ahí, tal y como demuestran los estudios de corte cuantitativo a los que nos referíamos anteriormente y, por tanto, adquieren importancia a la hora de entender cómo es el tránsito de las personas gitanas en su vida diaria y en las instituciones de una sociedad que promueve un mensaje contradictorio basado en el ejercicio práctico de un doble vínculo: reconoce derechos pero, al mismo tiempo y de manera concreta, “recorta” y “excluye” de manera sistemática (Abajo, 1997).

Apostamos por analizar estas cuestiones desde una definición de racismo que entiende la construcción de estos procesos discriminatorios como un posicionamiento endémico socialmente hablando (Omi y Winant, 2014), ligado inherentemente a la edificación y construcción de nuestras sociedades (Alexander, 2014 y Goodman, Moses y Jones, 2012) y que tiende a perpetuar dinámicas sociales, culturales y comunitarias que ensalzan y valoran como “normativo” la cosmovisión de los grupos dominantes, expulsando hacia los márgenes de la vida social la perspectiva de los grupos minoritarios y/o minorizados (Delgado y Stefancic, 2012).

En lo que respecta a los procesos discriminatorios que sufren en la actualidad las comunidades gitanas, tampoco podemos dejar de lado otras definiciones que están tomando cada vez más importancia en la literatura académica y en otros espacios de lucha reivindicativa por la dignidad de la población romaní, tanto a nivel nacional como europeo. Nos referimos al concepto de “antigitanismo”. Entendemos que dicho término, sirve como vía para “categorizar” un proceso de discriminación exclusivamente dirigido a la población gitana (Nicolae, 2015; Piasere, 2018) que, debido al aumento de un determinado tipo de discurso de orden sociopolítico, que está resurgiendo en los últimos años en “la vieja Europa”, adquiere una especial importancia y relevancia a la hora de analizar cómo se construyen y funcionan en el terreno social esos procesos racistas en la actualidad (Cortés, 2018).

1.1. Racismo

El sociólogo inglés David Gillborn (2008) afirma que es realmente difícil para los grupos que ostentan el poder dentro de una sociedad concreta, adquirir cierta perspectiva para llegar a comprender que existe una sociedad ampliamente racializada construida según sus propias necesidades y

privilegios. Estos ideales, posicionamientos y perspectivas (que, evidentemente, son definidos como “la normalidad”) niegan las vivencias de aquellas personas que han experimentado “otro tipo de sociedad”.

La postura de Gillborn (así como de otras muchas autoras y autores, cuyo objeto de estudio radica en comprender cómo funciona la construcción del racismo en distintas áreas y ámbitos de acción sociocultural) se concreta en la afirmación de que, como la mayoría o los grupos socialmente dominantes y con mayor acumulación de privilegios, no han tenido que experimentar “ese otro tipo de sociedad”, las vivencias cotidianas de los grupos minorizados, marcadas por la discriminación y el rechazo (ejercido de manera latente y, a veces, de forma indirecta e inconscientemente) no existen (del Olmo, 2009).

Por el contrario, si nos adentramos en la narración de las vivencias (fundamentalmente negativas) de aquellas personas y grupos cuyo origen es diverso, pero que se encuentra racializado en base a una conceptualización previa que tiende a no encajar con lo definido como normativo a nivel social, comprenderemos que su existencia diaria está marcada y delimitada en torno a unos esquemas y definiciones previas muy diferentes, llenas de pequeñas microagresiones que limitan la capacidad de agencia de las personas en su propio entorno (Picker, 2012 y 2018 y Rorke, 2015).

Existe una gran cantidad de estudios de corte cualitativo y etnográfico que muestran cómo funciona este proceso de discriminación (Bartlett y García, 2011; Lareau, 2011; Ogbu, 2003 y San Román, 1997) y que identifican y ejemplifican la definición que aportaremos un poco más adelante sobre el concepto de racismo. Igualmente, como medio para ligar este posicionamiento teórico con los trabajos posteriores que se presentan en este mismo volumen y con el análisis que hemos desarrollado para la redacción de este capítulo en torno a la Encuesta sobre Racismo y Discriminación en España del CIS, son muchas las aportaciones investigadoras sobre las comunidades gitanas que muestran esa desventaja en cuestiones tales como la vivienda, la segregación urbana, la escolarización, la participación social, el empleo o la salud (Abajo, 1997; Abajo y Carrasco, 2004; Bereményi, 2018; Bereményi y Carrasco, 2015; FSG, 2016; Guy, 2015; Tomova, 2015; Toma, 2012 y Zolnay, 2012). Al mismo tiempo, estos estudios y propuestas teóricas reflejan la transversalidad de la discriminación en aquellos aspectos vitales y dimensiones propias de la exclusión social: ingresos, trabajo, educación,

salud, vivienda, relaciones sociales y participación (Hernández Pedreño, 2014).

Margarita del Olmo, entiende el racismo como:

(...) una actitud social que legitima una distribución injusta y desequilibrada del poder, de los privilegios, de las tierras y de los bienes materiales favoreciendo a un grupo sobre los demás, y responsabilizando de su desigual reparto a los grupos desposeídos, sobre la base de sus diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales, y aún más, haciendo de dichas diferencias una condición prácticamente irrenunciable e incluso hereditaria (Del Olmo, 1997: 196).

La definición propuesta por esta autora, y que servirá como eje delimitador de nuestro análisis sobre la situación de la discriminación racista que sufren las comunidades gitanas, gira en torno a dos consideraciones que, a nuestro entender, determinan su dinamicidad. En primer lugar, entiende la discriminación como un negocio, una transacción que se juega con las diferencias que se establecen a nivel social. En ese sentido, “las diversidades” adquieren un determinado valor según la posición que ocupan en la sociedad, primando unas sobre otras. Dicho factor tiende a perpetuarse y heredarse a lo largo del tiempo, gracias a la configuración de estereotipos y prejuicios sobre los grupos minorizados. En segundo lugar, el racismo es “útil”. Es útil porque, en ese negocio al que se juega con las diferencias, se obtiene un beneficio concreto y, además, es accesible a todas y todos los miembros de la sociedad. No sólo participan de él aquellos grupos y personas que dañan y hieren promoviendo discursos y prácticas racistas de manera manifiesta, puesto que todo el mundo suele perpetuar de manera inconsciente la obtención de beneficios culturales, políticos y sociales, traducidos entonces en “privilegios”.

Desde este punto de vista resulta evidente que la dinámica general sobre la que se construye el racismo se adapta y adecúa a los cambios sociales y culturales de las sociedades y puede incluso llegar a desvirtuar aquellas perspectivas que pretenden combatir el racismo generando una visión sesgada de la realidad para favorecer la continuidad del orden social establecido². Resulta necesario pues, aprender a reconocer este tipo de

2 Al respecto, las autoras y autores de la Critical Race Theory desarrollaron dos conceptos que ayudan a entender de manera mucho más sencilla dicha postura. Por un lado, desde este punto de vista teórico, se habla de la “convergencia de intereses” (Delgado y Stefancic, 2012) o un

procesos y mecanismos de reproducción social para ofrecer una respuesta justa y equitativa a situaciones en las que exista una discriminación racista. Hacerlo de otro modo, implicaría necesariamente perpetuar la desigualdad existente, contribuyendo a reproducir la cara menos visible del racismo (de manera inconsciente) desde la pasividad ante el sufrimiento de una parte importante de la sociedad que es estigmatizada en base a este criterio de diferenciación. Van Dijk, ofrece al respecto una aportación interesante sobre esta perspectiva al afirmar que cuando las mayorías no están directamente involucradas en estas formas actuales de segregación, exclusión, agresión, interiorización o marginación, entonces su participación en el problema del racismo consiste en pasividad, aquiescencia, ignorancia o indiferencia con respecto a la desigualdad racial o étnica (Van Dijk, 1993: 6).

Siguiendo de nuevo a Del Olmo (1997 y 2009), debemos reconocer que, en los procesos de discriminación racista ejercida sobre cualquier grupo minorizado, como decíamos anteriormente, se han de reconocer tanto las partes visibles, como no visibles o invisibles del problema. Para ello, volvemos a dejar claro que se trata de una argumentación “circular” puesto que convierte en culpable de una legitimación de la desigualdad a las propias víctimas de la misma, viéndose desposeídas de privilegios, que otra de las partes tiende a acumular. Este argumento, muy poderoso, actúa diciendo a determinadas personas: como eres diferente de mí y yo soy mejor que tú, merezco determinados derechos que tú no tienes, pero la culpa de esta desigualdad no la tenemos ni tú ni yo, sino nuestras propias diferencias (del Olmo, 2009: 146).

determinado tipo de cuestiones teóricas o principios de acción que pretenden generar nuevas oportunidades prácticas para deslegitimar la desigualdad racista pero que, a nivel concreto y del día a día, mantienen la situación previa. Un ejemplo claro de esta cuestión para estos autores y autoras, se puede observar en la sentencia del Caso Brown contra la Junta de Educación de Topeka en la que, si bien se puede entender que resultó histórica para los intereses de las comunidades afroestadounidenses, en tanto que afirmaba que la segregación racial resultaba inconstitucional puesto que negaba la igualdad de oportunidades y apostaba por desarrollar un cambio concreto en la legislación educativa de EEUU, pero que, en la práctica real, muchas escuelas de aquella época (y se trata, por otro lado, de una cuestión que todavía persiste en la actualidad) continuaban (y, como decimos, continúan) segregadas de facto. El otro concepto al que se refieren estos autores y autoras se denomina “divergencia de intereses” (Bell, 1995) y viene a referirse a que, cuando los intereses de los grupos minorizados entran en conflicto con los posicionamientos de los grupos con mayores privilegios a nivel social, los primeros tienden a no llegar concretarse.

Por tanto, desde este punto de vista, y gracias al aporte de la definición propuesta por del Olmo, mediante la construcción de procesos de discriminación racista, se genera el caldo de cultivo perfecto para que se mantengan las conductas más manifiestas del racismo (muy llamativas y excesivamente violentas, mediatizadas por insultos y calificativos racistas, agresiones – ya sean estas físicas o de carácter emocional – exclusiones y segregaciones forzadas de espacios públicos...) pero también establece un orden social “natural” de las cosas – basado en privilegios de los grupos que ostentan el poder social – que despoja a determinados grupos de su propia capacidad de acción en la sociedad, generando un “status quo” que tiende a perpetuarse en el tiempo y promueve una serie de pequeñas acciones cotidianas, generadoras de una gran desafección social para los grupos minorizados, difícilmente apreciables a ojos de la mayoría (del Olmo, 2009 y Chebel d’Appollonia, 1998).

1.2. Antigitanismo

Al hilo de todo lo expuesto hasta ahora, creemos que resulta pertinente abordar la situación específica de las comunidades gitanas desde este posicionamiento teórico y conceptual, puesto que la desigualdad y la discriminación histórica que ha sufrido este pueblo en nuestro país (y en toda Europa) es un hecho más que contrastable. Tanto es así que, actualmente, se está comenzando a desarrollar, con gran contundencia, una reflexión sobre un tipo de discriminación racista específicamente dirigido hacia personas gitanas que hunde sus raíces en muchos de los procesos que hemos ido explicando en este capítulo.

Nos referimos a lo que se ha venido a denominar como “antigitanismo”, que el activista romaní Valeriu Nicolae (2016: 79) define como un tipo específico de ideología racista, siendo al mismo tiempo, similar y diferente, y está interconectado con muchos otros tipos de racismo. El antigitanismo en sí es un fenómeno social complejo que se manifiesta a través de la violencia, el discurso de odio, la explotación y la discriminación, en su forma más visible.

Al tratarse de un tipo específico de ideología racista, con conexiones en muchos ámbitos de la vida cotidiana, se puede encontrar en multitud de espacios, ayudando a generar un determinado tipo de procesos concretos que, evidentemente, configuran una realidad muy proclive a la discriminación racista, ya sea ésta *de iure* (puesto que es vista como algo

normal y legítimo) o *de facto* (reproducida de forma indirecta aunque se niegue su propia presencia y se apele a la necesidad de su erradicación).

Según Leonardo Piasere (2018) el concepto “antigitanismo” comienza a usarse a finales del siglo XX; lo cual indica que se trata de una idea relativamente nueva que paulatinamente ha ido adquiriendo importancia en espacios de reflexión sobre su posible definición. En cualquier caso, el mismo autor aclara que se trata de una idea cuyo uso es antiguo en sí mismo, así como “indudablemente anterior al término que se propone hoy para definirlo” (Piasere, 2018: 29). Y es ahí desde donde se debe comenzar a reflexionar sobre el antigitanismo: como un proceso que hunde sus raíces en determinadas configuraciones históricas que han ayudado a su génesis y definición actual pero que, al mismo tiempo, necesita de nuevos factores y opciones de comprensión que anclen en el imaginario colectivo un determinado tipo de visiones sobre las comunidades gitanas y el trato que deben recibir, por el simple hecho de ser gitanas y gitanos.

Por razones de espacio, y entendiendo que la reflexión sobre la génesis y las implicaciones del término que ahora nos ocupa, requiere de un tratamiento mucho más específico que excede las intenciones de este capítulo, aportaremos dos ideas que sirven para comprender el alcance de este tipo de ideología racista y sus repercusiones en las condiciones de vida de los gitanos y de las gitanas.

En primer lugar, la construcción histórica de las distintas sociedades y estados modernos ha tenido, según Piasere (2018), un efecto claro en el desarrollo del antigitanismo, en tanto que el estado, a través de la configuración de determinados mecanismos políticos y económicos, ha ejercido un tipo de violencia estructural que han sufrido y sufren en la actualidad las comunidades gitanas por el mero hecho de expresar su “gitaneidad”. Resulta evidente que, si echamos un vistazo a la historia de las comunidades gitanas, presentes desde el siglo XV en los límites de lo que hoy se conoce como estado español, encontramos numerosas disposiciones legales consideradas antigitanas, intentos de reclusión y alejamiento forzoso, encarcelamiento y envío a galeras, así como incluso intentos de aniquilación y exterminio (Leblon, 1998). Este aspecto ejemplifica entonces los intentos de un sistema de adhesión vertical cuya gestión de la diversidad, muestra la creación el dispositivo endémico de rechazo hacia “lo gitano”, que ejerce una presión y un tipo de violencia que las comunidades gitanas deben combatir

continuamente y sortear en su día a día cotidiano (Piasere, 2018). En ese sentido, como afirma Nicolae (2016: 79), refiriéndose a las formas de expansión de este tipo de ideología, los discursos y representaciones del mundo de la política, la academia y la sociedad civil, la segregación, la deshumanización, la estigmatización, así como la agresión social y la exclusión socioeconómica son otras formas de propagación del antigitanismo.

Por otro lado, y como segunda idea principal relacionada con el antigitanismo, una vez perpetuado el sistema de rechazo endémico, se necesitan una serie de mecanismos que actúen como catalizador del rechazo hacia las comunidades gitanas. Las emociones juegan, entonces, un papel importante al respecto puesto que, como la psicología social ha puesto de manifiesto, tienen un carácter fundamentalmente intersubjetivo y su expresión comunitaria depende, en gran medida, del momento social y cultural que atraviese la sociedad. No se trata pues de una cuestión delimitada sobre la existencia de prejuicios y estereotipos (que pueden ser positivos o negativos) sino más bien de cómo determinados discursos son capaces de contribuir a perpetuar la discriminación apelando a emociones que generan aversión hacia determinadas personas y grupos por el simple hecho de ser identificados como “gitanos”. Piasere (2018), citando a Izard, expone que la unión de las emociones desprecio, ira y asco, constituyen la triada emocional de la hostilidad, que sería la base sobre la que se construyen los sentimientos y opiniones antigitanas que se reproducen a nivel social. Nicolae (2016) expone que la deshumanización es el eje que define el pensamiento antigitano y, del mismo modo, su característica particular y definitoria.

Un ejemplo de antigitanismo queda reflejado en el informe “Evolución de la discriminación en España”, en el que se plantearon preguntas relacionadas con la aceptación de relación de vecindad con diferentes colectivos (cuadro 3). La respuesta de los encuestados señala el mayoritario rechazo que sufre la comunidad gitana, puesto que es el grupo que más incomodaría tener en como vecino y/o vecina, seguido por las personas que profesan la religión musulmana y las personas de origen inmigrante.

Cuadro 3. Aceptación de las Relaciones de vecindad, 2016

No le incomodaría nada tener como vecino/a...	%
Personas con discapacidad física	94
Personas mayores	93
Jóvenes menores de 30 años	88
Homosexuales	85
Personas con discapacidad psíquica	85
Personas transexuales	81
Personas con VIH/SIDA	78
Personas inmigrantes	72
Personas de religión musulmana	63
Personas de etnia gitana	52

Fuente: Encuesta IMIO-CIS, 2016

2. Discriminación interseccional

La discriminación interseccional es otro concepto que, actualmente, tiende a manejarse cada vez más desde el activismo romaní y, por otro lado, en el mundo académico. Como elemento de análisis, el concepto de “interseccionalidad” sirve para delimitar la mirada en torno a las intersecciones que se generan entre diversas dimensiones (como son la clase social, el sexo y el origen étnico y/o racial) de una persona. Desde este punto de vista, este posicionamiento, sirve para identificar y hacer visible los procesos de discriminación que sufren las mujeres gitanas, no de manera acumulativa, sino más bien múltiple. Al respecto, siguiendo a Calvante (2018), cabría hacer una diferenciación de entrada entre dos términos que tienden a usarse como si fueran sinónimos pero que, entendidos en su justa medida, muestran ciertas diferencias. Nos referimos a las ideas de “discriminación múltiple” y “discriminación interseccional”.

Ambos términos son usados en la actualidad como ejemplos de una misma realidad y tienden a usarse indistintamente como si se refirieran a la misma cosa. Lo cual, desde un punto de vista teórico, centrado en cómo vino a desarrollarse el concepto mismo de interseccionalidad y en el uso que se hace de este término –no sólo en círculos feministas, sino también en espacios de discusión que vertebran la lucha antirracista en Estados Unidos– constituiría una diferencia remarcable de interpretación muy importante.

Partiendo del estudio que Hancock (2016) realizaba sobre el término “interseccionalidad”, se puede decir que se trata de un concepto que surge

en un entorno concreto y que busca visibilizar las complejas relaciones entre las dimensiones de género, clase social y origen étnico y/o racial de las mujeres afroestadounidenses en relación con la propia construcción de su identidad (Crenshaw, 1989). La propia Hancock afirma que la reflexión sobre la discriminación que sufre la mujer en el mundo actual adquiere una visión distinta desde un contexto de referencia u otro, cuando se relaciona con otras categorías o dimensiones de la construcción de la identidad. Así, por ejemplo, en un ámbito anglosajón e influenciado fuertemente por los movimientos sociales y la investigación en ciencias sociales estadounidense, cabría nombrar a esa discriminación que incluye varios tipos de dimensiones identitarias como “interseccional”, en tanto que, además de nombrar y especificar las dificultades que puede tener una mujer, negra y pobre, se centra en las relaciones que esas categorías delimitan en su intersección. Hooks (2017) se refería entonces a ese tipo de discriminación como una “multiplicidad de opresiones” y no como una discriminación múltiple.

Por su parte, en el contexto europeo, el análisis que comenzó a desarrollarse en diversos espacios de carácter social y/o académico, tendió a centrarse en dicha cuestión justo el contrario a como se había desarrollado en la literatura académica de Estados Unidos. Es decir, en como un determinado tipo de mujeres, debía hacer frente a un tipo de discriminación que, además del hecho de ser mujer, incluía otras categorías concretas que, de alguna manera, venían a producir una “acumulación de discriminaciones” (Hancock, 2016) que le hacía sufrir lo que vino a denominarse como “discriminación múltiple”. Por ello, centrándonos, por ejemplo, en el caso de la mujer gitana, podríamos decir que, una gran parte ellas, puede sufrir una triple discriminación (a saber, por ser mujer, gitana y pobre).

Desde nuestro punto de vista, esta cuestión es problemática puesto que, de alguna manera, considera esas dimensiones de la identidad personal como una especie de compartimento estanco, que parece no guardar relación con otras dimensiones. Siendo conscientes, tal y como se ha podido comprobar a lo largo de los capítulos de este libro, de que la mujer gitana se encuentra en una situación muy diferente a la mujer no gitana e, igualmente, en relación a la situación de los hombres gitanos. En nuestro análisis incorporamos un análisis de tipo interseccional en tanto que pretendemos ir más allá de la “acumulación” de discriminaciones, para centrarnos en cómo se interrelacionan e interseccionan las distintas categorías de la identidad de

una persona o grupo de personas (en este caso las mujeres que se identifican como mujeres gitanas) en la configuración de espacios que nombran una multiplicidad de opresiones.

3. La población gitana y la justicia restaurativa

Una vez expuestos los conceptos que ayudan a entender cuáles son los mecanismos que sitúan a las comunidades gitanas en situaciones de desigualdad y discriminación endémicas en nuestras sociedades, nos gustaría proponer un marco de acción innovador para abordar dicha casuística.

Fruto de la necesidad de utilización de un enfoque alternativo que ayude a desmontar viejos conflictos que se han ido enquistando de forma histórica en la relación establecida entre las sociedades mayoritarias y las comunidades gitanas, la justicia restaurativa surge entonces, como una propuesta de abordaje novedosa a la hora de plantear actuaciones y marcos de comprensión teórica que incidan en el aumento de la justicia social en nuestras sociedades. De igual modo, una reflexión pausada sobre la idea de justicia y su relación actual con determinadas casuísticas que sufren las personas gitanas en diversos ámbitos y dimensiones de la vida social, requiere una línea de reflexión que incida en la comprensión del fenómeno para, de esta manera, poder ofrecer marcos alternativos de protección frente a la discriminación sufrida por los grupos minorizados.

3.1. Las relaciones entre la Minoría Gitana y la Justicia

En la actualidad, la población gitana es la minoría europea más discriminada de Europa, y esta marginación y discriminación que sufren obstaculiza el disfrute de sus derechos humanos. El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Alvaro Gil-Robles, en su informe de 2006 sobre el respeto efectivo de los derechos humanos en su visita a España, en relación a la situación de los gitanos, señala: “las dificultades principales que afectan a la comunidad gitana se manifiestan en tres ámbitos fundamentalmente: vivienda, empleo e imagen social y discriminación” (CommDH, 2006: 8, 63-65).

Las comunidades gitanas son víctimas frecuentes de prácticas discriminatorias de carácter racista que se producen en casi todos los

ámbitos de la sociedad. La compleja problemática de la discriminación que padecen las comunidades gitanas dentro de los países europeos, se constata en un estudio que analiza la situación en 5 países: España, Irlanda, Francia, Portugal y Holanda. En este estudio, coordinado por Fernando Villarreal, se advierte desde el principio la sorprendente similitud entre los procesos discriminatorios en los cinco países, a pesar de sus muy diferentes contextos culturales, sociales y legales. Se trata de identificar las situaciones de exclusión que más probablemente están relacionadas con la presencia de factores de discriminación: Educación, Vivienda, Sanidad, Servicios Sociales, Empleo y Economía, Justicia y Policía, Medios de Comunicación y Participación Ciudadana. Y de reconstruir, desde la propia realidad, los elementos, procesos, actores y, en general, los diversos mecanismos que operan en los procesos de discriminación que afectan a las comunidades gitanas: en el acceso a servicios públicos y derechos básicos, en el ámbito educativo, en el ámbito laboral, y en el sistema penal (Villarreal, 2002: 15-22 y 25-50).

En el ámbito de la Unión Europea, la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en el primero de los informes de la serie <Data in Focus> se centra en la población romaní, como uno de los grupos sobre minorías y discriminación encuestados (EU-MIDIS), donde se afirma: “los ciudadanos romaníes presentan los niveles globales de discriminación más elevados, y superan a todos los demás grupos encuestados para la EU-MIDIS, lo que justifica su elección como primer grupo objeto de análisis” (FRA, 2009). En concreto, en el Informe de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2014 se analiza la situación del pueblo gitano respecto a la Educación en 11 Estados miembros de la Unión Europea (FRA, 2014).

En España, la llegada de los gitanos se produce en 1425 a través de los Pirineos. Aunque los gitanos fueron bien recibidos al llegar, muy pronto se comienzan a dictar leyes contra los gitanos, que conducen a persecuciones, que se prolongan hasta finales del siglo XX. La historia de 600 años de permanencia del Pueblo Gitano en España no ha sido una historia favorecedora de la convivencia intercultural, sino todo lo contrario, una historia que presenta constantes agresiones. Como señala José Caselles: “La reflexión en torno a la sucesión de disposiciones antigitanas, acaecidas desde los Reyes Católicos, con capítulos especialmente dramáticos como la Redada

General de Gitanos en 1749, que privó de libertad a unas 14.000 personas gitanas, separando hombres de mujeres durante más de una década, nos lleva a entender e interpretar mejor muchos de los estados de desencuentro en los que desgraciadamente todavía nos hallamos y, como consecuencia, de pobreza y exclusión a la que se ha empujado a gran parte de este Pueblo” (Caselles, 2008: 244).

En nuestro país, la legislación contra los gitanos ha sido constante en mayor o menor medida. La Constitución Española implica un cambio para el colectivo gitano, porque los gitanos se convierten en ciudadanos de pleno derecho ante la ley a tenor del artículo 14: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Cuando un colectivo, como los gitanos, sufre exclusión social y desigualdad, significa que no tienen acceso a las condiciones materiales necesarias que aseguren su autonomía y el desarrollo de sus capacidades básicas y, por tanto, no pueden hacer uso de sus derechos humanos. Esta circunstancia propicia que este colectivo, que sufre una fuerte desigualdad (Justicia social), sea en mayor medida el sujeto protagonista de la criminalidad y el que sufre de manera sistemática el castigo del Derecho como aparato coercitivo estatal (Justicia Penal). La situación de injusticia, los perjuicios y discriminación que sufre el pueblo gitano, justifica la importancia de explorar nuevas vías para mejorar la relación entre el Pueblo Gitano y la Justicia, algunas de estas vías la ofrecen la Justicia Social y la Justicia Restaurativa.

3.2. La Justicia Penal y la Justicia Social

El pueblo gitano sufre un déficit de Justicia Social tanto socioeconómica (de distribución) como cultural (de reconocimiento). Y, al mismo tiempo, el colectivo gitano protagoniza una gran parcela de la delincuencia de la Justicia Penal, evidenciándose la “violencia estructural” que implica este hecho de la sobrerrepresentación de los gitanos en prisión si se compara, por ejemplo, con la infrarrepresentación que supone el porcentaje de personas gitanas que acceden a estudios medios y superiores, como señala Caselles en el capítulo de Historia, donde destaca el Informe Barañí. La solución apunta, de un lado, a los nuevos presupuestos para avanzar en Justicia Social y en la construcción material de sociedades más justas: la inclusión, la igualdad material, la redistribución y el reconocimiento. Y, de otro lado, en la

propuesta que ofrecen los nuevos paradigmas de la Justicia Penal, como la Justicia Restaurativa o Justicia Reparativa, que propone nuevas vías para la prevención del delito, para las víctimas del delito, para los infractores y para el sistema de Justicia Penal.

La Justicia Penal en las sociedades desiguales replantea la cuestión sobre la culpabilidad, se trata de “preguntarnos por quienes son los verdaderos culpables”, de hacer un lugar a la noción de “alienación legal” u otras similares. Como señala Roberto Gargarella, algunos autores, dentro de la reflexión contemporánea sobre la filosofía del castigo, han empezado a reflexionar acerca de cuál es el derecho que tiene el Estado de castigar a personas que forman parte de grupos que él ha marginado. En este sentido, trata de encontrar algún estándar objetivo para describir una situación como de “alienación legal”: “podemos pensar en la adopción de algunos que se han utilizado internacionalmente para definir situaciones de exclusión social extrema, como la línea de la pobreza internacional. El índice de pobreza utilizado internacionalmente resulta relevante, en todo caso, porque nos ayuda a señalar la existencia tanto de *una masiva insatisfacción de derechos humanos sociales y económicos* como de *insatisfacción de derechos humanos, civiles y políticos* asociados al gobierno democrático y Estado de derecho (Pogge, 2001: 8 y 2003). O bien, alternativamente, podríamos pensar en el enfoque defendido por Martha Nussbaum y Amartya Sen sobre las capacidades humanas, y examinar la situación de aquellos grupos que caen por debajo de la línea de lo que ellos llaman capacidades humanas básicas (Nussbaum, 2000; Gargarella, 2008: 30). Si el Estado no respeta los derechos de la persona perteneciente a una minoría y, en consecuencia, el sujeto reacciona vulnerando también la norma, cuando el Estado sanciona a esa persona, está aplicando una justicia formal, que se aparta del concepto de la justicia material. Se trata de superar los defectos del formalismo jurídico que reduce la legitimidad a la legalidad formal y avanzar en la obligatoriedad universal de los derechos humanos y los derechos de las minorías.

Para construir la igualdad real en las sociedades, es interesante la Crítica de Sen a Rawls y a Dworkin, que recoge Gargarella: “una propuesta igualitaria aceptable no debería concentrarse en la igualdad de bienes primarios, como ocurre en el caso de Rawls, ni en la igualdad de recursos, como ocurre en el caso de Dworkin. Dicho análisis tampoco deberá focalizarse en la utilidad obtenida por alguien con esos recursos o bienes primarios, por ejemplo,

como ocurre en la solución bienestarista”. Sen sugiere que “una teoría utilitarista debe concentrar su atención en las capacidades básicas de las personas”, esto es, la capacidad de una persona en los distintos desempeños que es capaz de alcanzar, las distintas cosas que una persona logra hacer o llega a ser en el desarrollo de su vida (Gargarella, 1999: 76).

Desde el llamamiento a la construcción de la igualdad real, las nuevas concepciones de la Justicia Social modifican las condiciones tradicionales de la Justicia. Habría que determinar a qué concepciones de la Justicia Social apelan las desigualdades crecientes de la sociedad actual, y cómo estas nuevas exigencias de justicia modifican el paradigma clásico de la Justicia. Como señala Iris Marion Young: “En las sociedades capitalistas de occidente, el derecho público, así como las políticas explícitas de las corporaciones y otras grandes instituciones, han pasado a estar comprometidas con la igualdad formal y con la igualdad de oportunidades para todos los grupos. La discriminación y la exclusión explícitas están prohibidas por las reglas formales de nuestra sociedad respecto de la mayoría de los grupos en la mayoría de los casos” (Marion, 2000: 223). Se trata, por tanto, más allá de la declaración explícita de la justicia formal, de una exigencia de justicia material que garantice las condiciones materiales necesarias para construir la igualdad real de las personas y de los grupos.

La Justicia social está dentro de los modelos de la Justicia distributiva, según la clasificación aristotélica de la justicia. En este sentido, en el actual proceso de globalización la distribución de la riqueza plantea un nuevo marco para las cuestiones relacionadas con la justicia social. En el debate que mantienen Nancy Fraser y Axel Honneth sobre la idea de justicia, recogen la “redistribución” y el “reconocimiento” como metas fundamentales para construir una sociedad más justa: Los dos paradigmas asumen concepciones diferentes de injusticia, “el paradigma de la redistribución se centra en injusticias que define como socioeconómicas y supone que están enraizadas en la estructura económica de la sociedad”, en cambio, “el paradigma del reconocimiento se enfrenta a injusticias que interpreta como culturales, que supone enraizadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación”. Los dos paradigmas proponen diferentes tipos de soluciones de la injusticia, “en el paradigma de la redistribución, el remedio de la injusticia es la reestructuración económica de algún tipo. Esto puede conllevar la redistribución de los ingresos o de la riqueza”, en cambio, “en el

paradigma del reconocimiento, la solución de la injusticia es el cambio cultural o simbólico. Esto podría suponer la revaluación ascendente de las identidades no respetadas y los productos culturales de los grupos difamados” (Fraser, 2006: 22-23).

Desde la perspectiva de la Justicia social, el análisis sobre los nuevos presupuestos para avanzar en la construcción de sociedades más justas (inclusión, redistribución y reconocimiento) tiene una gran relevancia para hacer efectivo el disfrute de los derechos de la minoría gitana.

3.3. La Justicia Restaurativa como respuesta reparadora para la delincuencia

Como respuesta a la gran cantidad de mujeres y hombres de identidad gitana en las cárceles, es importante el debate argumentativo sobre la minoría gitana y los fines del castigo, sobre cómo afectan los prejuicios a la aplicación del Derecho penal y sobre qué implica la exclusión social para la legitimidad de la pena. En este sentido la Justicia Restaurativa resulta una visión interesante que puede desarrollar alternativas viables legal e institucionalmente.

El elevado número de personas gitanas en las cárceles plantea la cuestión sobre la implicación de la minoría gitana en el sistema de justicia penal, y una nueva forma de abordarla es desde la perspectiva de la Justicia Restaurativa, la cual ofrece una visión retributiva interesante, que apunta a un modelo de justicia que trata de reparar el daño causado a los colectivos más desfavorecidos del sistema, y pone el acento en alternativas relacionadas con los aspectos igualitarios y el principio de proporcionalidad. Como señala Roberto Gargarella, las perspectivas retributivistas renacen después del fracaso del bienestarismo penal, “las instituciones del bienestarismo penal terminaron violando sus compromisos más significativos, y afectaron seriamente los intereses de los menos favorecidos”. “Al aplicarse principios utilitarios estrictos, los jueces tendieron a ser flexibles con los miembros de las clases más acomodadas, quienes –según asumió la justicia- tenían mayores posibilidades para <recuperarse> y <reintegrarse>, pero no con aquellas personas que provenían de un <contexto social degradado>, quienes en muchos casos eran reincidente y tenían pocas posibilidades o deseos de volver a formar parte de la sociedad” (Gargarella, 2008: 82).

El renacer de la justicia reparativa o retributiva viene acompañado de la revitalización del *principio de proporcionalidad* que indica que los agresores deben ser castigados según lo que han hecho, la gravedad del hecho y no el origen étnico o el contexto social de quien lo comete.

La Justicia Restaurativa es un enfoque de la resolución de problemas del crimen que involucra a las partes con intereses en una ofensa específica y a la comunidad en general, quienes resuelven cómo lidiar con las consecuencias de la ofensa y sus implicaciones para el futuro. Como señala Oscar Pérez de la Fuente, este enfoque restaurativo, que puede combinarse con formas de justicia más tradicional, puede ser algo productivo y especialmente indicado en áreas en riesgo de exclusión social, como la población gitana. En política criminal, la respuesta restaurativa aparece como una de las teorías del castigo, la propuesta republicana, que se enfrenta a la visión retribucionista clásica: “la idea central del retribucionismo es que el castigo debería ser conmensurable –como equivalente- en términos del mal moral producido”, en cambio, “la idea central de la justicia restaurativa es la rectificación del delito”, la justicia restaurativa pone el énfasis en la obtención de la responsabilidad del acusado respecto de la conducta infractora mediante la participación de la víctima, el diálogo entre las partes, y la participación de la comunidad cercana, quienes deberán resolver colectivamente el conflicto ocasionado por el delito y las implicaciones que tendrá en el futuro (Pérez, 2013: 187 y 198).

La Justicia Restaurativa ofrece otras maneras de alcanzar los fines de prevención y control social del Derecho penal, junto al sistema punitivo que concluye en la pena. Se trata en primer lugar de reducir el número de personas encarceladas mediante programas restaurativos que pretenden sustituir la pena de cárcel por medidas reparativas y, en segundo lugar, cuando las personas autoras de delitos graves estén en prisión, tener la posibilidad de crear prisiones restaurativas. Como señala Nuria Belloso: “Se trata de un modo de operar en la justicia penal más humano, sin que se resienta la seguridad jurídica y los fines de prevención del Derecho penal” (Belloso Martín, 2010).

Las relaciones entre la Justicia Restaurativa y el sistema de la Justicia Penal es una de las preocupaciones prominentes tanto dentro como fuera de la Justicia Restaurativa, esto es, el límite entre las prácticas negociadoras y el

funcionamiento del sistema de justicia penal. En este sentido señala Tony F. Marshall: “A pesar de que la Justicia Restaurativa implica un mayor o menor grado de devolución del control a ciudadanos y comunidades individuales, en la actualidad se acepta generalmente que la Justicia Restaurativa debe integrarse en la medida de lo posible con la Justicia Legal como un proceso complementario que mejora la calidad, la eficacia y eficiencia de la justicia en su conjunto” (Marshall, 1999: 8).

3.4. La Justicia Restaurativa y los derechos de las víctimas por violación de sus derechos humanos

Las medidas que históricamente se han adoptado contra el Pueblo Gitano no han sido exclusivas de España: “En toda Europa se suceden medidas políticas similares, girando en torno a tres ejes, que Liégeois (1987) denomina: de *exclusión* (especialmente mediante el destierro), de *reclusión* (esclavitud, envío a galeras...) o de *inclusión* (asimilación forzosa). A veces, la exclusión se convirtió en eliminación física (es obligado recordar el exterminio de más de 500.000 personas gitanas bajo el régimen nazi), o en esterilización (como las producidas recientemente en Eslovaquia sin consentimiento de las mujeres gitanas)” (Caselles, 2008: 246).

En el ámbito internacional, desde la década de 1990 tras la caída de la Unión Soviética, el final de la guerra fría y la reunificación de Alemania, resurge la ideología racista y xenófoba contra la población gitana. En la Unión Europea, en los últimos 30 años, tras la adhesión de Rumanía y Bulgaria en 2007, “asistimos sorprendidos al resurgimiento de un discurso político neofascista, de marcado tinte racista, que invocan nuevamente teorías criminológicas para justificar el odio al otro y la necesidad de política represivas contra el diferente”. Esta nueva ola de rechazo a la población gitana encontró un punto crítico con dos episodios de violencia contra los gitanos: en Nápoles, Italia (2008) y en Grenoble y Saint-Aignan, Francia (2010). “Estos dos Estados, ahora, sostienen la criminalidad del individuo en cuatro parámetros: 1) origen étnico; 2) inmigrante o nómada; 3) nivel económico bajo o muy bajo y 4) país de origen. Todos estos indicativos de criminalidad en el sujeto, se refunden en uno sólo, el gen criminal del pueblo gitano”.

Las víctimas de violaciones de derechos humanos reconocidos en la constitución o en la ley tienen derecho a recurrir ante los tribunales

nacionales competentes para que las amparen contra los actos que violen sus derechos.

En el ámbito internacional, el derecho a la Reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos (crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes de guerra y otros crímenes de trascendencia internacional como torturas, desapariciones forzosas, ejecuciones extrajudiciales) o desplazamientos forzosos, están recogidos por la Organización de las Naciones Unidas. Dos Resoluciones de la Asamblea General van a significar un paso histórico en el reconocimiento de los derechos de las víctimas por el Derecho Internacional: La Declaración de las Naciones Unidas sobre Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985. Y los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, adoptados por la Resolución 60/147 de 16 de diciembre de 2005. Para las víctimas de desplazamiento forzoso, la ONU ofrece a los Estados unos Principios que sirven para lograr de manera efectiva la restitución de la tierra, la propiedad y la vivienda: Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (*Principios de Deng*) de 1998. Y los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (*Principios de Pinheiro*) de 2005. Los Principios de la ONU sobre el derecho a una Reparación consisten en medidas dirigidas a reparar el daño causado a las víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos, a eliminar las consecuencias de ese abuso o violación, y a devolver a los afectados a la situación en que habrían estado si el abuso o la violación no se hubieran cometido.

En el seno de las Naciones Unidas, además de las Resoluciones mencionadas, también se han adoptado otras Declaraciones y Convenios Internacionales donde se reconoce a las víctimas el derecho a un recurso efectivo y el derecho a la reparación: La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984; la Convención sobre los

derechos de los Niños de 1989; la Convención sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzosas de 2006.

En Europa, el reconocimiento jurídico de los derechos de las víctimas se lleva a cabo, en el marco del Consejo de Europa, con la Recomendación del Consejo de Europa sobre la posición de las víctimas en el proceso penal, de 1985. Y en el marco de la Unión Europea, con la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea relativa al Estatuto de la Víctima en el Proceso Penal, de 15 de marzo de 2001, que ha sido sustituida por la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y que ha sido traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 4/2015 de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito. También, la Directiva del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre indemnización a las víctimas de delitos.

En el ámbito regional el derecho a las víctimas a un recurso efectivo se recoge en los principales instrumentos jurídicos internacionales: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950; la Convención Americana sobre Derechos humanos de 1979; y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

El reconocimiento de los derechos básicos de las víctimas: el derecho a un recurso efectivo, el derecho a ser tratado con respeto y dignidad, el derecho a la protección y a la asistencia, y el derecho a la reparación, permiten trazar un *iter* jurídico para el ejercicio y garantía de tales derechos. El ejercicio de los derechos de las víctimas se puede realizar, tanto a nivel universal, a través de los Órganos de Supervisión de los Tratados de las Naciones Unidas, como a nivel regional, a través de las Cortes y Comisiones de derechos humanos: Europea (la Corte Europea o el Tribunal de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo TEDH) , Interamericana (la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica) y Africana (la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos CADHP). Tanto en los sistemas legales nacionales, como en el derecho penal internacional, el reconocimiento de los derechos de las víctimas y el derecho a la reparación significa una gran conquista para la eficacia y la protección de los derechos humanos (Vicente, 2016: 29-32).

Bibliografía

- Abajo, J. E. (1997). *La escolarización de los niños gitanos: El desconcierto de los mensajes doble-vinculares y la apuesta por los vínculos sociales y afectivos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- Abajo, J.E. y Carrasco, S. (2004). *Experiencias y trayectorias de éxito escolar de gitanas y gitanos en España. Encrucijadas sobre educación, género y cambio cultural*. Madrid: CIDE/Instituto de la Mujer.
- Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2009). *Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS)*. Data in Focus. La población romaní.
- Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2014). *Roma survey-Data in Focus. Education: the situation of Roma in 11 EU Member States*.
- Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2018). *Segunda Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación*.
- Alexander, M. (2014). *El color de la justicia. La nueva segregación racial en Estados Unidos*. Madrid: Capitán Swing.
- Bartlett, L. y García, O. (2011). *Additive schooling in subtractive Times. Bilingual education and dominican immigrant Youth in the Heights*. Nashville: Vanderbilt University Press
- Baumgartl, B. (2009). Identidades múltiples de personas y grupos, ¿un concepto útil para evitar la xenofobia. En T. Aguado Odina y M. del Olmo *Educación intercultural. Perspectivas y propuestas* (119-142). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Beremenyí, B. A. (2018). Costes de movilidad ente gitanas y gitanos con trayectorias académicas de éxito. En R. Andrés y J. Masó (eds.) (2018). *(Re)visiones gitanas. Políticas, (auto)representaciones y activismos en el diálogo con el género y la sexualidad* (137-172). Barcelona: Bellaterra.
- Bell, D.A. (1995). *Faces at the bottom of the well: The permanence of racism*. New York: Basic Books.

- Belloso Martín, N. (2010). El paradigma conflictivo de la penalidad la respuesta restaurativa para la delincuencia. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, CEFD, 20, 1-20.
- Beremenyí, B.A. y Carrasco, S. (2015). Interrupted aspirations: Research and policy on Gitano education in a time of recession in Spain. *Intercultural education* 26(2), 153-164.
- Bonilla Silva, E. (2006). *Racism without racist. Color-blind racism and the persistence of racial inequality in the United States*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Calvante Carvalho, A. M. (2018). Discriminación Interseccional: Concepto y consecuencias en la incidencia de violencia sexual contra mujeres con discapacidad. *Journal of Feminist, Gender and Woman Studies* 7, 15 – 25.
- Campos, J.F. (2018). ¿Qué tiene que decir la educación social sobre el racismo en las aulas y en las escuelas? Sobre la utilización del storytelling como estrategia de actuación en educación social. En X.M. Cid et al. (coords.) *Educación social e escola. Unha análise da última década (2006-2016)* (493-506). Ourense: Nova Escola Gallega.
- Caselles Pérez, J. F. (2008). Factores sociales de la exclusión social del Pueblo Gitano. En M. Hernández Pedreño (Coord.) (Exclusión Social y Desigualdad (229-252). Murcia: Editum.
- Cea D' Ancona, M^aA y Valles, M. (2018). *Evolución de la discriminación en España. Informe de las encuestas IMIO-CIS de 2013 y 2016*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Chebel d' Appollonia, A. (1998). *Los Racismos cotidianos*. Barcelona: Bellaterra.
- Cortés, I. (2018). El antigitanismo en contexto electoral. Un estudio de caso: Badalona 2010/11. En R. Andrés y J. Masó (eds.) *(Re)visiones gitanas. Políticas, (auto)representaciones y activismos en el diálogo con el género y la sexualidad* (173 – 187). Barcelona: Bellaterra.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine. *Feminist Theory and Antiracist Politics*, 1989(8), 139-167.

- Del Olmo, M. (1997). Una introducción al análisis del racismo: El contexto español como caso de estudio. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, 52(2), 187-203.
- Del Olmo, M. (2009). El negocio de las diferencias. Una propuesta para entender las “ventajas” del racismo. En T. Aguado Odina y M. del Olmo *Educación intercultural. Perspectivas y propuestas* (143-158). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Delgado, R. y Stefancic, J. (2012). *Critical Race Theory. An introduction*. New York: New York University Press.
- Fraser, N. y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Morata
- Fundación Secretariado Gitano. (2016). *Estudio-mapa sobre vivienda y población gitana*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Fundación Secretariado Gitano. (2018). *Guía sobre discriminación interseccional. El caso de las mujeres gitanas*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Barcelona: Paidós.
- Gargarella, R. (2008). *De la Injusticia Penal a la Justicia Social*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Gillborn, D. (2008). *Racism and education: Coincidence or conspiracy*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Goodman, A. H.; Moses, Y.T. y Jones, J.L. (2012). *Race: Are we so different*. Oxford: Wiley – Blackwell.
- Guy, W. (2015). Municipal Programme of Shanty Towns eradication in Aviles. En W. Guy, (ed.) *The Challenge of Anti-roma politics* (92-93). New York: IDEBATE Press.
- Hancock, A.M. (2016). *Intersectionality. An intellectual history*. New York: Oxford University Press.
- Hancock, I. (2002). *We are the romani people*. Hertfordshire: University of Hertfordshire Press.

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

- Hernandez Pedreño, M. (dir.) (2014). *Evolución de la exclusión social en la Región de Murcia. Repercusiones sociales de la crisis*. Murcia: Editum.
- Hooks, B. (2017). *El feminismo es para todo el mundo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Hyde, A. M. (2015). Roma inclusion: Can Cities be the driver of Change? En W. Guy (ed.) *The Challenge of Anti-roma politics* (94-105). New York: IDEBATE Press.
- Lareau, A. (2011). *Unequal childhoods. Class, race and family life*. Los Ángeles: University California Press.
- Leblon, B. (1998). *Los gitanos de España*. Barcelona: Gedisa.
- Liegeois, J. P. (1987). *Gitanos e itinerantes*. Madrid: Editorial Presencia Gitana.
- Marion Young, I. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.
- Marshall, T. F. (1999). *Restorative Justice: An Overview*. London: Home Office.
- Medina, I. (2019). Justicia Restaurativa: La evasión no violenta como un nuevo supuesto de remisión. *Revista de Estudios Socioeducativos*, 7, 14-26.
- Nicolae, V. (2015). In Europe's Roma Ghettos: Lost generations. En W. Guy (ed.) *The Challenge of Anti-roma politics*. (25 – 36). New York: IDEBATE Press.
- Nicolae, V. (2016). Hacia una definición de antigitanismo. En Fundación Secretariado Gitano *Discriminación y comunidad gitana 2016* (75-82). Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Ogbu, J. (2003). *Black american Studentes in a affluent suburb. A study of academic disengagement*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Omi, M y Winant, H. (2014). *Racial formation in the United States*. New York: Routledge.
- Pérez de la Fuente, O. (2013). Minoría gitana, Derecho penal y teorías republicanas del castigo. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho CEFD*, 27, 155-198.
- Piasere, L. (2018). ¿Qué es el antigitanismo? En R. Andrés y J. Masó (eds.). *(Re)visiones gitanas. Políticas, (auto)representaciones y activismos en el diálogo con el género y la sexualidad* (29-56). Barcelona: Bellaterra.

- Picker, G. (2012). Left-Wing progress? Neo-nationalism and the case of romani Migrants in Italy. En M. Stewart (ed.) *The gypsy menace. Populism and the new Anti-gypsy politics* (81-94). London: Hurst.
- Picker, G. (2018). *Racial Cities. Governance and the segregation of romani people in urban Europe*. New York: Routledge.
- Rorke, B. (2015). Killing time: The lethal force of anti-roma racism. En W. Guy, (ed.) *The Challenge of Anti-roma politics* (125-127). New York: IDEBATE Press.
- Ryan, W. (1974). *Blaming the victim*. New York: Random House.
- San Román, T. (1997). La diferencia inquietante: Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos. Barcelona: Editorial Siglo XXI.
- Toma, S. (2012). Segregation and ethnic conflicts in Romania: Getting Beyond the model of "The Last Drop". En M. Stewart (ed.) (2012). *The gypsy menace. Populism and the new Anti-gypsy politics* (191-213). London: Hurst.
- Tomova, I. (2015). Health and the roma comunity: Analysis of the situation in Bulgaria. En W. Guy (ed.) *The Challenge of Anti-roma politics* (106-120). New York: IDEBATE Press
- Van Dijk, T.A. (1993). *Elite discourse and racism*. Masschusetts: Addison Wesley Publishing Company.
- Vermeesch, P. (2015). The European Union and the Roma: An analysis of recent institutional and policy developments. En W. Guy (ed.) *The Challenge of Anti-roma politics* (39-58). New York: IDEBATE Press.
- Villarreal, F. (Coor.) (2001). *Gitanos y discriminación. Un estudio transnacional*. Madrid: Fundación Secretario General Gitano.
- Vicente Giménez, T. (2016). Sobre los nuevos paradigmas de la Justicia Penal: la Justicia Universal, la Justicia Restaurativa y la Justicia Transicional. En E. Orihuela (Coor.) *Crímenes Internacionales y Justicia Penal. Principales desafíos* (23-50). Pamplona: Aranzadi.
- Zolnay, J. (2012). Abusive Language and discriminatory measures in hungarian local policy. En M. Stewart (ed.) *The gypsy menace. Populism and the new Anti-gypsy politics* (25-42). London: Hurst.

Bloque III. Riesgo de exclusión social de la población gitana en España

Capítulo 5. Dimensión económica en los procesos de exclusión de la población gitana en España

Rainer Gehrig

Introducción

La inclusión de grupos excluidos y vulnerables en nuestras sociedades diversas, desiguales y fragmentadas por el impacto de la gran recesión y una recuperación con diferentes velocidades (Zugasti y García, 2019) pasa necesariamente por una dimensión vertebral como la económica. La disponibilidad de recursos suficientes y el acceso a ellos permite a las personas adquirir los bienes y servicios necesarios de la vida, participar de manera más plena en la vida social, responder de manera eficaz a los riesgos y desarrollar un proyecto de vida personal, familiar y social. Detectar la existencia de carencias o privaciones de los medios necesarios en una población determinada, era una cuestión clásica de los estudios de la pobreza para poder tener una visión del estado de la riqueza de un país, y una necesidad para poder desarrollar unas políticas de desarrollo. La medición de estas carencias pasaba por establecer unos umbrales para los cálculos de canastas básicas (gastos), ingresos absolutos o relativos en relación con el resto de la población o medir la privación en bienes considerados básicos o muy extendidos. Los resultados indicaban también las desigualdades existentes en las sociedades de estudio y los Estados del bienestar en Europa en el siglo XX respondían a estas promoviendo una protección social marcada por la integración estable de las personas activas en el mercado laboral que condicionaba los accesos a los servicios y a la protección.

Para poder tener unas políticas más eficaces de reducir la desigualdad, se requiere de una comprensión multidimensional de la pobreza, que se busca en modelos de exclusión social con sus ejes y dimensiones (Subirats y Humet, 2005), junto a un análisis de los resultados de las políticas educativas, económicas y sociales. En el Observatorio de la Exclusión social de la Universidad de Murcia seguimos un modelo de siete dimensiones

(Hernández Pedreño, 2010 y 2013: 42) que con sus indicadores permiten una comprensión más profunda de las estructuras, procesos y de los sujetos.

En este capítulo se busca la mirada analítica de la dimensión económica de la exclusión social, un aspecto clásico de los estudios de la pobreza. Los indicadores del eje económico en el modelo de exclusión social están relacionados con el trabajo como referencia al sistema productivo, las rentas y las privaciones de bienes necesarios. Con estas referencias se habían incluido también en la Estrategia *Europa 2020* bajo el término “at risk of poverty and/or exclusion” (AROE) con sus mediciones europeas en la Encuesta de condiciones de vida (ECV).

Pueden incluir también aspectos económicos como las dificultades financieras del hogar (retrasos en pagos, incapacidad de ahorrar o de afrontar gastos imprevistos) y la dependencia de la protección social o peor encontrarse en este aspecto desprotegido (Subirats y Humet, 2005: 22-23). También existe una relación dinámica con todas las demás dimensiones, es decir, los condicionamientos socio-económicos pueden provocar una mayor desigualdad en el ámbito de la salud; por ejemplo, la falta de recursos económicos provoca una peor alimentación, higiene, dificultades de mantener una vivienda con una temperatura adecuada, imposibilitan tener un apoyo educativo privado para los niños, etc. Un peor estado de la salud afecta también la dimensión económica de un hogar, por el aumento de gastos, o la reducción de la renta disponible por posibles limitaciones de trabajar.

Como parte de la sociedad española, pero con una cultura propia *vigente y con cambios*, una identidad colectiva compleja y desarrollada, las comunidades gitanas tienen su historia de aprendizajes de vivir y convivir en contextos sociales, económicos y políticos cambiantes, luchando con estrategias culturales por realizar una vida posible sin perder sus raíces (San Román, 1997). La situación económica de las comunidades gitanas se inserta en los contextos de los grandes cambios sociales por la industrialización tardía en España, que “los ha forzado a meterse —independientemente de su voluntad individual o voluntad colectiva como etnia— en una *sedentarización, urbanización y proletarización*” (Calvo Buezas, 1980: 14). Estos cambios influyen en sus formas de organización, costumbres y modelos de vida. Viven en las dinámicas de fases de crecimiento económico, las crisis y los cambios de los tejidos productivos y los impactos de las nuevas

tecnologías y de la globalización en España, dónde tienen que buscar sus nichos, competir con otros, beneficiarse de las oportunidades, adaptarse y sufrir la reducción o desaparición de ocupaciones o espacios laborales por diferentes causas. En comparación con otros colectivos que subsisten en los márgenes de nuestra sociedad, la situación de la población gitana tiene un añadido específico de procesos como el antigitanismo, la segregación educativa y una política de realojamientos con concentraciones de gitanos, que reproducen su marginación. La dimensión de ingresos sigue siendo un aspecto importante de integración, reflejo de las desigualdades existentes, de las estructuras excluyentes, muy vinculado a las características del mercado laboral y sus oportunidades y una cara visible de la pobreza. Por eso existe una estrecha vinculación con el capítulo 6 de las estructuras del empleo y es necesario mencionar aquí algunos aspectos para poder comprender mejor los datos sobre los ingresos y las privaciones, igual que se deben tener en cuenta las otras seis dimensiones, porque solo en su conjunto nos permiten avanzar en la comprensión de los procesos sociales que afectan a la población gitana.

Igual que en otros muchos aspectos como la medición demográfica de la población gitana, los estudios sociales ofrecen en la dimensión de los ingresos una “difícil precisión” (Legal, 2007: 155), principalmente por la ausencia de datos fiables, las oscilaciones que existen en un sector de trabajos sobre todo temporales, precarios y con una gran parte de la población gitana que subsiste en un modelo económico complejo y cambiante, con algunas zonas fuertes como el comercio ambulante, que se puede describir como una forma de *economía étnica singular* (Mena Cabezas, 2007).

En este capítulo, se presenta una aproximación a los principales aspectos relacionados con el eje económico con sus indicadores de los ingresos y privaciones de la población gitana. Su análisis complementa el capítulo sobre el empleo como segundo pilar fundamental económico y fuerza social dinámica que facilita o dificulta la integración. Para abordar la tarea se busca el apoyo de estudios realizados, los datos actuales de la encuesta FOESSA 2018 y del estudio sobre empleo y pobreza 2018 (Fundación Secretariado Gitano, 2019) y enriquecidos por las percepciones sobre esta dimensión de un panel de expertos que trabaja o investiga la intervención con la población gitana. El objetivo de este análisis es comparar la situación económica en

cuanto a los ingresos y privaciones en la comunidad gitana con la población española en general antes de la crisis, durante la gran recesión y después de tres años de recuperación. El capítulo finaliza con unas breves conclusiones.

1. El estudio de la dimensión económica en la población gitana en España

Partiendo de un análisis de las publicaciones e investigaciones relevantes acerca de la situación de los ingresos en la población, los datos aproximados que se encuentran sobre ellos en los hogares o de las personas gitanas son muy limitados. Esta situación se debe a la gran fluctuación de ingresos que pueden experimentar durante un año, un complejo modelo económico de subsistencia con actividades variadas y simultaneas que hace difícil calcularlo, además de la desconfianza que muestran siendo entrevistados acerca de este aspecto en entrevistas. Las dificultades de obtener datos fiables están ampliamente descritas por Legal (2007: 155s.) y Laparra y García (2011: 179).

El trabajo de Legal sirve como referencia inicial sobre la situación económica, porque sintetiza los resultados de diferentes estudios nacionales (Vázquez, 1990; EDIS et al, 1998), regionales (Andalucía, Extremadura, Galicia, La Rioja) y locales (Badajoz, Madrid, y León) desde 1978 hasta el año 2006. Según el autor la población gitana maneja un modelo de complementariedad de ingresos como garantía de subsistencia, una actividad marginal de mendicidad y venta de droga prácticamente insignificante dentro del colectivo, incorpora un aumento de ingresos por prestaciones sociales y unos gastos muy centrados en primeras necesidades (alimentación, ropa, vivienda). Los ingresos muestran una heterogeneidad dentro de las comunidades que crea de manera emergente tres diferentes clases (Gamella, 1996). En relación con la población mayoritaria siguen existiendo importantes desigualdades con porcentajes más elevados de hogares y personas gitanas que viven en pobreza, aunque los ingresos en las tres décadas anteriores habían mejorado.

Posterior al trabajo de Legal, Laparra y García (2011) exploran en relación a los ingresos los datos del estudio 2664 del CIS (2007) junto a los datos de la encuesta FOESSA 2007. Por la ausencia de datos de ingresos en el estudio del CIS, se limitan a comparar los datos obtenidos del enfoque de privación

de bienes básicos del CIS con la ECV 2006 y aportan los datos de los indicadores de pobreza relativa de la Encuesta FOESSA 2007.

El *Roma Pilot Survey 2011* de la agencia europea para los derechos fundamentales (FRA, 2014) presenta datos de exclusión social para 11 países europeos con población gitana basados en una encuesta a 10.811 Roma y 5.508 non-Roma hogares que viven cerca. Destaca en la dimensión económica el riesgo del 90% de hogares gitanos en pobreza (<60% de ingresos medianos) para España y las altas brechas en las privaciones, pero también uno de los mejores niveles en relación al equipamiento básico de la vivienda con poca diferencia al resto de la población.

La segunda encuesta de salud en la población gitana 2014 (La Parra, 2018: 16) con una muestra de un total de 1164 personas que incluye solo gitanos mayores de 16 años (99,4% de nacionalidad española) no hace un análisis de los datos de ingresos, simplemente indica que el 94,2% de los hogares estaba viviendo en riesgo de pobreza (umbral del 60%), teniendo en cuenta que para los hogares en su conjunto según la ECV 2014 estaba en un 22,2%.

Damonti y Arza Porras (2014) utilizan los datos de las Encuestas de FOESSA 2007 y 2013 y confirman el fuerte impacto de la crisis en la población gitana con un aumento muy acentuado de los porcentajes en la exclusión severa, y una agudizada pobreza severa (37,8%) en 2013, que muestra un alto nivel de diferencia con el resto de la población (6,5%). Este hecho se debe al empeoramiento de la situación social de la población gitana por la crisis que provoca que un alto porcentaje de personas gitanas viviendo en pobreza moderada pasan a la pobreza severa. Según los autores una de las causas es la pérdida de empleos y la dificultad de encontrar alternativas en un mercado laboral que discrimina especialmente este colectivo.

Los datos del EU-MIDIS II 2016 presentan en su muestra para España (776 hogares) unos datos similares con un 98% de los hogares de la población gitana en riesgo de pobreza para el mismo año (FRA, 2018: 16). Además, indican que España ocupa con estas cifras de pobreza el último puesto en la comparativa entre países con mucha población gitana.

En general, se dispone de pocos datos actuales sobre los ingresos y las investigaciones consultadas suelen complementar la dimensión de los ingresos con otros factores como las privaciones y hacer referencia a la situación del empleo y la protección social, además de incluir también

valoraciones subjetivas sobre las condiciones de vida. La importancia del eje económico en los procesos de inclusión social es evidente, pero no se debe reducir a la dimensión de empleo, sino que tiene que tener unos indicadores específicos en el análisis de la exclusión social para comprender las interrelaciones en un modelo multidimensional. De ahí se deberían extraer conclusiones para los planes de inclusión de la población gitana en España.

2. La población gitana en una estructura social de exclusión étnica

Los estudios sociales sobre la población gitana en España desde el año 1978 (Vázquez, 1990) describían a la población gitana como un colectivo diferenciado y especialmente afectado por la pobreza y marginación. Estos resultados se interpretan con nuevos datos en el VI Informe FOESSA (2008) y los siguientes en 2014 y 2019 bajo la perspectiva de los procesos de la exclusión social. También se puede detectar una exclusión étnica para España aplicando la metodología europea (ARPE) con unos datos para 2018 que sitúan a la población gitana en un 91,9% en situación de riesgo de exclusión social frente a un 29,3% de la población en España en general (FSG, 2019: 31).

2.1. La comprensión de la exclusión social en los informes de FOESSA

Desde el año 2007 la Fundación FOESSA aplica el concepto de exclusión social a una herramienta empírica con la *Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA* (EINS) como base de un índice sintético de exclusión social (ISES). Desde su versión inicial comprende ocho dimensiones con un total de 35 indicadores ponderados: empleo, consumo, participación política, educación, vivienda, salud, conflicto social y aislamiento social. Los indicadores permiten clasificar los hogares en cuatro zonas: Integración (ISES = 0), es decir ningún problema detectado; integración precaria ($0 < \text{ISES} < 2$), cuando hay algún problema detectado; exclusión moderada ($2 < \text{ISES} < 4$), cuando el hogar tiene más del doble de problemas que la media de la sociedad; exclusión severa ($\text{ISES} > 4$), cuando el hogar tiene más que el doble del umbral de la exclusión moderada (Laparra et al., 2008; Laparra, Zugasti y García, 2014).

La encuesta tiene como objetivo conocer mejor el complejo espacio fuera de la zona homogénea de integración y en relación con la media de problemas detectadas en la sociedad. Desde estos puntos aparece un espacio social de la

exclusión diverso, fracturado, complejo, con distintas intensidades e itinerarios, marcado por elementos muy coyunturales en la dimensión económica y otros más estables que pertenecen en el espacio de la exclusión severa a una estructura de marginalidad. Los indicadores se construyen sobre variables significativas como la calidad del empleo, los tipos de ingresos y sus cantidades, el estado de la salud y de las viviendas, etc. para comprender la exclusión social.

Este modelo confirma para la población gitana los datos anteriores de pobreza, donde aparece según los datos del año 2018 como el grupo más presente en los espacios sociales de exclusión moderada y severa (69,9%) y con mucha distancia del resto de la población en España, que se sitúa como media en un 18,4% (Hernández Pedreño, García Luque y Gehrig, 2019: 11). Se comentó con Damonti y Arza Porras (2014), que la crisis en 2008 provoca un descenso social de gran parte de los gitanos que vivían con altos riesgos de pobreza en el espacio de la exclusión moderada (2007: 49,3%; 2013: 18,3%; 2018: 18,5%) para encontrarse entonces en la exclusión severa (2007: 26,6%; 2013: 54,4%), sin signos de recuperación en el 2018 (51,4%).

2.2. *El eje económico de la exclusión étnica en la población gitana*

Al eje económico corresponden en las encuestas sobre integración y necesidades sociales de la fundación FOESSA (EINS) las dimensiones de *empleo* (en el ISES 2018 con 6 indicadores) y *consumo* con sus dos indicadores de ingresos y privaciones. Como elementos estables en todas las oleadas de la encuesta realizada (2007, 2009, 2013 y 2018), se incluyen preguntas de percepción sobre situaciones de dificultad en espacios temporales anteriores (12 meses, 10 años). Algunas nuevas preguntas se introducen dependiendo del contexto actual. En la EINS FOESSA 2013, por ejemplo, se preguntaba adicionalmente sobre los efectos de la crisis en el año 2012; en la encuesta del 2018 se incluye una pregunta sobre las deudas acumuladas.

En los ingresos, que clásicamente corresponde a los estudios de la pobreza económica, se pregunta por las rentas recibidas a través de las diferentes actividades laborales, se contabilizan pensiones y prestaciones o ayudas económicas de todos los miembros del hogar en relación con el año anterior. También se incluyen ingresos de capitales, devoluciones de la declaración de la renta, ayudas de amigos o familiares, pagos extraordinarios etc. Los cálculos se hacen en referencia a la pobreza moderada que toma como

umbral el 60% de la renta mediana equivalente, en referencia a la pobreza extrema un umbral del 30%.

En las privaciones son los gastos que figuran todos los relacionados con el hogar (alquiler, suministros, contribuciones, amortizaciones, etc.), preguntas sobre deudas y dificultades de pagos en ámbitos de la salud, educación, la vivienda y hasta incluso una pregunta sobre haber pasado hambre en los últimos 10 años.

Las características de la dinámica composición de la exclusión social en la población gitana en comparación con la población no gitana en España (cuadro 1) muestran como una constante en la última década las grandes distancias generalizadas entre ambos grupos en todas las dimensiones, lo que refuerza la idea de contemplar una estructura y mecanismos de una exclusión étnica (Laparra, 2008: 409).

Cuadro 1. Evolución de la población afectada en cada dimensión de la exclusión social según origen étnico, 2007, 2013 y 2018 (%)

Dimensiones en exclusión social	Población gitana			Población no gitana		
	2007	2013	2018	2007	2013	2018
Exclusión del empleo	69,7	78,7	66,1	15,7	40,2	23,4
Exclusión del consumo	10,1	27,2	32,7	2,8	6,7	5,4
Exclusión política	12,3	22,0	19,8	12,3	13,7	12,8
Exclusión de la educación	21,0	36,7	47,6	11,7	7,7	6,1
Exclusión de la vivienda	75,5	73,9	75,0	22,5	27,8	23,1
Exclusión de la salud	52,7	42,5	61,7	8,5	19,0	13,5
Conflicto social	16,4	18,5	19,3	4,7	5,8	4,9
Aislamiento social	9,3	3,1	0,3	4,3	2,6	2,8

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2007, 2013 y 2018.

Observamos también que las máximas distancias entre ambos grupos en porcentajes en 2018 afectan a las dimensiones de empleo (+42,7%), consumo (+27,3%), educación (+41,5%), vivienda (+51,9%) y salud (+48,2%). En relación con la exclusión del consumo, las ponderaciones del ISES la muestran en 2007 como una de las dimensiones menos representadas en la población gitana (solo el 10,1%), igual que en la población no gitana se ven solo un 2,8% afectados. Es el resultado de un modelo económico que permitía a la población gitana, aun estando muy excluido en el empleo, subsistir en la dimensión del consumo con menos distancia al resto de la población. Sin embargo, en los datos de ingresos, como veremos más

adelante, seguía existiendo una brecha social grande entre ambos grupos en España. Parece que, en el modelo de FOESSA, las menores distancias en las privaciones en 2007 amortiguan los porcentajes de riesgo de exclusión social en la dimensión económica, o los empleos, que eran precarios en 2007, por lo menos propiciaban ingresos suficientes para no encontrarse tanto en el espacio de la exclusión. La crisis triplica los valores en la población gitana y la recuperación económica desde el año 2014 no llega. La dimensión de empleo se recupera con unas cifras de exclusión inferiores que en 2007 (-3,8%), pero sin los efectos de reducir las cifras de exclusión del consumo, sino lo contrario, seguían aumentando un 5,5% en 2018, lo que podría indicar la precarización del empleo en varios aspectos (empleos más discontinuos, más personas a tiempo parcial, salarios o ingresos por actividad laboral más bajos).

Sobre todo, se puede apreciar que en la población no gitana el efecto de mejoras de empleo coincide con mejoras en el consumo, pero en la población gitana no y esto despierta la pregunta a qué se debe este fenómeno en el modelo del ISES. Las respuestas se deberían buscar, -entre otros factores de influencia en un modelo de exclusión social-, en la estructura del empleo y su calidad que muestran en 2018 una mayor temporalidad (39,5% versus 24,3%) y empleo irregular (17,9% versus 1,8%), y una mayor tasa de desempleo (48,8% versus 17,3%). Según el reciente estudio comparativo sobre empleo en la población gitana, toda actividad laboral que pueda generar ingresos ha bajado de un 46,1% en 2005 a un 23,9% en 2018, el estar parado aumentó de un 10,3% a un 29,4%, el trabajo doméstico subió de un 14,4% a un 25,6%, y el trabajo autónomo o en una empresa familiar bajó en esta muestra de un 15,3% a un 2,8% (FSG, 2019: 21). Todo un panorama que afecta directamente a la situación de los ingresos por actividad laboral. Una mayor indagación sobre estos aspectos ofrece el capítulo 6 del análisis del empleo.

También hay que tener en cuenta que, durante la crisis en España, las personas jubiladas con una pensión mantenían cierta estabilidad en los ingresos y estas cifras compensan las pérdidas de ingresos generalizadas en la población en España, junto con las prestaciones por desempleo. Al tener pocas personas mayores, con pensiones, y además unas cifras de paro prolongado mayor, junto con las altas cifras de desempleo, las economías de

subsistencia en la población gitana se ven mucho más afectados por la crisis en la dimensión del consumo.

3. Evolución y situación actual en la dimensión del consumo

Después de una mirada analítica de la exclusión social en su conjunto de las ocho dimensiones del ISES en relación con la población gitana, interesa tener una aproximación más detallada en la dimensión del consumo, ya que otros aspectos están tratados en los demás capítulos del libro. Los datos respecto a la dimensión de empleo que forma parte también del eje económico se presentan en el capítulo 1. Se recuerda aquí el cambio metodológico en la encuesta 2018 en relación a la etnia gitana que incluye ahora a las personas por el criterio de auto-identificación (Hernández Pedreño, García Luque y Gehrig, 2019: 3-4). La encuesta incluye por primera vez también datos sobre gitanos no españoles, aunque de manera muy reducida y sin la posibilidad de explorarlos con criterios de representatividad.

3.1. Ingresos y tasas de pobreza

Los ingresos de los hogares sirven en los estudios de la pobreza como indicador de una pobreza relativa monetaria, utilizando como umbral la renta mediana del grupo de referencia por unidad de consumo equivalente en los hogares del año anterior a la encuesta. El riesgo de vivir en pobreza severa corresponde a ingresos por debajo del 30% de la renta mediana y el riesgo de la pobreza moderada entre el 30% y el 60%. Su agregación proporciona la incidencia total del riesgo de vivir en pobreza relativa económica.

Tanto los datos aportados de Laparra y García (2011: 180) para el año 2007 y de Damonti y Arza Porras (2014: 6) como comparativa de las encuestas EINS FOESSA 2007 y 2013 muestran una gran brecha social en las tasas de pobreza entre la población gitana y el resto de la población española. Los autores llegan a cifras de un 69,6% (2007) y un 71,1% (2013) de hogares de la población gitana viviendo en pobreza, con un aumento muy dramático de la pobreza severa de un 15,2% en 2007 a un 37,8% en 2013. Más dramáticos son los datos aportados para España del Roma Pilot Survey 2011, donde el riesgo de pobreza (ingresos por debajo del 60% de la mediana) se sitúa en un 90% (FRA, 2014) con una media del 87% para los 11 países europeos analizados. Según el último estudio de la FSG (2019: 31) estos datos

inferiores para el año 2018 con un 85,9% viviendo en riesgo de pobreza frente a un 22,9% de la población en general en España.

Los datos del cuadro 2 muestran como con la crisis entre 2007 y 2013 en la población gitana el riesgo de pobreza severa aumenta en 22,6 puntos y no se reduce entre 2013 y 2018, mientras que en la población no gitana el grupo pequeño de la pobreza severa se duplica y se recupera bastante en 2018. Como tendencia general se puede detectar en los tres niveles signos de recuperación.

Cuadro 2. Evolución de la pobreza entre la población según origen étnico, 2007, 2013 y 2018 (%)

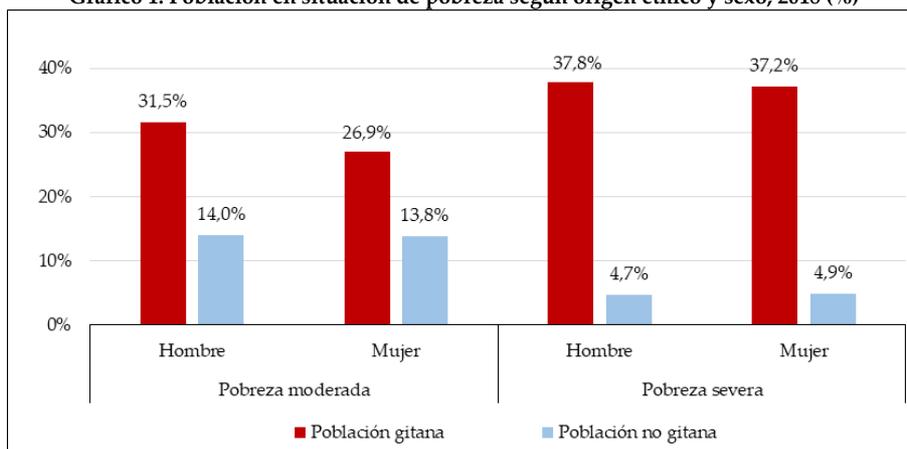
Pobreza	Población gitana			Población no gitana		
	2007	2013	2018	2007	2013	2018
No pobres	29,7	26,0	33,5	87,4	71,5	81,4
Pobreza moderada	55,1	36,2	28,9	9,2	21,8	13,9
Pobreza severa	15,2	37,8	37,7	3,3	6,7	4,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2007, 2013 y 2018.

En la población gitana solo alrededor de un 7% ha reducido los riesgos de pobreza ascendiendo a la zona sin riesgo. Parece que un cuarto (26% en 2013) incluso después de años de crisis es capaz de resistir económicamente, pero no disponemos de datos de otros umbrales para conocer mejor la vulnerabilidad de este grupo dentro de la población gitana o sus itinerarios resilientes. Sigue existiendo una gran brecha social entre población gitana y no gitana en los tres niveles, por lo que el indicador económico también justifica hablar de un factor étnico de exclusión.

Las brechas étnicas detectadas en general en relación con los indicadores de consumo no muestran en la EINS 2018 unas graves distancias entre hombres y mujeres dentro del grupo étnico correspondiente en los niveles de pobreza moderada y severa (gráfico 1)

Gráfico 1. Población en situación de pobreza según origen étnico y sexo, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

En la pobreza moderada tenemos una pequeña diferencia de 4,6 puntos entre varones y mujeres en la población gitana, que indica que en este nivel hay más varones afectados por el riesgo de la pobreza. Estas cifras aumentan ligeramente en comparación con los datos de 2013 (3,1 punto de diferencia). Si exploramos los datos fijándonos en la tasa de pobreza de hogares gitanos según el sexo del sustentador principal (cuadro 3), existe una tendencia de mejora cuando los sustentadores principales son varones, y una extrema polarización en las mujeres como efecto de la crisis, dónde el 45% tiene una alta capacidad de resistencia ante la crisis y cerca de un 20% que ha caído en la pobreza severa entre 2013 y 2018. Aquí sería interesante conocer más de cerca el perfil de las mujeres resistentes y el perfil muy vulnerable en el otro extremo, pero el reducido tamaño de la muestra no permite profundizar más esta cuestión.

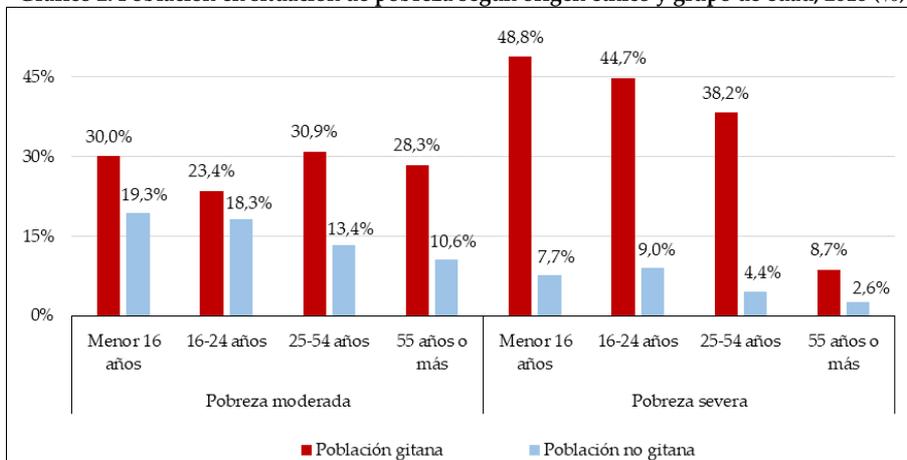
Cuadro 3. Evolución de la tasa de pobreza por hogares gitanos y el sexo del sustentador principal 2013 y 2018 (%)

Pobreza	Hombres		Mujeres	
	2013	2018	2013	2018
No pobres	27,3	36,7	45,5	45,0
Pobreza moderada	39,8	35,0	30,9	10,0
Pobreza severa	33,0	28,3	23,6	45,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013 y 2018.

Se encuentran claras distancias al considerar la edad y de nuevo diferentes patrones etarios según etnia con los datos de 2018 (gráfico 2).

Gráfico 2. Población en situación de pobreza según origen étnico y grupo de edad, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Para todos los grupos de edad agrupados aquí el colectivo gitano presenta mayores niveles de pobreza moderada y severa, siendo las distancias étnicas mayores en esta última, especialmente en los menores de 25 años, donde el colectivo gitano alcanza valores superiores al 44%. Respecto a las pautas de ambos tipos de pobreza, la pobreza moderada sigue una relación inversa a la edad en la población no gitana, pues conforme aumenta la edad ahí, disminuye el grado de pobreza, mientras en la población gitana solo descienden los niveles en el grupo de 16-24 años, el grupo que tiene mayor tasa de actividad y ocupación (véase capítulo 6 sobre empleo).

En cuanto a la pobreza severa, en la población gitana se observa el patrón inverso a la edad, mientras en el resto de población los jóvenes de 16-24 años son los que mayor nivel alcanzan, el 9%. Lo que realmente preocupa es la situación de los menores de 16 años en la población gitana, que viven en pobreza severa, que es casi el 50%. El estudio sobre empleo y pobreza habla de un 51,8% y un 89,1% de riesgo de pobreza infantil (FSG, 2019: 36 y 31). Los datos reflejan la precariedad de las familias gitanas con menores en edad no laboral, porque cuando entran en esa edad laboral puede mejorar la situación. Estas situaciones prolongadas influyen de manera importante en las estructuras de transmisión intergeneracional de la pobreza, porque no es

solamente la situación de la pobreza que tenemos aquí, sino la situación de hogares gitanos con menores en situación de exclusión social, con cifras del 76,1% frente a la media del 32% en 2013 según los datos de FOESSA (Flores Martos, 2016: 60).

3.2. *Privaciones en la población gitana*

Según Laparra y García (2011) en las privaciones de los hogares (ECV 2006 y CIS 2007) con una selección de 12 preguntas, los resultados muestran carencias muy destacadas en ámbitos relacionado con la vivienda, su equipamiento y situación, el ocio y la comunicación/información (teléfono, ordenador personal), pero distancias no muy grandes en bienes básicos en relación con el resto de la población gitana. Sobre todo, destacan que existe una acumulación de carencias de bienes en un porcentaje más elevado en cifras de privación alta (cinco o más bienes) de un 32% en la población gitana frente a un 5,7% en el conjunto de la población. Los datos de la encuesta FOESSA 2007 indicaban datos similares. El estudio confirma también la existencia de una heterogeneidad o desigualdad interna de la población gitana respecto a las privaciones, que depende de la situación laboral de la persona principal, su nivel educativo, si el hogar es de personas mayores o familias monoparentales y se detecta también una diferencia según la renta del territorio en el que viven (Laparra y García, 2011: 184-186). Los datos actualizados para los hogares del año 2018 (cuadro 4) confirman unos porcentajes muy bajos de privación en los bienes básicos en la población gitana, pero muy altos en los aspectos de vacaciones (85,9% frente a un 41% en la población no gitana), y una muy débil capacidad ahorrativa en los hogares (79,8%), que coincide prácticamente con los datos de la encuesta de salud de 2014 con un 78% (La Parra Casado, 2018: 17). Midiendo la carencia material severa según AROPE en 2018, la población gitana se sitúa en un 76,8% frente a un 5% de la población en general (FSG, 2019: 31)¹.

¹ Proporción de población que vive en hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de los nueve siguientes: 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año. 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días. 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada. 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros). 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses. 6) No puede permitirse disponer de un automóvil. 7) No puede permitirse disponer de teléfono. 8) No puede permitirse disponer de un televisor. 9) No puede permitirse disponer de una lavadora.

Cuadro 4. Hogares según carencia material en determinados conceptos y origen étnico, 2018 (%)

No dispone/No puede permitirse	Población gitana	Población no gitana
Vacaciones al menos una semana al año	85,9	41,0
Afrontar gastos imprevistos de 650 euros o más	79,8	33,7
Mantener la vivienda con una temperatura adecuada	58,6	16,2
Una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días	30,3	4,6
Ordenador	68,7	30,5
Conexión a internet	54,5	26,9
Automóvil	43,0	24,9
Al menos un bien básico ⁽¹⁾	9,0	1,5
Teléfono	3,0	1,5

Nota: se trata de bienes considerados básicos por más del 95% de la sociedad (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico).

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Aunque la situación de la vivienda en sus aspectos ha mejorado, vemos en general un aumento de la problemática por la gran depresión en la que la población gitana también ha perdido una capacidad de tener una vivienda en propiedad, tienen que buscarse la vida en el mercado de alquileres y debido a su economía de subsistencia existen entonces más dificultades de mantener una vivienda con una temperatura adecuada (58,6%).

Existen nuevas brechas digitales en una sociedad de la información que reproducen estructuras de desigualdad existentes en nuevos ámbitos importantes como muestran los datos en relación con la conexión a internet (54,5%) y los ordenadores (68,7%), dónde más de la mitad de la población gitana no dispone de ello. Los datos de 2018 confirman las brechas detectadas también en el Roma Survey 2011 con un 70% para España en relación con los ordenadores y sitúan a España en tercer lugar en Europa (Polonia 63%; Hungría 67%). La conexión a internet ha mejorado en comparación con los datos del 2011, dónde la media estaba en un 84% y en España se situaba en un 81%. La introducción de los teléfonos inteligentes aumenta la posibilidad de tener acceso a internet a un precio más accesible y puede tener también una repercusión en la medición de estos datos, aparte de nuevos riesgos que se introducen en nuestras sociedades sobre todo en la población joven.

El cuadro 5 complementa la visión de las dificultades económicas, que subrayan la debilidad de los ingresos de los hogares afectando incluso suministros básicos como la luz y el agua (47,5%), y hasta la amenaza de

perder el hogar (21,2%). Los retrasos en los pagos de los suministros en un 55% de la población gitana indica también una economía del hogar extendida que se sitúa muy al límite de unos mínimos necesarios para una vida digna.

Cuadro 5. Hogares con dificultades económicas relacionadas con la vivienda según origen étnico, 2018 (%)

Retrasos/Avisos	Población gitana	Población no gitana
Retrasos en los pagos de suministros (agua, luz, etc.)	55,0	12,6
Retrasos en los pagos de alquiler o hipoteca	36,7	5,5
Avisos de corte de luz, agua o teléfono	47,5	6,8
Amenaza de desahucio	21,2	1,9

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

En relación con la alimentación, la encuesta recoge solamente unos datos básicos de privación enfocado a una alimentación proteínica, que habría que complementar con las preguntas relacionadas con la salud y los datos temporales más amplios para poder ver como la privación en la alimentación afecta al bienestar general de la población. La brecha entre población gitana y no gitana es muy grande (30,4% frente al 4,6%), y los datos sobre el pasar hambre en 2018 con un 19,2% para la última década sorprenden y preocupan en un Estado del bienestar y con una economía potente a nivel mundial.

Cuadro 6. Hogares según diversas estrategias para afrontar los problemas económicos y origen étnico, 2018 (%)

Se han visto obligados	Población gitana	Población no gitana
Reducir actividades de ocio	82,0	36,5
Reducir los gastos en vestido y calzado	80,0	35,7
Reducir los gastos en alimentación	63,0	17,5
Reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, etc.)	55,6	21,9
No llevar una dieta adecuada	50,0	7,3
Necesidad de pedir ayuda económica a parientes o amigos	71,0	17,1
Necesidad de pedir ayuda económica a una institución	58,6	7,5
Recurrir a los ahorros para cubrir gastos	36,0	15,3
Renegociar créditos o financiaciones	14,0	2,1

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Las estrategias de afrontar las dificultades económicas entre la población gitana y no gitana son muy similares (cuadro 6), aunque más extendido y

más necesario en la población gitana por las situaciones de vulnerabilidad y la poca capacidad de ahorrar o afrontar gastos imprevistos.

La población gitana por eso tiene que recurrir mucho más a pedir ayuda a amigos o parientes (71%) o depender de una institución (58,6%). También tienen que combinar varias estrategias y se ven afectados por varias reducciones como se puede deducir de los altos porcentajes. En la población no gitana parece que la reducción en ocio o gastos en vestido y calzado es la mayor estrategia y suficiente para afrontar problemas económicos.

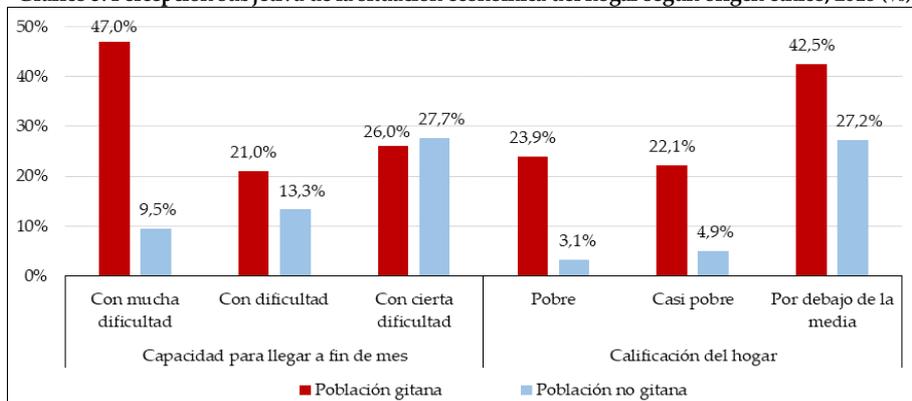
4. Percepción subjetiva de la exclusión

Partimos desde el inicio de este capítulo de una visión del bienestar de las personas que contempla diferentes dimensiones vitales en relación con los parámetros de la sociedad de referencia. La comprensión de esta situación social también debe incluir no solamente datos sobre el consumo, sino las percepciones subjetivas en relación con esta dimensión, lo que sería un enfoque como el “subjective economic welfare” (Ravallion y Lokshin, 1999).

La EINS no intenta construir una línea de pobreza en los ingresos basados en estimaciones subjetivas como por ejemplo el modelo de Leyden (Kapteyn, Kooreman y Willemse, 1988), sino que recoge valoraciones sobre la capacidad de llegar al fin de mes y calificaciones subjetivas del hogar (gráfico 3). Como se puede apreciar en el gráfico en relación con las capacidades económicas de llegar a fin de mes en el año 2018, las percepciones subjetivas muestran una gran correlación con las distancias medidas sobre la exclusión social o la pobreza extrema, situando un 47% de los hogares gitanos con muchas dificultades frente a solo un 9,5% de los hogares no gitanos, teniendo en cuenta que hay que añadir las privaciones experimentadas. Solo el 3% de los hogares gitanos no percibe dificultades en esta capacidad económica, mientras en el resto de la población es el 49,5%. En la percepción sobre la calificación del hogar resalta también que el 46% de la población gitana percibe su hogar como pobre o casi pobre, mientras que en el resto de la población es solo un 8% con una tendencia más acentuada también en los hogares gitanos de situarse por debajo de la media (42,5% frente a un 27,2%). El sentirse como un hogar pobre está mucho más extendido en la población gitana, lo que indica la percepción subjetiva de la

distancia con el resto de la población y refuerza la vivencia de la brecha social y vivir en exclusión.

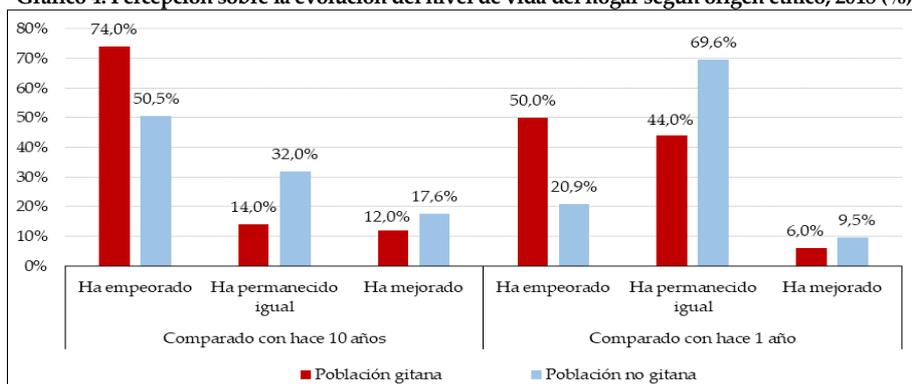
Gráfico 3. Percepción subjetiva de la situación económica del hogar según origen étnico, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Las percepciones sobre la evolución del nivel de vida del hogar (gráfico 4) muestran también la parte subjetiva de los datos sobre pobreza y exclusión social tras experimentar la gran depresión en España con un 74% de los gitanos que siente un empeoramiento en la última década. A diferencia del resto de la población entrevistada en la encuesta FOESSA en el año 2018, el 50% de los hogares gitanos está peor que en 2017, frente a un 20,9% de la población no gitana, lo que refleja la ausencia de la recuperación económica en este colectivo.

Gráfico 4. Percepción sobre la evolución del nivel de vida del hogar según origen étnico, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Cuadro 7. Balance general de satisfacción con la vida según origen étnico, 2018 (%)

Haciendo un balance general de su vida ¿Cómo se siente Usted?	Población gitana	Población no gitana
Muy insatisfecho	4,0	2,9
Insatisfecho	44,0	12,1
Ni satisfecho ni insatisfecho	16,0	17,5
Satisfecho	32,0	52,4
Muy satisfecho	4,0	15,1
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Tras este balance de diferentes aspectos medidos y percibidos en la propia población gitana, no debe sorprender que el balance general de la vida en el año 2018 es más bien negativo con un 44% de insatisfechos frente a un 12,1% de la población no gitana, o expresado con otra perspectiva, sorprende, que todavía un 32% de la población gitana puede sentirse satisfechos con su vida frente a un 52,4% del resto de la población (cuadro 7).

5. Los retos de la inclusión económica de la población gitana según los profesionales

Los datos económicos que se han analizado en este capítulo enfocaban un aspecto importante de la vida de las personas y están determinados por factores como el trabajo, los niveles educativos, las políticas sociales y el acceso a oportunidades en un país, que mantiene poca movilidad social y estructuras discriminatorias hacia la población gitana. Los profesionales entrevistados aportan con sus experiencias y conocimientos una visión complementaria a los datos. Sus juicios se basan en estudios realizados (E10 con referencia a FOESSA 2013), y el trabajo con este colectivo. La problemática económica reside en primer lugar en unos ingresos insuficientes, que los sitúa en la pobreza y parten de trabajos precarios, es decir muy unidos al factor de empleo:

A trabajos más precarios sueldo más precarios. Como la mayoría trabajan en los sectores donde no se necesita cualificación, tenemos los ingresos propios de este tipo de trabajo (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

El nivel de ingresos se encuentra directamente vinculado con el ámbito del empleo y la formación (E5, Técnico de intervención pública regional, política social).

Trabajos más precarios generan ingresos minorados y pauperismo (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

En general es una economía precaria y de subsistencia (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

La tónica entre los profesionales no es muy esperanzadora, porque se comentan pocos cambios y mejoras, o no se pronuncian sobre las perspectivas de futuro en la dimensión de los ingresos (5 de 10 entrevistados). La salida de la pobreza en este aspecto pasa necesariamente por un modelo de inclusión socioeconómica que actualmente requiere un mayor éxito en los planes formativos de los jóvenes, unas garantías de trabajo estables con unos sueldos dignos y una política familiar que facilita mantener una estructura de apoyo entre ellos en vez de debilitar o sobrecargar esta estructura o crear una dependencia a ayudas limitadas.

No percibo que pueda mejorar significativamente, si no se trabaja en la educación y formación para el acceso al empleo.... Las dificultades para acceder al mercado laboral, si no se interviene con formación y acompañamiento, empeorará y, como consecuencia, la pobreza se perpetua (E3, Técnico de intervención pública local, área jurídica).

Las herramientas de ayuda como los extendidos modelos de la renta básica tampoco ofrecen una estabilidad y seguridad.

La inestabilidad en los ingresos por la actividad laboral u otros medios impide claramente que las personas puedan alcanzar y superar el umbral de la pobreza (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional)

Los profesionales coinciden que existe un pequeño grupo del colectivo gitano que ha logrado ascender a las zonas de inclusión social (E1, E2, E4, E6, E7, E10), a lo mejor en un contexto más rural o por tener un trabajo comercial o asalariado estable (E4), pero también existe una gran reproducción social de la pobreza (E1), y el ascensor social de la educación como empoderamiento de los ciudadanos no llega en la comunidad gitana a los pisos superiores (E2). El proceso sería una mayor heterogeneización del colectivo gitano (E1, E2, E3), aunque hay voces que ya hablan de la existente diferenciación dentro del colectivo (E4, E5, E6, E8), hablando de comunidades gitanas con algunos valores compartidos, pero con manifestaciones diferenciadas (E6).

6. Conclusiones

Partimos del análisis subrayando la importancia de la dimensión económica en los procesos de exclusión o integración de las personas, y en relación con la población gitana en España se ha detectado la perseverancia de datos de pobreza y pocas mejoras lo que indica una estructura de exclusión étnica. La persistencia de la exclusión social en esta dimensión puede tener un cambio que necesariamente pasa por las mejoras en el empleo, que requiere un mayor éxito y progresos a largo plazo en la dimensión educativa.

Existe también el problema de la de transmisión intergeneracional de pobreza, una estructura compleja de resistencia al cambio construido por factores internos del colectivo y elementos discriminatorios existentes en la sociedad en la que viven, que afectan a las dimensiones vitales de las personas e impiden una igualdad de oportunidades real. No se han recortado suficiente o modificado las fuertes correas de transmisión como los niveles educativos y la situación ocupacional de los padres, junto a las situaciones de precariedad vivida en los hogares. Las pocas mejoras indican al mismo tiempo el reducido impacto de las políticas sociales y de su eficacia.

Las políticas sociales y de protección han detectado gran parte de las problemáticas existentes y contando con proyectos y experiencias positivas de cambio y de transformación que se centran también en un nuevo protagonismo de la mujer gitana como agente de cambio tras unos procesos de empoderamiento y de acompañamiento y una mayor participación de las organizaciones gitanas en el establecimiento de los ejes políticos y los programas concretos. Sin embargo, ejes tan importantes como la *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020* no han concretado objetivos en la dimensión de los ingresos, sino trabajan solamente en educación, empleo, salud y vivienda. Se entiende la participación como un elemento transversal en toda la programación. Pero quién ignora la dimensión del consumo (económico) y entiende que el cambio se produce mejorando los otros aspectos, rechaza también la eficacia de políticas de protección, alternativas como rentas mínimas garantizadas universales, y evita en el corto plazo una respuesta necesaria para que la gente pueda tener una vida digna ahora y una mejora de sus condiciones.

En este sentido se quiere concluir que el análisis de la dimensión económica no debe servir únicamente para la descripción de una situación de pobreza o como argumento de refuerzo de una política de empoderamiento, sino requiere una respuesta propia económica.

Bibliografía

- Ayala Cañon, L.; Jurado Málaga, A. y Pérez Mayo, J. (2019). La desigualdad de la exclusión social. Una visión multidimensional. En G. Fernández Maíllo (coord.). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de trabajo 3.7*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Calvo Buezas, T. (1980). Las minorías étnicas y sus relaciones de clase, raza y etnia. *Documentación social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, 41, 9-33.
- Comisión Europea (2010). *La integración social y económica del pueblo romaní*. COM(2010) 133 final. Bruselas: Comisión Europea.
- Cueto, B.; Rodríguez, V.; Suárez, P.; Davía, Ma. Á.; Legazpe, N. y Flores Martos, R. (2019). Transmisión intergeneracional de la pobreza. En G. Fernández Maíllo (coord.). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de trabajo 2.6*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Damonti, P. y Arza Porras, J. (2015). Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava. En F. Lorenzo (dir.) *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- EDIS; Ayala Cañon, L.; Esteve Mora, F.; Muñoz de Bustillo, R.; Renes Ayala, V. y Rodríguez Cabrero, G. (1998). *Las condiciones de vida de los pobres en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- European Unión Agency of Fundamental Rights (FRA) (2014). *Pilot survey on discrimination and social exclusion of Roma in EU 2011*. En <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-andaps/survey-discrimination-and-social-exclusion-roma-eu-2011>
- European Unión Agency of Fundamental Rights (FRA) (2018). *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS II 2016)*. *La población romaní: resultados principales*. En

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-inorities-survey-roma-selected-findings_es.pdf

- Flores Martos, R. (coord.) (2016). *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Fundación FOESSA (2019). *Metodología encuesta FOESSA y cuestionarios*. En G. Fernández Maíllo (coord.) *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (565-598). Madrid: Fundación FOESSA.
- Fundación Secretariado Gitano (2019). *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Gamella, J. (1996). *La población gitana en Andalucía. Un estudio exploratorio de sus condiciones de vida*. Sevilla: Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Hernández Pedreño, M. (2010). El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 69, 25-46.
- Hernández Pedreño, M. (dir.) (2014). *Evolución de la exclusión social en la Región de Murcia: Repercusiones sociales de la crisis*. Murcia: Editum.
- Hernández Pedreño, M.; García Luque, O. y Gehrig, R. (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. En G. Fernández Maíllo (coord.). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de Trabajo 3.12*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Kapteyn, A.; Kooreman, P. y Willemse, R. (1988). Some Methodological Issues in the Implementation of Subjective Poverty Definitions. *The Journal of Human Resources*, 23(2), 221-242.
- La Parra Casado, D. (coord.) (2018). *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana 2014*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Laparra, M. (coord.) (2007). *Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- Laparra, M. (2008). La comunidad gitana: el grupo étnico más excluido en la sociedad española. En M. Laparra y B. Pérez Eransus (coord.) *Exclusión en*

- España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación* (405-423). Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M. (coord.) (2011). *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Laparra, M. (2014). La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años. En: F. Lorenzo (coord.) *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M. y García, A. (2011). Pobreza y privación en la comunidad gitana. En M. Laparra (coord.) *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007* (179-187). Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Laparra, M.; Obradors, A.; Pérez Eransus, B.; Pérez Yruela, M.; Renes, V.; Subirats, J. y Trujillo, M. (2008). ¿Qué entendemos por exclusión social? En M. Laparra y B. Pérez Eransus (coords.) *Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación* (15-42). Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M.; Zugasti, N. y García Lautre, I. (2014). Reflexiones metodológicas en el análisis de la exclusión social. En F. Lorenzo (coord.) *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de trabajo 3.11*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Legal, I. (2007). Situación económica de la comunidad gitana. En M. Laparra (coord.) *Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana* (155-170). Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- Mena Cabezas, I. R. (2007). *Los gitanos y la venta ambulante. Una economía étnica singular*. Sevilla: Fundación Estudios Andaluces.
- MSSSI (2018). *Segunda Encuesta Nacional de Salud a la Población Gitana, 2014*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación.
- Ravallion, M. y Lokshin, M. (1999). *Subjective economic welfare*. Policy Research Working Paper 2106. Washington: Banco Mundial.

San Román, T. (1997). *La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

Sánchez Rubio, B. y Fernández, A. (2011). La situación laboral de la población gitana. Conocimiento y reconocimiento. En M. Laparra (coord.) *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007* (35-72). Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Subirats y Humet, J. (dir.) (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao: Fundación BBVA. <http://www.grupobbva.com/TLFU/dat /DT 2005 04.pdf>

Vázquez, J. M. (1990). *Estudio sociológico sobre los gitanos españoles (1978)*. Madrid: Asociación Secretariado General Gitano.

Zugasti, N. y García, A. (2019). La recuperación económica se olvida de los más vulnerables. Una lectura de los cambios en el espacio social de la exclusión tras la crisis en España. En G. Fernández Maíllo (coord.). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de Trabajo 3.1*. Madrid: Fundación FOESSA.

Capítulo 6. Situación laboral de la población gitana en España

Ana Belén Fernández Casado

Introducción

La participación de la población gitana en el empleo por cuenta ajena comenzó a ser un fenómeno relevante a partir de la década de los sesenta, en paralelo con el proceso de desarrollo económico, industrialización y urbanización de todo el país (más allá de las zonas industriales tradicionales del País Vasco y Cataluña). Sin embargo, el acceso de la población gitana al empleo asalariado se produjo más tarde y en menor medida que en el caso del resto de la población española. El proceso de incorporación al mercado laboral se aceleró a partir de la década de los ochenta, y especialmente desde mediados de la década de los noventa. Sin embargo, la crisis económica actual está haciendo que se ralentice este proceso ya que la población gitana generalmente ocupa puestos más precarios, menos cualificados y de mayor vulnerabilidad que el resto de la población (Laparra, Fernández, Hernández, Salinas y Tsolakis, 2012: 75).

La pobreza es un fenómeno social que afecta a una gran parte del pueblo gitano suponiendo, por tanto, una realidad que implica desigualdad y exclusión, además de una situación de inferioridad económica y social (Legal, 2007: 16). La exclusión económica es especialmente significativa en el caso de la población gitana, sobre todo por el escaso acceso a un empleo asalariado seguro y bien remunerado (Laparra, 2008: 410). No cabe duda de que son los ámbitos del empleo (y su incidencia en los ingresos), de la vivienda y de la salud los que más han aportado al aumento de la fractura social (Laparra, 2014: 158).

Los estudios sobre empleo de la población gitana arrojan mayores tasas de actividad y paro respecto a la población no gitana. También en la ocupación la brecha de género se ve reforzada por la etnia, siendo algo mayor en la población gitana (Hernández, García, Gehrig, 2019: 21-22). La población gitana se incorpora a una edad más temprana al mercado de trabajo que la

población general. Esta diferencia de entrada al mercado de trabajo supone una diferencia notable de niveles educativos entre una y otra población. La ocupación de la población gitana se caracteriza por una alta temporalidad, síntoma de la inestabilidad laboral a la que se enfrenta (FSG, 2018: 15-16). Se incrementa de manera muy significativa el porcentaje de personas de etnia gitana que viven en hogares con todos los miembros activos en paro (Damonti y Arza, 2014: 13) y una parte sustancial de personas que han perdido su empleo en la crisis se han cronificado en esta situación.

Hay que tener en cuenta que la población gitana es mucho más joven que el total de la población, ya que el 66% de la población es menor de 30 años, mientras que solo el 30% de la población general en España está por debajo de esa edad y que casi un 50% viven en hogares de dos adultos con niños, frente al 32% del total de la población (FSG, 2018: 5-10). Desde los primeros Informes FOESSA de los años 60 la condición social del colectivo gitano se vincula con la pobreza y la marginación, presentando mayores niveles de exclusión (Hernández, García y Gehrig, 2019: 2). Para conocer la realidad actual en lo que se refiere al empleo de la población gitana se presenta a continuación la metodología y estructura del presente capítulo.

En primer lugar, como fuentes primarias de investigación se han realizado entrevistas a expertos que trabajan en el ámbito de la intervención con la población gitana; asimismo se ha tenido acceso a los resultados de las Encuestas FOESSA de 2013 y 2018. Como fuentes secundarias, se han consultado los análisis procedentes de las encuestas de la Fundación FOESSA en lo relativo al empleo, tanto en 2007 (Laparra, 2008), 2013 (Damonti y Arza, 2014), como en 2018 (Hernández, García y Gehrig, 2019). En segundo lugar, entre las fuentes secundarias, se reflejan los resultados de las encuestas realizadas por la Fundación Secretariado Gitano en 2005, 2011 y 2018 (FSG, 2005 y 2012a y 2019) sobre la población gitana y empleo. Finalmente, se también se contempla el estudio *Diagnóstico sobre la situación laboral de la comunidad gitana*, realizado a partir de la encuesta del CIS de 2007 a Hogares de Población Gitana, cuyo análisis en materia laboral realizaron Sánchez y Fernández (2011); así como otros estudios, como el procedente del Ministerio de Sanidad y Política Social en 2009 sobre la Situación y perspectivas del trabajo autónomo, especialmente de la venta ambulante en la población gitana, entre otros.

A lo largo del presente capítulo se presentan algunas ideas generales relacionadas con los procesos y prácticas referidas al ámbito del empleo y la inserción laboral de la comunidad gitana, una de las dimensiones obligadas a analizar para comprender la situación de exclusión/inclusión del colectivo. Para ello, se va a realizar en primer lugar, un estudio de las características propias del trabajo de la población gitana en España centrado en el acceso al empleo y en su estructura ocupacional por sexo y edad. En segundo lugar, se revisarán las singularidades propias del empleo al que accede la comunidad gitana, las actividades, ocupaciones y condiciones de trabajo en las que se insertan. Finalmente, se realizarán unas conclusiones, recomendaciones y propuestas para mejorar la situación del colectivo.

1. Acceso al empleo en la población gitana en España

Un primer análisis sobre comunidad gitana y su situación ante el empleo podría partir de la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística). Sin embargo, la legislación vigente impide la clasificación por origen étnico lo que hace imposible acceder a cifras oficiales sobre el pueblo gitano en relación al mercado de trabajo (Haz, Andreu, Hernández, Guerrero, Romero y Abellán, 2019: 127). Al igual que en el estudio de Damonti y Arza (2014), así como el de Hernández, García y Gehrig (2019), se ofrecerá a continuación una panorámica de carácter general relativa a la actividad económica (cuadro 1) e indicadores laborales (cuadro 2) obtenidos tanto para la población gitana como no gitana a partir de la encuesta FOESSA 2007, 2013 y 2018.

Cuadro 1. Población de 16 años o más en relación con la actividad económica según origen étnico, 2013 y 2018 (%)

Relación con la actividad económica	Población gitana		Población no gitana	
	2013	2018	2013	2018
Ocupado	27,6	33,2	38,9	47,8
Parado	36,3	31,6	19,4	10,0
Estudiante	6,3	5,1	6,7	8,2
Jubilado/Incapacitado	8,0	9,4	16,7	18,4
Labores del hogar	12,8	12,5	10,8	9,3
Otras situaciones	9,0	8,2	7,5	6,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013 y 2018.

En el cuadro 1, se observa que para la población mayor de 16 años el porcentaje de ocupados es superior en la población no gitana que en la población gitana tanto en 2013 como en 2018. En cuanto al porcentaje de parados casi duplica en el caso de la población gitana a la que no lo es, tanto durante la crisis como una vez que se ha superado la misma, lo que indica una baja recuperación del empleo en el caso de la población gitana.

Cuadro 2. Indicadores laborales según origen étnico, 2004, 2006, 2013 y 2018 (%)

Relación con la actividad económica	Población gitana				Población no gitana			
	2004	2006	2013	2018	2004	2006	2013	2018
Tasa de actividad	69,3	62,6	63,9	64,8	56,1	60,4	58,3	57,8
Tasa de Ocupación	59,7	37	27,6	33,2	50,3	51,5	38,9	47,8
Tasa de Paro	13,8	40,9	56,8	48,8	10,3	14,7	33,3	17,3

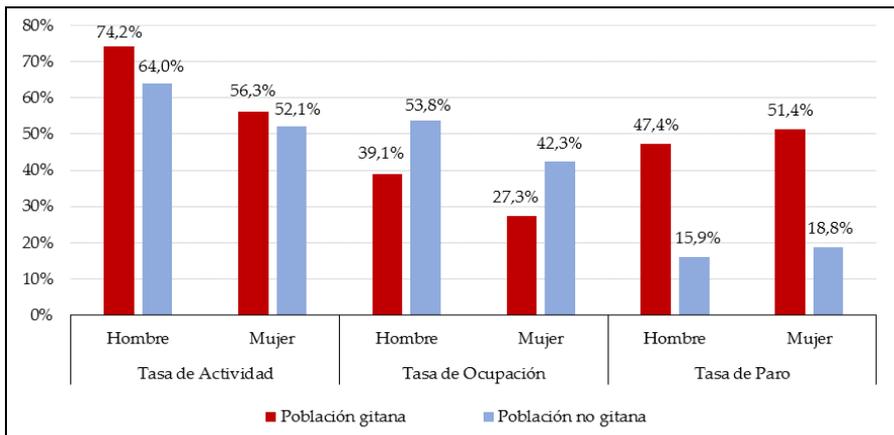
Fuente: Elaboración propia a partir del estudio FSG/EDIS “Población Gitana y Empleo” (2005), Sánchez y Fernández (2011) y Encuestas FOESSA 2007, 2013 y 2018.

El cuadro 2 se centra en una serie de indicadores “clásicos” en el ámbito laboral: tasa de actividad, tasa de empleo y tasa de paro. La tasa de actividad para la población gitana tanto en 2013 (63,9%) como en 2018 (64,8%) supera a la tasa de actividad de la población no gitana (58,3% y 57,8%, respectivamente). Ya en 2004 se partía de unas tasas mucho más elevadas para la población gitana que se situaban en el 69,3%, mientras en la población no gitana se situaban en el 56,1%. La mayor tasa de actividad entre la población gitana se explica por una incorporación al mercado de trabajo más temprana que en el resto de la población y por un menor peso de la población mayor de 65 años (Laparra y Del Pozo 2011, en Damonti y Arza, 2014: 10).

Con un tamaño muestral de la población gitana mayor que la utilizada en las encuestas FOESSA, las tres encuestas de la FSG indican cómo entre 2005, 2011 y 2018 la situación social de la población gitana había empeorado de forma muy significativa y más intensa que en el conjunto de la población. La tasa de paro, de hecho, había duplicado a nivel general, pasando de 10,3% en 2004 al 20,9% en 2011 y al 33,3 en 2013, para bajar al 17,3% en 2018, según FOESSA y ha casi cuadruplicado en el caso de la población gitana, donde había pasado del 13,8% en 2004, al 36,4% en 2011 y al 56,8% en 2013, para bajar en 2018 al 48,8%. Estos datos no deben extrañar: una mayor acentuación de los ciclos económicos, de hecho, es una constante para las actividades que de alguna manera se sitúan “al margen” del mercado de trabajo formal (Laparra y Del Pozo, 2007, en Damonti y Arza, 2014: 13).

Una vez revisados los indicadores de empleo que muestran la segregación entre la población gitana y no gitana, y una mayor tasa de actividad y tasa de paro para la población gitana, se presentan las diferencias de género. El gráfico 1 presenta una mayor diferencia en 2018 entre hombres (10,2%), que entre mujeres (4,2%). Como indican Sánchez y Fernández (2011: 48), para el CIS en 2006 la tasa de actividad suponía en los hombres un 81,8% mientras que en las mujeres era de un 46,4%, lo que da cuenta de una disminución en los hombres y un aumento en la tasa de actividad en las mujeres en 2018 que sube 10 puntos, hasta el 56,3%.

Gráfico 1. Tasas de actividad, ocupación y paro según origen étnico y sexo, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

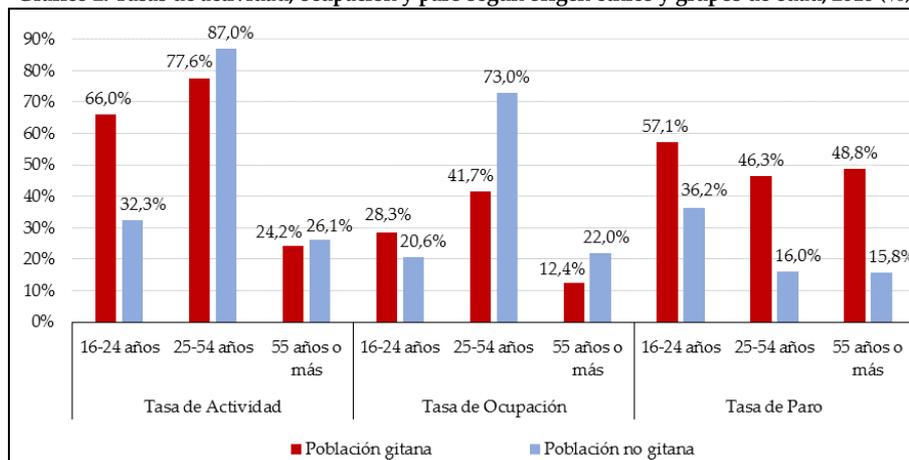
En el caso de la tasa de ocupación en 2018 es mayor para la población no gitana que para la gitana, habiendo disminuido sus porcentajes con respecto a 2006 en que se parte de un 51,3% para hombres gitanos, llegando a un 39,1% en 2018 (un 14,7% menos que para los no gitanos) y aumenta en las mujeres desde el 22% al 27,3% (un 15% menos que para las mujeres no gitanas).

Si nos centramos en la tasa de paro se observa que es mucho mayor en la población gitana, siendo la diferencia entre los hombres de un 31,5% con respecto a la población no gitana y entre las mujeres supone un 32,6% más de mujeres gitanas desempleadas. Como se puede observar en el gráfico 1 casi la mitad de la población activa gitana, tanto hombres como mujeres están en paro, aunque las mujeres tienen mayores tasas de paro en ambas

poblaciones, manteniéndose en las mujeres gitanas en un 51,4%, que partía en 2006 de un 50,9%, pero sin embargo en los hombres aumenta desde un 31% a un 47,4% en 2018. En el caso de la población masculina no gitana suponía en 2006 un 9,6% (en 2018, un 15,9%) y en las mujeres era un 21,9% (en 2018, un 18,8%).

En 2018 nos encontramos según el informe de la FSG (2018: 17) con un alto grado de cronicidad en el desempleo de las personas gitanas, observando que la población desempleada gitana presenta un desempleo de larga duración que afecta al 70% en el caso de las mujeres, y un 76% en el caso de los hombres. Además, la alta cronicidad (más de 4 años en el desempleo) es también muy relevante, pues afecta a un 30% de las mujeres gitanas desempleadas y a un 42% de los hombres gitanos.

Gráfico 2. Tasas de actividad, ocupación y paro según origen étnico y grupos de edad, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Una vez vistas las diferencias de género, en el gráfico 2 se presentan las tasas de actividad, ocupación y paro por intervalos de edad, y se nos muestra cómo la población gitana de 16 a 24 años tiene una tasa de actividad mayor que la población no gitana, siendo de un 66% frente a un 32,3%, lo que supone casi el doble. Esta población menor de 25 años en 2006 tenía una tasa de actividad del 76,3%, lo que indica una disminución a lo largo del tiempo. Entrar pronto en el mercado de trabajo podría significar no invertir en educación. Una baja inversión en educación significa condenarse a trabajos de escasa cualificación que implican baja retribución y condiciones laborales

precarias. Sabemos que la población gitana empieza a ser activa cuando el resto de la población todavía no lo es, invirtiendo, por tanto, comparativamente menos en formación, que correlaciona con tasas mayores de subempleo y temporalidad y peores condiciones laborales en general. La característica que mejor define la situación laboral de la población gitana española es el subempleo o subocupación precaria, entendiendo esta como “el indicador que muestra la distancia que queda por recorrer a la comunidad gitana con vistas a una plena integración en el mercado de trabajo” (Sánchez y Fernández, 2011: 38-39).

Como se indicaba en la introducción a este capítulo, según Damonti y Arza (2014: 13), y el informe FOESSA 2019, al estudiar la vulnerabilidad de los hogares según el origen étnico, observan que entre la población gitana la situación en la que el sustentador principal de una familia es un parado de larga duración, es decir, está más de un año desempleado, es mayor que en la población no gitana (5,4% frente al 1% en 2007 y 30,4% frente al 8,5% en 2013) así como el porcentaje en el que el sustentador principal tiene un empleo irregular, es decir, sin cobertura de la seguridad social, (en 2018 supone el 15% frente al 1,2% mientras que en 2013 era el 17,2% frente al 2,7%). También en el caso de que el sustentador principal tenga un oficio de exclusión (vendedor a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas de hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón, reparto de propaganda, mendicidad) el porcentaje es superior con un 9,4% en la población gitana frente al 1,1% de la no gitana, siendo en 2013 4 veces más elevado, con un 13,55% frente al 3,4%. En cuanto a las familias con todos sus miembros activos en desempleo, se observa que el porcentaje en 2018 en las familias gitanas es 4,2 veces superior al de las familias no gitanas, situándose en el 27,3% frente al 6,5%. Según el Informe de la FSG (2018: 5-10), una parte sustancial de personas que han perdido su empleo en la crisis se han cronificado en esta situación. Entre estas, sin duda, personas mayores de 45 años con niveles educativos bajos, pero también personas jóvenes que no han alcanzado niveles educativos por encima de los obligatorios. Solo el 17% de las personas gitanas tienen terminados al menos los Estudios Secundarios Obligatorios (ESO), frente al 77% de la población general.

Se han producido avances en empleo entre la población gitana, aunque según los expertos persisten las diferencias ligadas a la asistencia a acciones formativas, acceso a ofertas y compromisos de contratación.

Se han producido más oportunidades vinculadas al empleo durante los últimos años. En el contexto del mercado laboral: asistencia a acciones formativas, acceso a ofertas de trabajo, participación en procesos de selección. Más oportunidades vinculadas a acciones formativas que contienen prácticas no laborales, así como compromisos de contratación por parte de algunas empresas colaboradoras. Esto implica, como se ha dicho antes, tener acceso a contextos que ofrecen oportunidades (E7, Técnico de intervención privada, entidad no gitana).

Como se acaba de señalar, otro rasgo de la situación de vulnerabilidad de este colectivo es la falta de cualificación. La comunidad gitana presenta una falta de instrucción muy importante en relación con el resto de la población, lo que va a limitar significativamente sus posibilidades de éxito en el mundo laboral (Laparra, Campos, Cardiel, García, Del Pozo y Legal, 2007: 86). Según el informe de la FSG (2018: 11) se observa una brecha de género a nivel educativo en la población gitana: son menos las mujeres gitanas que alcanzan la ESO, un 15,5% frente al 19% de los hombres. El analfabetismo afecta a un 13,8% de las mujeres gitanas frente al 5,6% de los hombres (2% en el caso de las mujeres de la población general). El modelo gitano de inserción laboral ofrece niveles de ocupación más altos que la población no gitana en edades comprendidas entre 16-24 años, siendo inferiores en el resto; mientras en la población no gitana, la mayor ocupación se observa entre 25-54 años. Estos resultados son acordes con los mayores niveles de abandono escolar vistos anteriormente para el colectivo gitano joven, que explican su temprana incorporación al trabajo (Hernández, García y Gehrig, 2019: 21-23). En consecuencia, la recuperación del mercado laboral en los últimos años apenas se ha visto reflejada en los indicadores referidos a la población gitana.

Según Calvo Buezas (1990: 20) el factor fundamental de la marginación gitana es su situación estructural de clase dentro del proceso productivo español, así como los prejuicios y estereotipos que dificultan la convivencia. En la búsqueda de empleo, más de la mitad de las personas gitanas aseguran que ellas mismas (o alguno de los miembros de su familia) se han sentido discriminadas en algún momento (Sánchez y Fernández, 2011: 71). La carencia de una experiencia laboral no solo es un inconveniente para buscar

un empleo, sino que también limita las posibilidades de acceder a la protección social, según Laparra (2014: 176). Y es un aspecto muy a tener en cuenta en el diseño de las políticas activas orientadas a este grupo de población, a las que habrá que ofrecer la oportunidad de una experiencia laboral que el mercado de trabajo hasta ahora les ha negado. Un 17% de las mujeres gitanas no buscan empleo (son inactivas) porque creen que no lo van a encontrar, un 36% por sus responsabilidades familiares (FSG, 2018: 44).

Sin embargo, para muchas personas gitanas hablar de empleo no era ni es lo mismo que hablar de trabajo: la comunidad gitana ha trabajado siempre, y desde muy temprana edad, pero por haberse visto relegada a los márgenes de los mercados de trabajo formales, esto nunca se les ha reconocido (Sánchez y Fernández, 2011: 35). Según los resultados de la Encuesta FOESSA de 2018 se encuentran buscando trabajo los encuestados de población gitana en mayor medida, destacando los que cuentan con un nivel inferior al graduado en ESO, que se sitúan en un 34,4% frente al 9,7% de la población no gitana. En el caso de los que tienen la ESO en la población gitana buscan empleo un 29,5% frente al 12,4% de la población no gitana con ese nivel de estudios. Para los que tienen una cualificación superior a la de la ESO encontramos que un 24,2% de la población gitana encuestada está buscando trabajo frente al 8,8% de la población no gitana.

También es interesante destacar, puesto que mantener buenas o muy buenas amistades puede ser una fuente de información para encontrar un empleo, que, en el caso de la población gitana, en todos los niveles de cualificación, esas relaciones se dan en un menor porcentaje y principalmente entre los que tienen un nivel educativo de ESO suponiendo el 80,3% en la población no gitana frente a la gitana, con un 68,1%.

En definitiva, un número significativo de personas gitanas ha experimentado, y aún hoy lo sigue haciendo, serias dificultades para acceder al empleo y a la formación profesional, un problema que supone una de las causas principales de la desigualdad y el camino a la exclusión social (Fundación Secretariado Gitano, 2012b: 43). Las condiciones precarias que se reflejan en la falta de empleo, vivienda, ingresos, cualificación, sitúan a la población gitana en situaciones de vulnerabilidad. Existe una minoría de gitanos con mayor cualificación, pero es difícil valorar que se constituya motor de cambio de su comunidad. De entre las 10 primeras profesiones de

los gitanos, solo una, la de mediadores y mediadoras interculturales, pero esta no llegaba al 10% de la población ocupada (EDIS/FSG 2005, en Laparra, 2008: 410). En el informe de la FSG (2018: 12) encontramos un avance en personas gitanas con estudios superiores, observando para 2018 valores de un 3,2% frente al 1,1% del 2005. Esta información aparece ampliada y contrastada con la opinión de los técnicos entrevistados:

Se ha producido un avance, aunque muy lento, entre otras razones, porque el nivel académico y de formación de los jóvenes gitanos no ha sido el esperado. Por consiguiente, si la población no se forma, no promociona, el acceso al empleo se ve reducido, quedando siempre supeditados a trabajos marginales en algunos casos, o precarios en otros (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Las dificultades que tiene la población gitana en el acceso al empleo y la estabilidad tienen múltiples causas: tipo de trabajo, cualificación y formación, cambios del modelo económico, discriminación (Damonti y Arza Porras, 2014: 30). Según el análisis realizado en base a la Encuesta de Condiciones de Vida, la residencia o el tipo de hogar y sus características mantienen vínculos con el trabajo y la relación que se tiene con la actividad. El poder disponer de un trabajo favorece tener un hogar en mejores condiciones tanto medioambientales como de equipamiento (Manzanera, Ortiz, y Hernández, 2016: 27). Como señala alguno de los expertos entrevistados, la pérdida de empleo puede impedir el acceso a una vivienda, así como el no tener un domicilio también impide su inclusión en el mercado de trabajo. Por otro lado, también el modelo familiar influye a la hora de emanciparse y acceder a una vivienda y a un empleo que permita mejorar sus niveles de inclusión.

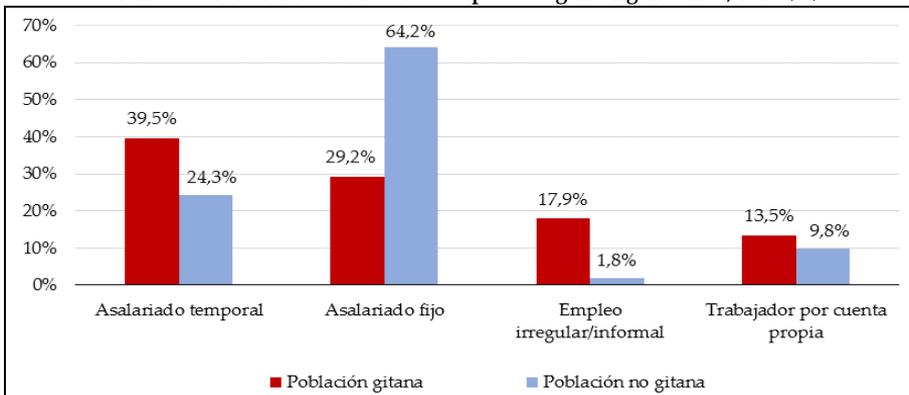
Algunos segmentos de la población gitana en los últimos 15 años han progresado poco en sus niveles de inclusión, y con la crisis económica se han producido también regresiones en los estándares de vida (acceso a la educación, pérdida de empleos, retorno a infraviviendas, ocupaciones ilegales...). La institución familiar dentro de la comunidad gitana tiene mayor influencia que en el resto de la población, observándose cierta resistencia al cambio, condicionando, por tanto, los procesos de movilidad social (E5, Técnico de intervención pública regional, política social).

Una vez revisadas las características relacionadas con el acceso al empleo que distingue a la población gitana con respecto a la población no gitana, en el siguiente epígrafe se van a analizar las singularidades propias del empleo al que acceden, revisando las ramas de actividad en las que se insertan, ocupaciones desempeñadas, así como las condiciones laborales que afectan a la población gitana y diferenciando su situación en función del sexo.

2. Singularidades de la inserción laboral de la población gitana

En el caso de los ocupados de etnia gitana, la contratación temporal y el empleo irregular ostentan porcentajes más elevados que los alcanzados por el resto de la población en 2018 como se puede observar a continuación en el gráfico 3.

Gráfico 3. Situación laboral de los ocupados según origen étnico, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

A la categoría empleo irregular/informal se han agregado diversas modalidades de empleo de inserción o formativo, para personas en exclusión o con discapacidad. Como se puede observar, la población no gitana duplica el porcentaje de contratos fijos con respecto a la población gitana, siendo un 64,2% frente al 29,2% en la población gitana. Por otro lado, destaca la diferencia porcentual entre los que están empleados de manera irregular/informal, que suponen un 17,9% en la población gitana frente a la población no gitana, que muestra un 1,8%. Tener un empleo irregular supone no estar dado de alta en la seguridad social y, por tanto, no tener cobertura. La población gitana en integración asemeja su situación laboral a

la población en exclusión no gitana, lo que indica la fragilidad de dicha integración, donde predominan las situaciones de integración precaria. En el marco de una sociedad salarial, la creciente precariedad laboral, consecuencia de la extensión de distintas formas de empleo “atípicas”, limita el acceso de las personas a ciertas condiciones de bienestar social y, lo que no es menos importante, a los derechos sociales. Dicha precariedad, se transforma en una “herramienta disciplinaria” haciendo más vulnerable al trabajador ya de por sí más débil (Alonso y Fernández, 2013:119 en Manzanera, Ortiz y Hernández, 2016: 16).

A trabajos más precarios sueldos más precarios. Como la mayoría trabajan en los sectores donde no se necesita cualificación, tenemos los ingresos propios de ese tipo de trabajos (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

Según los datos del CIS en 2006 (Sánchez y Fernández, 2011: 37) la temporalidad era de un 76,2% para la población gitana mientras para la población no gitana suponía un 27,8%. Como se refleja en el gráfico 3, en 2018 la temporalidad supone un 39,5% en la población gitana mientras que en la población no gitana es de un 24,3%. Ello indica que ha disminuido en la población gitana a casi la mitad a lo largo del periodo, lo que puede significar una mejora en la situación laboral que, aunque sea individual afecta a todo el grupo familiar, normalmente muy solidario entre sus miembros y sirve de estímulo para otros/as.

La promoción individual, de un miembro de una familia es algo difícil de ver y entender; la familia y la solidaridad intrafamiliar hace que, si algún miembro tiene mejor posición económica, por ejemplo, comparta con quien peor está, lo que lleva muchas veces a compartir lo poco que se tiene y seguimos en precario todos/as. En ocasiones las mejoras de alguien (tener un empleo, una estabilidad, unos ingresos fijos, por ejemplo), también sirve de estímulo y de referencia para otros/as (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

La asalarización de la población gitana según el informe de la FSG (2018: 21) se vio fuertemente afectada por la crisis económica y la destrucción de empleo, observándose cierta recuperación en esta asalarización en el 2018 pero únicamente en términos de contratación temporal, ya que la contratación fija ha ido cayendo de manera progresiva desde el 2005. La rotación entre contratos y, consecuentemente, las entradas y salidas de la ocupación, siguen siendo una realidad muy extendida en el contexto

español. Así, uno de cada cuatro nuevos contratos creados en 2017 tuvo una duración inferior a una semana. Asimismo, entre los años 2013 y 2017, en torno al 92% de los nuevos contratos eran de tipo temporal y un 37% correspondían a las denominadas ocupaciones elementales, es decir, al escalafón más bajo de la pirámide ocupacional (Ayala y Pérez, 2018: 239).

La estructura ocupacional de la comunidad gitana ha ido cambiando con el tiempo, pero no ha podido escapar a la subocupación y el subempleo precarios, rasgos definitorios del modelo de empleo de la comunidad gitana. La venta ambulante ya aparece desde principios de los años 90 hasta la actualidad como la actividad ocupacional más importante de la comunidad gitana seguida del cartonaje y la chatarra y del temporeroismo y de empleos en la construcción (albañil, peón, encofrador, escayolista, pintor etc.) entre los varones, y los de la limpieza y servicios entre las mujeres en la década de 2000 (FSG, 2005, en Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009: 17). Según los expertos hay una escasa presencia de la comunidad gitana en los empleos más regulados y con mejores condiciones de trabajo, y se confirma una mayor temporalidad y precariedad, así como un crecimiento del desempleo.

Se mantiene su escasa presencia en sectores de la actividad económica con un tipo de empleo más regulado y protegido (por ejemplo, industria o administraciones públicas). Gran concentración de población gitana en el sector del comercio. En general, el empleo en la comunidad gitana se sigue caracterizando por una mayor temporalidad, subempleo, subocupación precaria y trabajos no cualificados. Con la crisis, la brecha del desempleo ha crecido (E10, Técnico de investigación nacional).

En España, la protección del desempleo en la crisis ampara razonablemente a los desempleados con contribuciones más largas y de mayor cuantía en el mercado laboral, mientras que la mayor parte de los trabajadores temporales y autónomos quedan al margen de la protección de desempleo (Laparra y Pérez, 2012: 34). El cuadro 3 recoge las principales ramas de actividad económica en las está empleada la población en 2018, ordenadas de forma descendente en función de su importancia relativa para el colectivo gitano. Como reflejan Hernández, García y Gehrig (2019: 23-24) se comprueba que no hay grandes diferencias según origen étnico en la determinación de las actividades económicas que absorben un mayor porcentaje de población ocupada; coincidiendo la mayoría de las actividades para los dos grupos de

población estudiados. Además, se advierte la ausencia de algunas actividades importantes en términos relativos para la población no gitana, como educación (6,7% de la ocupación para este grupo) o las actividades administrativas de oficina y otras auxiliares a las empresas (4,2%).

Cuadro 3. Principales ramas de actividad económica de los ocupados según origen étnico, 2013 y 2018 (%)

Actividad económica	Población gitana		Población no gitana	
	2013	2018	2013	2018
Servicios de comidas y bebidas	11,2	20,7	9,2	10,1
Comercio por menor (excepto vehículos de motor/motocicletas)	37,2	13,2	10,1	10,6
Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados	7,6	12,0	5,3	5,7
Construcción de edificios	1,0	10,0	3,8	4,5
Servicios a edificios y actividades de jardinería	5,7	9,1	5,9	4,1
Comercio por mayor e intermediarios comercio (exc. veh. motor)	4,3	6,0	1,7	1,4
Servicios de alojamiento	1,1	3,3	1,0	1,5
Actividad de los hogares como empleador de personal	8,1	2,3	6,4	3,2
Industria de la alimentación	5,2	1,6	1,7	1,8
Otras actividades	18,6	21,6	49,6	43,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013 y 2018.

Como sucede para el conjunto de la población, el colectivo gitano trabaja principalmente en el sector servicios, sobre todo en el sector de la hostelería, en el que se ubica cerca de la cuarta parte de la ocupación en 2018 y habiendo doblado su porcentaje en el caso de bares y restaurantes que prestan servicios de comidas y bebidas, que pasa del 11,2% en 2013 al 20,7% en 2018, o bien en establecimientos que proporcionan servicios de alojamiento donde aumenta desde un 1,1% a un 3,3%.

Seguidamente, en 2018 se sitúa el comercio al por menor y al por mayor como la segunda actividad terciaria más importante, habiendo sido la primera en 2013. Supone de forma conjunta un 19,2% en 2018 cuando venía de un 41,5% en 2013, la mitad en 5 años. Es principalmente el comercio al por menor donde el peso disminuye pasando de un 37,2% a un 13,2% a lo largo del periodo analizado. Según Laparra y Del Pozo (2007: 85), la gran habilidad que han demostrado para el comercio y para la obtención de plusvalías por medio de él, tan sólo en una pequeña proporción de casos les ha abierto la posibilidad de realizarla de modo reglado, organizado y empresarial. Sirva como ejemplo la recogida y reciclaje de residuos sólidos

urbanos, una de las actividades practicadas casi en exclusiva por los gitanos, que cuando empieza a suponer un potencial económico y ser generador de puestos de trabajo, ve cómo estos son desplazados por empresas más eficientes en el mercado formal. Se comprueba, según la opinión de un experto que el comercio supone una forma de mejorar la situación económica de algunas familias.

Cierto que algunas familias que mejoran su situación por situaciones económicas como el comercio, u otras que tienden a normalizarse más en entornos menos excluyentes, como el mundo rural o trabajadores asalariados de algunas empresas; mejoran su reconocimiento y se desmarcan de sus primitivos entornos en un intento de borrar huellas y buscar la aceptación social (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

Dentro del sector servicios, también resulta relevante la categoría de servicios a edificios y actividades de jardinería, registrando un peso muy superior entre el colectivo gitano pasando de un 5,7% en 2013 a un 9,1% en 2018, y doblando en 2018 al resto de la población (4,1%), que reduce su peso con respecto a 2013. Asimismo, duplican su importancia relativa con respecto a la población no gitana, las actividades primarias y construcción donde representaban un 1% en 2013 y pasan a ser el 10% en 2018.

En 2018 el sector industrial es, por tanto, el menos presente dentro de las actividades económicas desempeñadas por la población gitana, siendo sus representantes más importantes otras industrias manufactureras (2,5%) y la industria de la alimentación (1,6%), donde disminuye su peso desde un 5,2% en 2013. En el caso de la población gitana ocupada en actividades de los hogares como empleados de personal doméstico, su peso disminuye desde un 8,1% a un 2,3% en 5 años.

A continuación, el cuadro 4 muestra que, en 2018, de acuerdo a la estructura de la actividad económica observada, la población gitana se ocupa principalmente como asalariada en restaurantes, recogedores de materiales diversos, otro personal de limpieza, peones agrícolas fijos o trabajadores de la construcción; representando estas cinco ocupaciones el 50,1% del total. Por tanto, la ocupación gitana se concentra en unas pocas categorías profesionales de escasa cualificación, siendo más diversificada la correspondiente a la población no gitana (Hernández, García y Gehrig, 2019: 25).

Cuadro 4. Principales ocupaciones según origen étnico, 2018 (%)

Ocupación	Población gitana	Población no gitana
Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	18,2	8,8
Recogedores de materiales diversos (chatarra y otros)	9,3	0,0
Otro personal de limpieza	8,8	4,3
Peones agrícolas fijos	6,9	2,3
Trabajadores en obras estructurales de construcción	6,9	3,2
Dependientes en tiendas y almacenes	5,7	6,1
Peones de las industrias manufactureras (excepto trabajo a domicilio)	4,6	1,6
Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	3,3	3,5
Peones de la construcción y de la minería	3,2	1,0
Trabajadores de venta ambulante, propietarios o encargados	3,2	0,1
Profesionales de la salud	3,2	1,7
Peones agropecuarios	3,0	0,0
Operadores de instalaciones y maquinaria fijas	2,4	0,9
Trabajadores de los servicios personales	2,4	1,9
Empleados agencias viajes/recepcionistas y telefonistas/empl. ventanilla	2,1	1,2
Otras ocupaciones	16,8	63,4
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Al recurrir a la teoría de la segmentación del mercado de trabajo, vemos que la minoría gitana en exclusión solo ha podido acceder a la parte más baja del segmento secundario, donde se encuentra un estrato marginal con los empleos de más rotación, inestables, desprotegidos y prescindibles, con ingresos muy bajos e irregulares, de tal forma que sus trabajadores suelen figurar en las estadísticas oficiales como inactivos o parados crónicos. En cualquier caso, el acceso a este empleo más degradado solo ha podido tener lugar excepcionalmente, pues los gitanos también han resultado afectados por la desregulación laboral. Al tiempo, el paso vertiginoso de la sociedad industrial a la del conocimiento conlleva que la transición desde la escuela y la formación para el empleo esté revestida de una complejidad y dificultad inédita. Con respecto a los gitanos, el comercio se orienta a las grandes superficies y la notable llegada de inmigrantes de diverso origen ha configurado una novedosa situación de competencia con otras minorías sociales (Mena, 2008).

Tal como refleja el estudio de la FSG (2018: 5), la salida de la crisis ha coincidido con cambios profundos en el empleo debido a las transformaciones tecnológicas. Se está evidenciando muy claramente la existencia de ganadores y perdedores en el empleo con el cambio

tecnológico, y las personas situadas en los segmentos medios y bajos de cualificación profesional son aquéllas que más pierden con la revolución tecnológica. Para Nicolás Lizama (2016: 3), las personas gitanas cuentan con niveles de estudios muy inferiores al conjunto de la sociedad española, así mientras que tan sólo el 10,4% de la población española no tiene estudios, la población gitana se sitúa en un 59,3%. En el ámbito laboral, la desigualdad más patente se aprecia en la tasa de paro, para el conjunto de España es de un 20,9%, para las personas gitanas es de un 36,4% y, además, el empleo asalariado para la población gitana es de un 38,4% frente al 83,6% para España en su conjunto. Los gitanos y gitanas ocupan empleos poco cualificados, la ocupación gitana española trabaja en un 46,3% como vendedores en mercadillos.

Como se viene confirmando, la población gitana tiene peor situación en todos los indicadores de empleo, hecho verificado por los entrevistados.

La mayoría sigue trabajando en sectores de baja cualificación como pueden ser el campo, los mercados, comercios, camareros sin titulación. Pero hay una minoría que tiende a buscar otro tipo de trabajo que requiere más cualificación, profesor, abogado, funcionario, seguridad, etc. (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

Para Laparra et al. (2012: 82), las ventas y las ganancias en las empresas familiares gitanas están bajando ya que hay menos demanda en casi todos los negocios de España. La venta ambulante, contra algunas predicciones, también se ha visto afectada de forma negativa. Estas dificultades han aumentado debido a las estrategias agresivamente competitivas desarrolladas por las grandes empresas y otras redes comerciales (incluidas las empresas comerciales chinas).

La incidencia de la jornada parcial en las personas gitanas que trabajan por cuenta propia es especialmente preocupante en tanto que este status de empleo concentra a un tercio (según datos del CIS) o a un cuarto (según datos de FSG/EDIS) del total de la población gitana trabajadora. Para Sánchez y Fernández (2011: 42-43) parece evidente que esta situación es un indicador de cómo la población gitana tiene que buscar estrategias de supervivencia, en ocasiones marginales para poder alcanzar suficientes ingresos para su mantenimiento. En el análisis del número de horas trabajadas a la semana del conjunto de personas que componen los hogares

que trabajan (o trabajaban), el 85% trabaja más de 20 horas semanales y, por tanto, el 15% menos de 21 horas semanales. Los valores se vienen a corresponder, con algún desajuste, con la tasa de jornada parcial que según datos de la encuesta del CIS es del 21,9%. Con respecto a los trabajos marginales desempeñados por la comunidad gitana, uno de los expertos entrevistados señala lo siguiente:

Trabajos marginales generan ingresos minorados y pauperismo. Sus derechos socioeconómicos desmerecen respecto de los no Gitanos, incluso en circunstancias comparables, y su participación en el mercado laboral es muy débil... (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

La zona de vulnerabilidad en los últimos años ha sido ensanchada y, como si se tratara de un agujero negro, está succionando a los trabajadores en situación más precaria junto a aquellos que hace años eran estables y sostenían la sociedad salarial (Manzanera, Ortiz y Hernández, 2016: 22). Los hogares en situaciones de exclusión social se emplean en mayor medida en tipologías de empleo precario, temporal y no cualificado y la situación de desventaja clara se extiende a los hogares encabezados por mujeres, por jóvenes, hogares monoparentales y por personas con bajo nivel de cualificación (Zugasti, 2019a: 18-27). La creciente precarización del mercado laboral hace que el trabajo haya perdido parte de su capacidad integradora y se convierta en un factor de exclusión social en el nuevo modelo de cohesión social (Manzanera, Ortiz y Hernández, 2016: 24).

Una vez revisadas las principales actividades, ocupaciones y el tipo de jornada laboral mayoritariamente desempeñado por el colectivo gitano, se analizan a continuación dos singularidades propias de la inserción laboral de este colectivo, la que afecta a las mujeres gitanas y la que afecta a la población con una menor cualificación para el empleo. Estas singularidades se confirman en las aportaciones realizadas por uno de los expertos, que considera que la educación reglada sigue sin tener relevancia para las familias gitanas y principalmente en lo que afecta a las niñas y mujeres gitanas.

Es innegable que cada vez más chicos y chicas gitanas obtienen acreditaciones académicas de grado superior. Pero también que la formación y la educación reglada sigue sin formar parte de las estrategias educativas de las familias gitanas. Esta situación se hace más evidente y grave en lo que respecta a las

niñas y mujeres gitanas (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

Como también advierten Laparra y Del Pozo (2007: 86), uno de los lastres de cara a la formación laboral y a su posterior incorporación al mundo del trabajo, es el temprano acceso al matrimonio, que obliga a los jóvenes gitanos a adquirir muy pronto responsabilidades y les fuerza a ganarse la vida de cualquier manera, impidiéndoles una capacitación que le permitiría el acceso a puestos de trabajo más cualificados y unas posibilidades mayores de promoción. El matrimonio temprano (y consiguientemente unas pautas de natalidad también tempranas) afecta además especialmente a las mujeres, que se ven forzadas a retirarse del mercado de trabajo sin haber logrado apenas ni experiencia ni cualificación.

Las mujeres gitanas sufren más la temporalidad; más que el resto de mujeres españolas, más que el conjunto de los hombres, gitanos y no gitanos. Y lo mismo ocurre con la tasa de jornada parcial: las mujeres gitanas son las que menos horas dedican al empleo formal, menos que los hombres gitanos y no gitanos y que el resto de las mujeres españolas (Sánchez y Fernández, 2011: 49). Los datos de la encuesta FOESSA 2018 muestran las situaciones de paternidad o maternidad y reflejan que en la población gitana de menos de 18 años el 7,1% es padre o madre con respecto a un 0,6% de la población no gitana. La imposibilidad para poder conciliar la vida familiar y laboral puede influir en el hecho de tener que aceptar jornadas laborales a tiempo parcial, tanto a la población gitana como no gitana, y esta situación afecta principalmente a las mujeres.

Para finalizar, y tal como se ha podido constatar en el capítulo 5, referido a la educación del colectivo gitano, encontramos que tiene los porcentajes más altos de nivel académico inferior a la educación secundaria en todos los grupos de edad, siendo especialmente destacable entre los jóvenes gitanos entre 16 y 24 años (65,5%), que ya están en edad, por tanto, de iniciar su vida laboral, y entre los mayores de 55 años (83,3%), que suponen un grupo de edad con dificultades de inserción laboral.

Se hacen necesarias, según Arenas (2012: 109) acciones protectoras y de capacitación que, en igualdad de condiciones, faciliten tanto la entrada al empleo de las personas de la minoría con un capital escolar medio y medio-bajo, como de aquellas con un abandono escolar precoz. En estas condiciones es reconocible que la población gitana excluida siempre haya

intentado diversificar los recursos, contando con las prestaciones que provienen de los servicios sociales o de otras políticas de bienestar. Siendo cierto que valoran sobremanera el trabajo por cuenta propia, no dejan de ver al empleo regularizado por cuenta ajena como una alternativa viable y deseable, valorando actividades como la adquisición de hábitos prelaborales, el acompañamiento laboral o la formación profesional. Como posibles interlocutoras en estos procesos, es harto destacable el sentido de la iniciativa y responsabilidad de las mujeres gitanas, confirmándose que gran parte de los modos de innovación vital y aculturación selectiva son protagonizados por ellas. Significa un proceso transformador relativamente dilatado en el que su rol está cambiando, influyendo en el conjunto de las relaciones sociales internas del grupo.

Las mujeres instruidas, ponen sus conocimientos en beneficio de la comunidad, como explica Crespo (2001: 238, en Pérez de la Fuente, 2008: 145), “me refiero a mujeres que actualmente participan en foros sobre las posibilidades de la mujer gitana instruida. En todos los casos hay una línea común: su carrera no les pertenece, su éxito no es una exclusiva suya. Una vez superados todos los obstáculos, su desempeño profesional se vuelca sobre la propia comunidad. Las gitanas triunfadoras hayan estudiado derecho, magisterio o antropología, organizan su actividad profesional, si no exclusivamente, sí en parte como servicio a su comunidad o a su pueblo. Es su forma de mantenerse “dentro”, de seguir formando parte del grupo”.

3. Conclusiones

El proceso histórico de asalarización, que ha supuesto en todas las sociedades avanzadas el paso de la sociedad tradicional a la sociedad industrial, dejó relativamente al margen a comunidad gitana en España. Los estudios disponibles ya nos mostraban una población que desarrolla un importante volumen de actividad económica, cuyas vidas están en relación con el mundo del trabajo en una mayor proporción que en el resto de la sociedad, y con tasas de actividad significativamente por encima del conjunto de la población (Sánchez y Fernández, 2011: 36).

El análisis del acceso al empleo en el colectivo gitano en la actualidad refleja la existencia de un mercado de trabajo precario en el que los jóvenes entran a una edad muy temprana y donde se visibiliza un abandono también

temprano del sistema educativo, principalmente en el caso de las mujeres, con lo que la falta de cualificación les dificulta su acceso y permanencia en un empleo con buenas condiciones de trabajo. Se observa, además, una mayor tasa de paro en el colectivo con respecto a la población no gitana, y entre los que están ocupados se observa una mayor temporalidad y la realización de actividades económicas con una mayor precariedad laboral.

Según los análisis realizados y teniendo en cuenta las diferentes fuentes disponibles, a lo largo del presente capítulo se llega a cuatro conclusiones principales: en primer lugar, existe una segregación laboral entre la población gitana y no gitana que se refleja en una baja accesibilidad en la población gitana. En segundo lugar, una exclusión del empleo marcada por la precariedad y el subempleo. En tercer lugar, destaca la peor inserción laboral en las mujeres gitanas. Una cuarta conclusión se refiere a la baja cualificación del colectivo gitano.

Como se indica en primer lugar, existe una segregación laboral entre la población gitana y no gitana que se refleja en una baja accesibilidad en la población gitana que se constata por el porcentaje de parados casi duplica a la población no gitana, con un alto grado de cronicidad en el desempleo de larga duración (70% en mujeres y 76% en hombres), y la probabilidad de estar ocupados es la mitad de la que tiene la población general.

En segundo lugar, una exclusión del empleo marcada por la precariedad y el subempleo que hace que tengan mayores dificultades de acceso a ámbitos como la vivienda, la educación o la salud principalmente. La carencia de una experiencia laboral no solo es un inconveniente para buscar un empleo, sino que también limita las posibilidades de acceder a la protección social. Existe un alto peso del trabajo autónomo, sobre todo en la venta ambulante y las ocupaciones desempeñadas se realizan en situación de precariedad y alta temporalidad. Esta situación contribuye a una débil protección en el acceso a las prestaciones por desempleo y las jubilaciones, donde priman las prestaciones no contributivas. La situación en la que el sustentador principal de una familia tiene un empleo irregular, es decir, sin cobertura de la seguridad social, o un oficio de exclusión (vendedor a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas de hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón, reparto de propaganda, mendicidad) supone un porcentaje superior en la población gitana, así como

en empleos relacionados con la venta de chatarra y residuos sólidos urbanos, cuidado de jardines y en la construcción.

En tercer lugar, la peor inserción laboral en las mujeres gitanas con respecto a los hombres gitanos en particular, y con respecto a la sociedad en general. Las mujeres tienen mayores tasas de paro en ambas poblaciones y sufren más la temporalidad. Se observa una brecha de género a nivel educativo en la población gitana: son menos las mujeres gitanas que alcanzan la ESO y el matrimonio temprano hace que se vean forzadas a retirarse del mercado de trabajo sin haber logrado apenas ni experiencia ni cualificación y tienen una probabilidad de estar ocupadas que es la mitad de la de los hombres.

Una cuarta conclusión se refiere a la baja cualificación del colectivo gitano que le impide entrar en ocupaciones con mejores condiciones de trabajo. La población gitana de 16 a 24 años tiene una tasa de actividad mayor que la población no gitana, siendo de un 66% frente a un 32,3%, lo que supone casi el doble. Entrar pronto en el mercado de trabajo podría significar no invertir en educación y condenarse a trabajos de escasa cualificación que implican baja retribución y condiciones laborales precarias. Tener la ESO aumenta la probabilidad de empleo en las mujeres hasta que son madres.

Una vez presentadas las características más relevantes del empleo en la comunidad gitana, se presentan a continuación posibles soluciones y retos a conseguir para mejorar su empleabilidad y condiciones de vida. Por un lado, la mejora de las condiciones de trabajo incrementaría la protección social del colectivo gitano y disminuiría el elevado acceso a la asistencia social. Un mejor salario y más estable permitirá mejorar las condiciones de vivienda y salud, que son requisitos básicos para incrementar los niveles de vida de esta población (Lasheras y Martínez-Virto, 2013: 686-697; Laparra, 2014: 176; Laparra y Pérez, 2012: 34; Manzanera, Ortiz y Hernández, 2016: 22-27; FSG, 2018). Por otro lado, es necesario concienciar a la comunidad gitana para que las mujeres continúen con su formación y pospongan la edad para formar una familia. Escolarizar a los hijos e hijas y conseguir mejorar sus niveles de cualificación facilitará el acceso a un empleo con mejores condiciones laborales (Crespo, 2001; Laparra y Del Pozo, 2007: 86; Laparra, 2008; Nicolás, 2016: 3; FSG, 2018, Sánchez y Fernández, 2019: 49).

Además, mejorar el nivel educativo de la población gitana de manera que pueda acceder a empleos más cualificados y con mejores condiciones de

trabajo. La inversión en educación sigue siendo hoy un factor que protege contra la exclusión social, pero también contra la exclusión del empleo y facilita salir de las situaciones de dificultad (Arenas, 2012: 109, Laparra et al., 2007: 86, FSG, 2012b: 43; FSG, 2018: 12; Zugasti, 2019b, en Zugasti 2019a: 15; Hernández, García y Gehrig, 2019: 21-23).

Como se ha podido ver a lo largo del capítulo, el desempleo es mayor en la población gitana que en la no gitana, más aún en las mujeres y jóvenes, perjudica a los menos cualificados, se convierte en crónico y da lugar a desempeñar ocupaciones más precarias, consideradas oficios de exclusión, con bajos salarios, mayor temporalidad y parcialidad, y ello repercute en que se mantienen las situaciones de vulnerabilidad del colectivo gitano.

El empleo es la mejor palanca para la inclusión social. No solo por lo que supone de generación de recursos a las familias, sino porque implica convivencia, conocimiento y ruptura de muchos estereotipos negativos respecto a la población gitana. Sólo mediante un avance combinado en varios de estos frentes se podrá observar una equiparación real entre las condiciones sociales, económicas y laborales de la población gitana y el conjunto de la población española (FSG, 2018: 4-6).

Todos los expertos coinciden en que se está avanzando en la consecución de mejoras en el empleo de la población gitana, aunque muy lento debido a que el nivel académico y formativo de los jóvenes gitanos es bajo y ello conlleva a seguir desempeñando trabajos marginales y precarios. En ese sentido se han de proponer aumentar los niveles de cualificación mediante medidas educativas y formativas que permitan a los miembros de este colectivo acceder a ocupaciones con mejores condiciones de trabajo y mejores salarios, que les permitan salir de los niveles más severos de exclusión social.

Bibliografía

- Arenas, M. (2012). Bases de análisis e intervención con la minoría gitana. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (1), 103-112.
- Alonso, L.E. y Fernández, C. (2013). *Los discursos del presente. Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*. Madrid: Siglo XXI.

- Ayala, L. y Pérez, B. (coord.) (2018). *La evolución de la exclusión en España ¿Cuáles están siendo las consecuencias?* Capítulo 3 del VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA. Cáritas Española.
- Calvo Buezas, T. (1990). *¿España racista? Voces payas sobre los gitanos*, Barcelona: Editorial Antrophos.
- Crespo García, I. (2001). *Cambio cultural y desarrollo humano en contextos minoritarios: El papel de la mujer en la comunidad gitana*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Damonti, P. y Arza, J. (2014). *Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava*. Documento de trabajo 3.5. del VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA.
- Fundación FOESSA (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA-Cáritas Española.
- Fundación FOESSA (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA-Cáritas Española.
- Fundación Secretariado Gitano (2005). *Población gitana y empleo: un estudio comparado*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Fundación Secretariado Gitano (2012a). *Población gitana, empleo e inclusión social. Un estudio comparado: población gitana española y del Este de Europa*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Fundación Secretariado Gitano (2012b). *Políticas de inclusión social y población gitana en España. El modelo español de inclusión social de la población gitana*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Fundación Secretariado Gitano (2019). *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Haz-Gómez, F.; Andreu, I.; Hernández, M.; Guerrero, C.; Romero, E. y Abellán, M. D. (2019). La investigación sobre comunidades gitanas en España en el contexto europeo: un análisis documental. *Revista de Estudios Socioeducativos. ReSed*, 7, 117-136.

- Hernández, M.; García, O.; Gehrig, R. (2019). *Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis*. Documento de Trabajo 3.12 del VIII Informe FOESSA de 2019. Madrid: Fundación FOESSA. Cáritas Española.
- Laparra, M., Campos, B., Cardiel, B., García, A., Del Pozo, J. M.^a, Legal, I. (2007). *Situación social y tendencias de cambio en la población gitana*. Navarra: Universidad Pública de Navarra. ALTER Grupo de Investigación.
- Laparra, M. y Del Pozo, J. M.^a (2007). Empleo y ocupación en la comunidad gitana. En M. Laparra. (coord.) *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Laparra, M. (2008). La comunidad gitana: el grupo étnico más excluido de la sociedad". En M. Laparra y B. Pérez (coords.) *Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M. (coord.) (2011). *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Laparra, M. y Pérez, B. (coord.) (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España. Colección Estudios Sociales*. Barcelona. Obra Social La Caixa.
- Laparra, M.; Fernández, C.; Hernández, M.; Salinas, J. y Tsolakis, A. (2012). *Informe de la Sociedad Civil sobre la Implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y el Plan de Acción de la Década para la Inclusión de los Gitanos en España en 2012*. Budapest: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation.
- Laparra, M. (2014). La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años. En *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Lasheras, R. y Martínez Virto, L. (2013). Crisis concatenadas. Impactos de la recesión económica en las condiciones de vida. *Inguruak*, 53-54, 686-697.
- Legal, I. (2007). Situación económica. En M. Laparra (coord.) *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana. Una primera aproximación*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

Manzanera Román, S., Ortiz García, P., Hernández Pedreño, M. (2016). Crisis del factor trabajo como vía de integración social. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 34(1), 15-35.

Mena, R. (2008). Una aproximación a la venta ambulante como economía étnica gitana. *Sociología del Trabajo*, 64, 89-114.

Ministerio de Sanidad y Política Social (2009). *La situación y perspectivas del trabajo autónomo, especialmente de la venta ambulante de la población gitana*. Informes, estudios e investigación. Madrid: Centro de publicaciones.

Nicolás Lizama, M. (2016). Análisis de la implementación de la estrategia nacional para la inclusión social de la población gitana 2012-2020. *Avances en supervisión educativa: Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, 25, 1-16.

Pérez de la Fuente, O. (2008). Mujeres gitanas. De la exclusión a la esperanza. *Universitas, Revista de filosofía, derecho y política*, 7, 109-146.

Sánchez, B. y Fernández, A. (2011). La situación laboral de la comunidad gitana: conocimiento y reconocimiento". En M. Laparra (coord.) *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007* (35-72). Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Zugasti, N. (2019a). *¿Hacia qué modelo de empleo nos estamos dirigiendo? Reflexiones sobre la pérdida de capacidad de integración del empleo en España*. Documento de Trabajo 3.2 del VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA.

Zugasti, N. (2019b). La recuperación económica se olvida de los más vulnerables. Una lectura de los cambios en el espacio social de la exclusión tras la crisis en España. Documento de Trabajo 3.1 del VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA.

Capítulo 7. Educación y formación de la población gitana en España

Inés Andreu Ferrer, Eduardo Romero Sánchez y Manuel Hernández Pedreño

Introducción

La educación siempre ha sido considerada como uno de los factores que más influyen en la promoción e inclusión social de una persona. Un elevado nivel de formación, normalmente, da acceso a puestos de trabajo mejor remunerados y más estables, lo que se traduce en mayores ingresos y poder adquisitivo, y esto a su vez, en menos posibilidades de entrar en una zona peligrosa en términos de riesgo o exclusión social (Andreu, Hernández y Romero, 2019).

El alto interés por la formación viene dado por su gran conexión con el mundo laboral y la importancia que tiene como factor de compensación de desigualdades. Diferentes estudios demuestran que, a un menor nivel formativo, aumenta la tasa de exclusión social (Fundación FOESSA, 2014: 28) y que la formación determina la posición que se puede alcanzar en el mundo laboral y por ende en la estructura social (Hernández, 2010: 42).

Se justifica de esta manera que la formación sea uno de los ejes principales de los diferentes programas y estrategias, como la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 o el compromiso político de la Década para la Inclusión Romaní de 2005-2015 (García Fernández, 2017:14).

A la hora de analizar la situación social de la población, y más cuando se trata de población excluida, la educación es uno de los aspectos que más preocupan a nivel general. Ocurre lo mismo con respecto a la población gitana, las investigaciones que se ocupan de estudiar el ámbito educativo superan en número a los destinados al resto de ámbitos (Haz, Andreu, Hernández, Guerrero, Romero y Abellán, 2019: 124).

Los estudios centrados en la formación de la población gitana, si bien son los más numerosos, continúan siendo escasos y presentan importantes dificultades. Quizás, la principal de todas ellas, es que todas las cifras disponibles para la realización de una imagen global del nivel educativo de la población gitana se basan en estimaciones con considerable sesgo, como indican Haz et al. (2019: 125) en su revisión documental, cuyas referencias se consideran en este trabajo como fuentes secundarias.

De entre todos los trabajos realizados destaca el estudio de la Fundación Secretariado Gitano (en adelante FSG) de 2013, por tratarse de la investigación cuantitativa y de fuentes secundarias, más recientemente realizada, sobre la situación educativa de la población gitana. Asimismo, se han consultado varios estudios multidimensionales, dirigidos por Miguel Laparra, destacándose el que procede de una encuesta del CIS a hogares de población gitana, cuyos resultados son analizados por López de la Nieta (2011). Como fuentes primarias, se ha contado con los resultados de las encuestas FOESSA de 2007, 2013 y 2018 y el análisis de las entrevistas a expertos realizadas, ya mencionadas en el capítulo 1 de este estudio. No obstante, se cuenta con otros estudios de corte cualitativo (Haz et al., 2019), empleados en menor medida en este trabajo.

Es de destacar las dificultades que encontramos a la hora de analizar la situación educativa de la población gitana, ya que tradicionalmente se ha contemplado como un único colectivo con una problemática común, sin embargo, no encontramos en la sociedad un perfil homogéneo de comunidad gitana, sino diversas comunidades gitanas que pueden ser heterogéneas entre ellas y tener distintos perfiles de inclusión/exclusión social, hecho que es extrapolable al ámbito educativo.

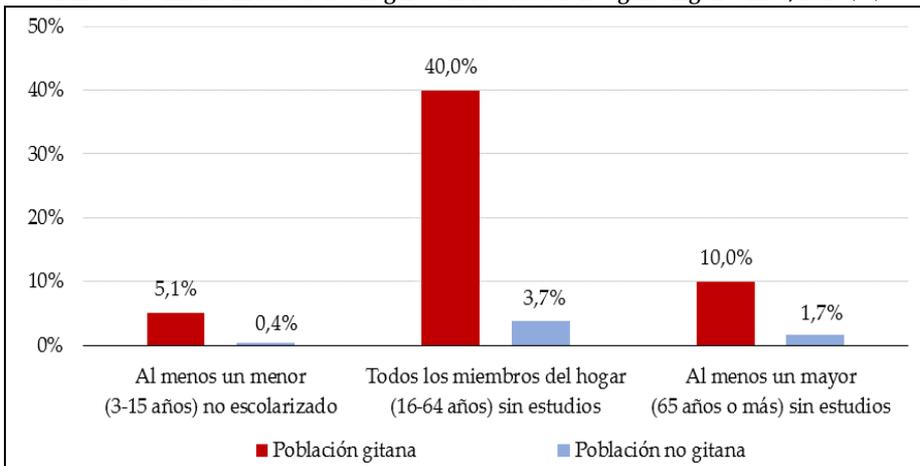
Esta heterogeneidad y diversidad se convierte en una realidad especialmente palpable en el ámbito que este capítulo abarca ya que la educación en un proceso que se da a lo largo de toda la vida, existiendo la posibilidad de un renganche futuro, y que depende de múltiples factores tanto externos como internos (López de la Nieta, 2011: 74)

1. Brecha de etnia: grandes desigualdades educativas

Diversos estudios vienen poniendo de manifiestos la brecha educativa existente entre la población gitana y la población no gitana. Con el fin de

poner el foco de atención sobre esta problemática resulta necesario realizar un análisis cuantitativo lo más riguroso posible que constate esa gran diferencia formativa que se viene mencionando. El gráfico 1 nos ofrece una nítida fotografía de la situación de los hogares de nuestro país en materia educativa y según origen étnico. Como se puede observar, es innegable la gran diferencia que existe entre los hogares gitanos y los no gitanos. El dato más llamativo lo encontramos en aquellos hogares de etnia gitana en los que todos sus miembros de entre 16 y 64 años no tienen estudios y que asciende a un 40,0% frente al 3,7% de los hogares de población no gitana. En el resto de situaciones (1. al menos un menor de entre 3 y 15 años no escolarizado y 2. al menos un mayor de 65 o más años sin estudios) aunque la diferencia persiste, es bastante menor que en el caso anterior.

Gráfico 1. Vulnerabilidad de los hogares en la educación según origen étnico, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Esta situación resulta aún más preocupante si lo comparamos con los datos de 2013 analizados por Damonti y Arza (2014: 26). Según este estudio, el porcentaje de hogares donde ningún miembro entre los 16 y los 64 años tenía estudios era del 24,9%, lo que implica un aumento de 15,1 puntos porcentuales para el 2018.

Esta gran brecha que se ha estado ampliando en los últimos años, junto con los elevados porcentajes de población gitana que sufre exclusión en el ámbito educativo (47,6%) frente al cada vez más reducido porcentaje de la población no gitana (6,1%) que sufre exclusión en este ámbito (Hernández,

García y Gehrig, 2019: 16), pone al descubierto la necesidad de estudiar la situación educativa de la población gitana.

El principal indicador de referencia para comprobar el acceso a la educación es la tasa de escolarización. Según un estudio realizado por la FSG (2013: 86) hasta los 14 años la escolarización es muy similar a la de la población general, con menos de cinco puntos de diferencia. Es entre los 16 y 20 años cuando se observan grandes distancias en las tasas de escolarización, llegando a 50,4 puntos porcentuales a los 18 años, dado que el 71,1% del conjunto de jóvenes estudia, y en el caso de la juventud gitana, solo lo hace el 20,8%.

En el cuadro 1 se observa la evolución del nivel educativo alcanzado por la población gitana y no gitana en los años 2013 y 2018. Se comprueba que el analfabetismo (no sabe leer ni escribir) se ha reducido en estos años levemente, manteniéndose algo más elevado en la población gitana (5,5%) que en la no gitana (0,8%). Sin embargo, la mayor diferencia, y que representa el dato más preocupante lo encontramos en el porcentaje de población que no ha alcanzado el nivel de educación secundaria obligatoria. Mientras que en la población gitana dicho porcentaje ha aumentado en 14,2 puntos (pasando del 43,3% en 2013 al 57,5% en 2018) en el resto de la población este mismo porcentaje se ha reducido en 3 puntos (pasando del 24,1% en 2013 al 21,1% en 2018).

Cuadro 1. Evolución del nivel educativo alcanzado por la población de 16 años o más según origen étnico, 2013 y 2018 (%)

Nivel educativo alcanzado	Población gitana		Población no gitana	
	2013	2018	2013	2018
No sabe leer ni escribir	7,0	5,5	1,9	0,8
Inferior a secundaria obligatoria	43,3	57,5	24,1	21,1
Secundaria obligatoria	39,4	23,6	34,1	27,3
Secundaria postobligatoria	8,1	9,8	27,5	23,2
Educación superior	2,3	3,5	12,4	27,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013 y 2018.

Si nos centramos únicamente en los datos de 2018 encontramos la primera gran brecha, pues el porcentaje de población gitana que cuenta con un nivel educativo inferior a secundaria obligatoria es del 57,5%, llegando casi a triplicar el porcentaje de la población no gitana (21,1%).

En segundo lugar, respecto a la población que cuenta con educación secundaria obligatoria, el porcentaje se ha reducido desde 2013 a 2018 en ambos casos, pasando de 39,4% a 23,6% entre la población gitana y del 34,1% a 27,3% entre el resto de población. Sin embargo, la situación es bien distinta entre ambas poblaciones, y esto se comprueba al observar hacia donde ha migrado esta diferencia. En el caso de la población gitana esta reducción de los títulos de secundaria obligatoria no ha tenido como consecuencia un aumento en el porcentaje de secundaria postobligatoria y educación superior. En cambio, para la población no gitana la reducción de los casos de aquellos cuyo nivel máximo de estudios son los secundarios se ha transformado en un aumento significativo del nivel educativo tanto en secundaria postobligatoria como en educación superior.

Por último, respecto a los niveles educativos más elevados se observa como el porcentaje de alumnado gitano que ha superado niveles secundarios postobligatorios apenas ha aumentado en 5 años, alcanzando el 9,8% en 2018 mientras que para la población no gitana esta cifra es del 23,2%. Lo mismo ocurre al analizar los porcentajes referentes a educación superior, pues, aunque haya aumentado en ambos casos, la progresión es muy distinta. Mientras en la población gitana se observa una leve subida de 1,2 puntos (de 2,3% en 2013 a 3,5% en 2018) en el resto de población el porcentaje de población con estudios superiores ha aumentado en 15,2 puntos, pasando de 12,4% en 2013 a 27,6% en 2018. Estos datos muestran claramente que la brecha educativa va aumentando conforme subimos de nivel educativo.

Este análisis ofrece una imagen general de la situación actual de las comunidades gitanas de nuestro país pues, aunque la escolarización parezca un problema prácticamente resuelto en las etapas obligatorias no se está consiguiendo avanzar hacia una igualdad en materia de educación con el resto de la población.

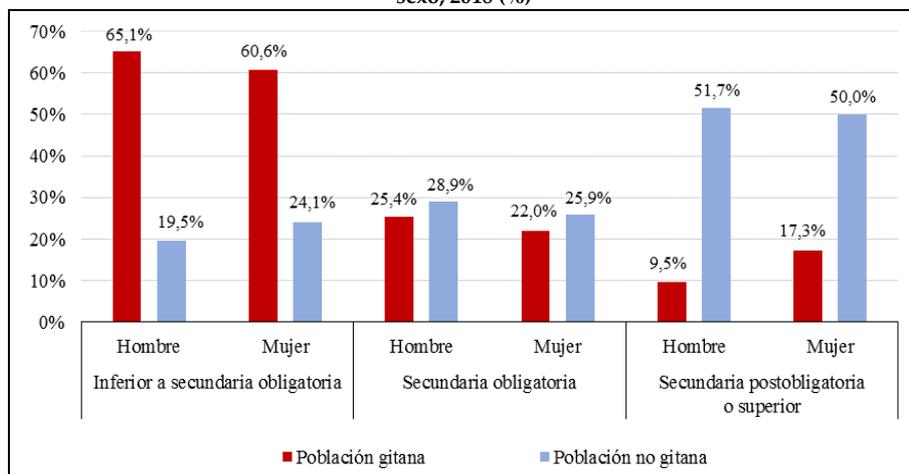
En cuanto a la opinión de los expertos encontramos que existe, en algunos casos, la sensación de una ligera y lenta mejora, lo cual puede deberse a los avances hechos en materia de escolarización, a pesar de que una gran mayoría sigue sin superar los niveles obligatorios.

Hay avances pero lentos. Todavía tenemos una tasa muy inferior de gitanos y gitanas que se encuentran en niveles académicos elevados. Aún son muy pocos los que consiguen titular en ESO, y también ocurre lo mismo con el aspecto

formativo, muy unido a programas formativos y técnicos (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

La escolarización en primaria ha mejorado notablemente, pero sigue siendo extraño que terminen la educación secundaria (E3, Técnico de intervención pública local, área jurídica).

Gráfico 2. Nivel educativo alcanzado por la población de 16 años o más según origen étnico y sexo, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

En el gráfico 2 se muestra la diferencia de género en relación al nivel educativo alcanzado por la población de 16 o más años. En este sentido, el porcentaje de población no gitana con un nivel inferior a secundaria obligatoria es menor en las mujeres (60,6%) que en los hombres (65,1%), al contrario que en la población gitana que es inferior en los hombres (19,5%) que en las mujeres (24,1%). En cuanto a la población gitana que ha alcanzado el título de educación secundaria obligatoria el dato de las mujeres (22,0%) es inferior al de los hombres (25,4%); al igual que ocurre en la población no gitana, habiendo 28,9% de hombres frente al 25,9% de mujeres.

Una vez nos centramos en los estudios postobligatorios y superiores encontramos una mayor diferencia de género en la población gitana, pues, aunque las mujeres superen en menor porcentaje la secundaria obligatoria, una vez superada, consiguen mejores resultados y mayor continuidad que los varones siendo la diferencia de 7,8 puntos (de 17,3% en el caso de las

mujeres a 9,5% en el caso de los hombres). En cambio, para la población no gitana apenas existe diferencia siendo el porcentaje de las mujeres un 1,7 puntos inferior al de los hombres (de 51,7% a 50,0%). Este análisis muestra que existe un mayor porcentaje de permanencia de los hombres gitanos en la educación, pero dentro de los alumnos que continúan las mujeres tienen mayor porcentaje de éxito (López de la Nieta, 2011: 114). Los expertos reconocen cierto avance en el acceso y acreditación del alumnado gitano, si bien, sostienen que, con importantes diferencias según género, siendo el acceso a la educación más difícil para las mujeres gitanas.

Es innegable que cada vez más chicos y chicas gitanas obtienen acreditaciones académicas de grado superior. Pero también que la formación y la educación reglada sigue sin formar parte de las estrategias educativas de las familias gitanas. Esta situación se hace más evidente y grave en lo que respecta a las niñas y mujeres gitanas. (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

En el cuadro 2 se detalla la evolución del nivel educativo de la población gitana desde el año 2006 hasta el 2018. En este caso se decide usar, para el dato más antiguo de la comparativa, los datos de la encuesta CIS, dado el reducido número de muestra de población gitana de la encuesta FOESSA de 2007. A nivel general podemos observar una notable mejoría del año 2006 al 2013. Tanto en el caso masculino como femenino desciende la población que no alcanza la educación secundaria obligatoria y se eleva en gran medida aquellos que la alcanzan. Destaca, en este sentido, el importante aumento de la población gitana femenina que obtiene un nivel educativo de secundaria post obligatoria o superior pasando de 1,6% a 14,8% en 2013.

Cuadro 2. Nivel de estudios alcanzados por la población gitana según sexo, 2006, 2013 y 2018.

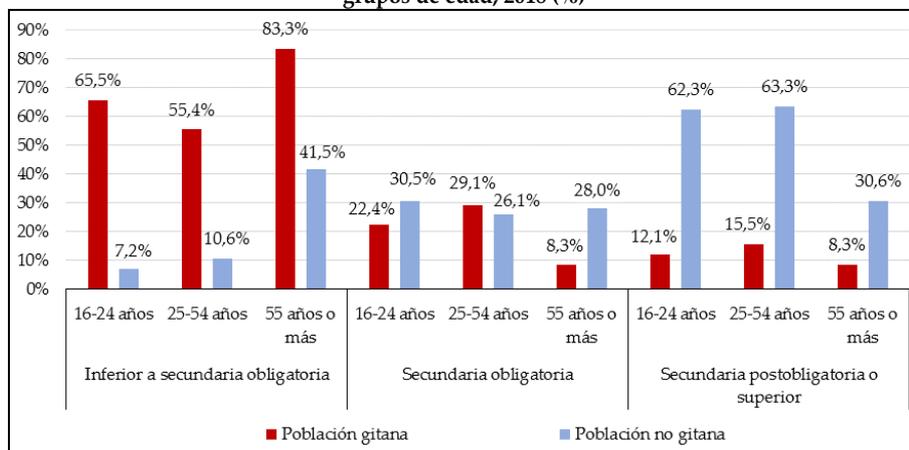
Máximo nivel de estudios	Encuesta CIS 2006		Encuesta FOESSA 2013		Encuesta FOESSA 2018	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Inferior a Secundaria Obligatoria	73,1	79,9	51,5	48,9	65,1	60,6
Secundaria Obligatoria	25,2	19,4	42,5	36,4	25,4	22,0
Secundaria postobligatoria o Superior	1,7	1,6	6,0	14,8	9,5	17,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018; López de la Nieta (2011: 76).

El dato más preocupante lo encontramos al comparar 2013 y 2018 y observar un claro retroceso de aquellos que no alcanzan el título de secundaria

obligatoria. No obstante, la evolución también pone de manifiesto que, aquellos que consiguen titular, llegan más lejos al producirse un claro aumento en los titulados en secundaria postobligatoria o superior.

Gráfico 3. Nivel educativo alcanzado por la población de 16 años o más según origen étnico y grupos de edad, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

En el gráfico 3 se recogen los datos referentes al nivel educativo desagregados por etnia y grupos de edad, diferenciando a la población en tres grupos de edad. Esto nos da información de cómo ha evolucionado el nivel educativo de la población.

En cuanto al grupo de población cuyos estudios son inferiores a secundaria obligatoria se comprueba que en la población no gitana este porcentaje se ha ido reduciendo siendo de un 41,5% para los mayores de 55 años, de 10,6% para la población entre 25 y 54 años y de un 7,2% para la población entre 16 y 24 años. Esta tendencia positiva refleja claramente que cada vez son menos las personas que no obtienen, como mínimo, el título de Educación Secundaria Obligatoria. En cambio, en la población gitana, si bien existe un gran descenso al comparar la población mayor de 55 años (83,3%) y la comprendida entre 25 y 54 años (55,4%); en la población más joven de entre 16 y 24 años observamos una nueva subida de este porcentaje alcanzando el 65,5%, lo que implica un descenso muy preocupante en el nivel educativo de la población gitana.

Para la población que ha alcanzado el nivel de educación secundaria obligatoria encontramos una situación parecida, pues en la población no gitana se observa como el porcentaje de la población entre 16 y 24 años que alcanza este nivel es de un 30,5% superior al grupo de edad siguiente de 25 a 54 años que es de un 26,1%. Siendo el caso contrario en la etnia gitana donde el grupo de menor edad tiene un porcentaje del 22,4% inferior al del grupo de edad comprendido entre los 25 y los 54 años que es de un 29,1%.

En educación secundaria postobligatoria y superior destaca, en el caso de la población no gitana, un gran aumento al comparar la población mayor de 55 años (30,6%) con aquellos situados entre los 25 y los 54 años (63,3%) que prácticamente se mantiene en las generaciones más jóvenes (62,3%). En el caso de la población gitana se observa también un aumento significativo entre la población mayor de 55 años (8,3%) y la comprendida entre 25 y 54 (15,5%) con una leve bajada respecto a la población entre 16 y 24 años (12,1%).

Los datos cuantitativos analizados demuestran la gran diferencia formativa existente entre población gitana y no gitana prácticamente en todos los niveles, existiendo grandes diferencias especialmente al alcanzar la etapa secundaria obligatoria. Esto pone de manifiesto la importancia de centrarse en los principales factores de riesgo educativo que influyen en los momentos previos a iniciar dicha etapa educativa.

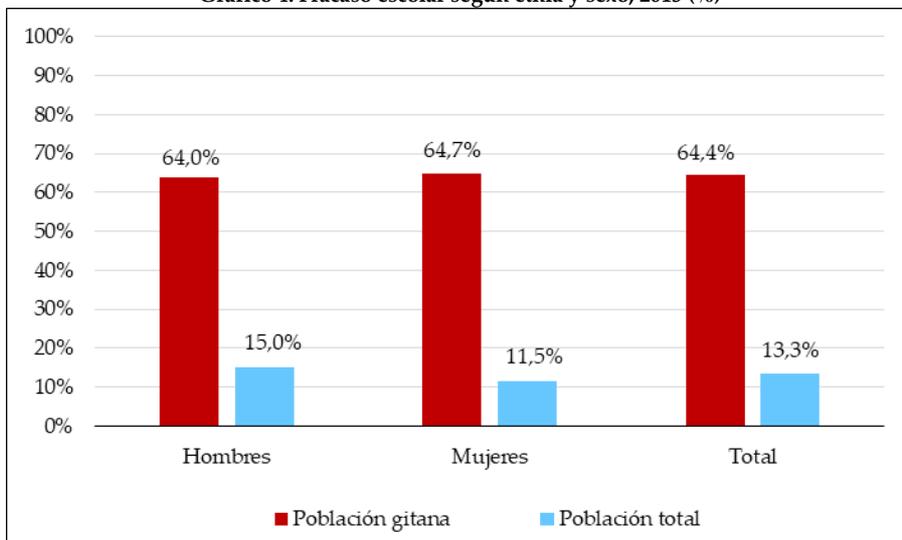
2. Factores de riesgo educativo para la población gitana

El fracaso y el abandono escolar temprano representan, actualmente, dos de las problemáticas socioeducativas de mayor relevancia. Comprenderlos, lleva consigo, superar el estrecho contexto de la escuela y acercarse a esta problemática desde un marco de análisis más amplio, el de la exclusión social (Romero y Hernández, 2019: 265).

Morentin y Ballesteros (2018: 7) basándose en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) definen el fracaso escolar como el porcentaje de población entre 16 y 18 años que no ha conseguido la titulación correspondiente a la Educación Secundaria Obligatoria; en cambio el abandono escolar prematuro se refiere al porcentaje de la población entre 18 y 24 años que no han completado el nivel de secundaria de segunda etapa

y que no se encuentran cursando estudios posteriormente, ya sean estos reglados o no.

Gráfico 4. Fracaso escolar según etnia y sexo, 2013 (%)



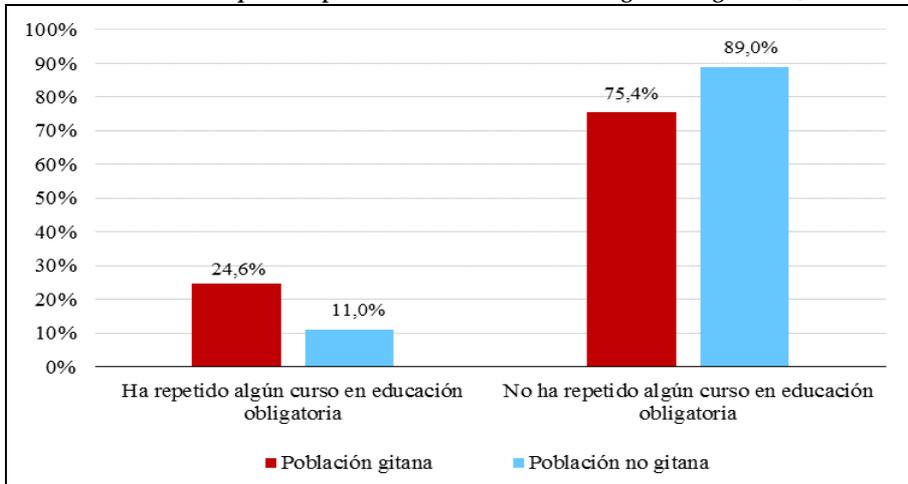
Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Secretariado Gitano (2013:105).

En el gráfico 4 encontramos los datos referentes al fracaso escolar desagregado por etnia y sexo para el año 2013. Se observa la gran diferencia existente entre la población gitana respecto al total de la población. Mientras que el porcentaje de la población total que ha fracasado es del 13,3%, en la población gitana asciende al 64,4%, lo que supone que más de la mitad de los gitanos y gitanas entre 16 y 18 años no alcanzan este nivel educativo. En cuanto a la brecha de género observamos que en este caso es menor la existente entre la población gitana con apenas una diferencia del 0,7%; en cambio la diferencia de género entre la población total es del 3,5%.

Estos datos muestran un sistema educativo incapaz de dar respuesta a las necesidades específicas de la población gitana ya que sólo un 35,6% de los jóvenes gitanos obtienen el título de secundaria obligatoria antes de los 18 años. Esta dificultad de atender las necesidades específicas se ve reflejada también en la tasa de repetición del alumnado. Un alto porcentaje de repetición puede conducir, en gran medida al fracaso escolar y, como veremos más adelante, al abandono escolar temprano.

En el gráfico 5 se observa que el porcentaje de alumnos que ha repetido algún curso en el año 2018 es más del doble en la población gitana (24,6%) que en la población total (11,0%). El hecho de repetir algún curso puede ser un gran indicador de distintas circunstancias que pueden estar favoreciendo el fracaso escolar.

Gráfico 5. Población que ha repetido curso en educación obligatoria alguna vez, 2018 (%)

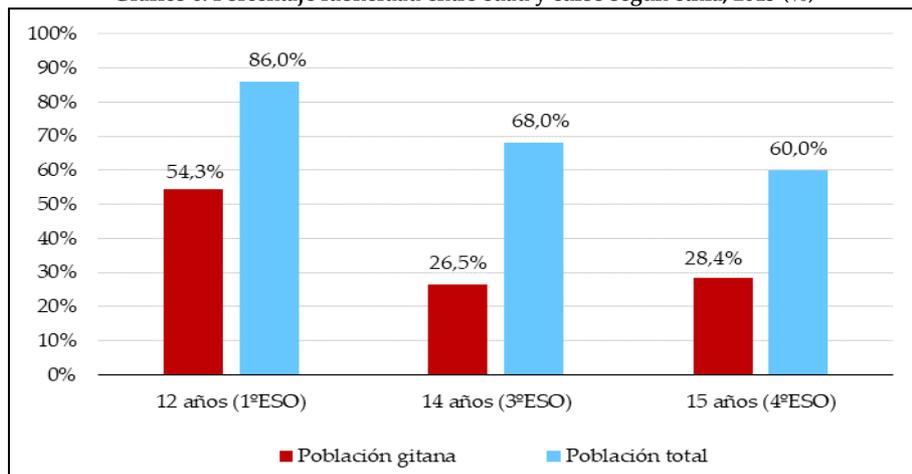


Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

El gráfico 6 incluye el porcentaje de idoneidad entre edad y curso para el año 2013. En este sentido, se puede observar que, a los 12 años sólo el 54,3% del alumnado gitano se encuentra en 1º de la ESO frente al 86,0% de la población total. Esto nos indica claramente que el alumnado gitano ya en la etapa de educación primaria suele encontrarse con dificultades para promocionar de curso.

Además, los porcentajes de idoneidad en 3º de la ESO son aún más bajos, pues sólo el 26,5% de los jóvenes gitanos de 14 años se encuentran en este curso, diferencia que sigue siendo muy amplia con respecto a la población total que es del 68%. Situación parecida se produce en 4º de la ESO, aunque en este caso se observa una pequeña subida en el porcentaje referente a la población gitana, datos que debemos estudiar con cautela dado el pequeño número de la muestra y los posibles errores de muestreo.

Gráfico 6. Porcentaje idoneidad entre edad y curso según etnia, 2013 (%)



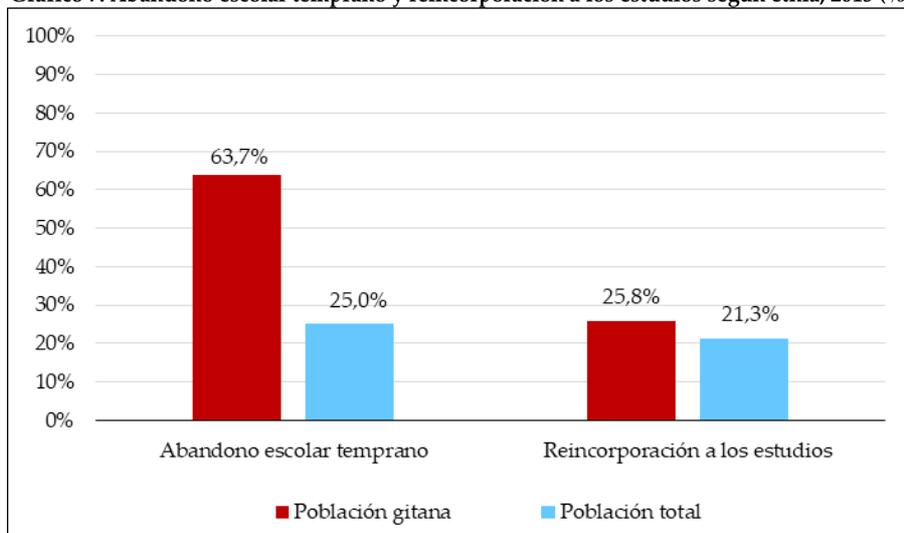
Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Secretariado Gitano (2013: 109).

En el estudio de Martínez y Alfageme (2004: 307) se analiza el menor rendimiento del alumnado gitano y la forma en que este problema se va agravando a medida que aumenta la edad. En los niveles iniciales la diferencia de rendimiento entre la población gitana y la mayoritaria no es demasiada, por lo que se constata que, durante el proceso de escolarización, la institución educativa no es capaz de dar respuesta a las particularidades y necesidades de este alumnado y por eso su rendimiento es cada vez menor.

Este desfase educativo es el inicio de un proceso de desigualdad que afecta a la población gitana a lo largo de toda su trayectoria educativa y que constituyen el origen de otros muchos de los factores que acabarán influyendo en la decisión final de abandonar o fracasar en la escuela.

Esto se observa en el gráfico 7 que muestra una gran brecha entre la población gitana y la población total. Para el año 2013 un 63,7% de la población gitana abandona de forma prematura los estudios mientras que el porcentaje del resto de la población es del 25%. En cuanto a la reincorporación a los estudios, y a tenor de los datos ofrecidos por el gráfico 7, nos encontramos, a priori, con un dato positivo. El reenganche al sistema educativo es algo superior en la población gitana (25,8%) que en el caso de la población total (21,3%). Sin embargo, al comparar los porcentajes entre abandono y reincorporación se comprueba que en la población gitana el porcentaje no se equipara.

Gráfico 7. Abandono escolar temprano y reincorporación a los estudios según etnia, 2013 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Secretariado Gitano (2013: 125 y 139).

Estos datos de alto porcentaje de fracaso y abandono contrastan con las expectativas educativas de los jóvenes gitanos, pues es muy elevado (33,9%) aquellos que pretenden lograr un título universitario o un ciclo superior (FSG, 2013).

Hay un alto porcentaje que abandona la educación primaria y esto le ocasiona un lastre para toda la vida. Algunos de más adultos, dándose cuenta del error que cometieron, vuelven a retomar sus estudios para poder tener un mejor puesto de trabajo o poder acceder a una formación superior (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

Los datos analizados hasta el momento no muestran una imagen muy optimista respecto a la situación educativa de las comunidades gitanas. Se aprecian diferencias abismales en los niveles educativos que crean una gran brecha étnica en términos de exclusión socioeducativa. Esta idea es reflejada en la opinión de algunos expertos que resaltan la multitud de dificultades a las que se enfrenta la población gitana.

Se han escolarizado en un porcentaje muy alto en Educación Primaria, no tanto en Infantil y Secundaria. Abandono escolar temprano altísimo, acentuado en la mujer en E. Secundaria por prejuicios de pareja, el abandono y absentismo es el

más grave, mayor aún que el del alumnado inmigrante; al igual ocurre con el fracaso escolar (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

3. Causas que favorecen una lógica de la exclusión educativa entre la población gitana

En cuanto a las causas de las desigualdades descritas en el epígrafe anterior la mayoría de estudios existentes se centran en el análisis cualitativo dada la dificultad ya mencionada de acceder a estadísticas reales. Uno de los principales factores que influye en el nivel educativo alcanzado por una persona es el nivel de estudios de sus progenitores. El cuadro 3 muestra que la población gitana ya parte con una gran desventaja en este sentido. Así, mientras que para la población no gitana el porcentaje de madres (7,0%) y padres (4,4%) que no saben leer ni escribir es bastante reducido; para la población gitana asciende a un 23,4% en el caso del padre y hasta un 37,1% en el caso de la madre.

Cuadro 3. Nivel de estudios de los progenitores cuando el entrevistado tenía 14 años, 2018 (%)

Nivel educativo alcanzado	Población gitana		Población no gitana	
	Padre	Madre	Padre	Madre
No sabe leer ni escribir	23,4	37,1	4,4	7,0
Educación primaria o inferior secundaria 1ª etapa	69,5	56,3	59,7	63,3
Educación secundaria segunda etapa	6,3	6,1	25,7	23,5
Educación superior	0,8	0,4	10,2	6,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

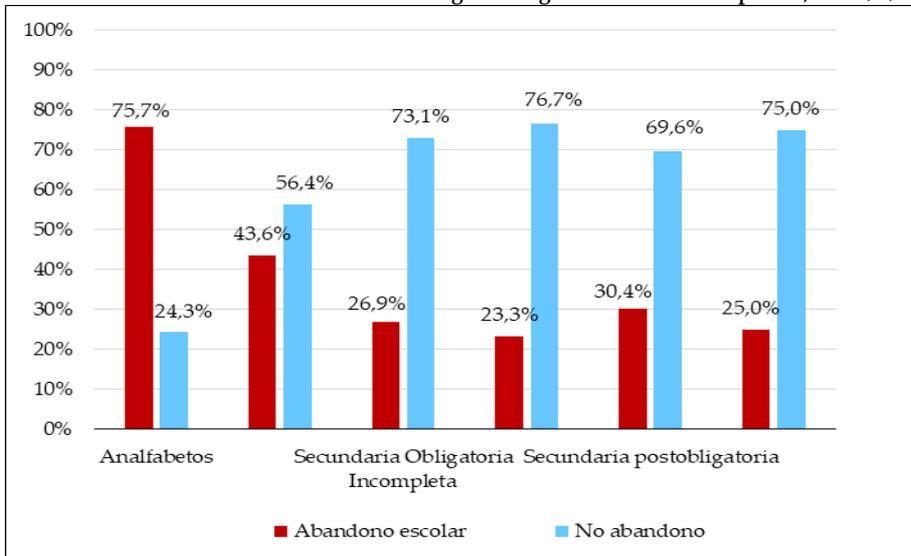
Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Cuando los progenitores han alcanzado un nivel de educación primaria o inferior y secundaria de primera etapa los porcentajes están algo más igualados, siendo de un 69,5% de padres gitanos frente a un 59,7% de padres no gitanos; y de un 56,3% de madres gitanas frente al 63,6% de madres no gitanas.

Sin embargo, en el caso de educación secundaria de segunda etapa se encuentra de nuevo una gran diferencia, siendo el porcentaje en los progenitores gitanos en torno al 6% frente al porcentaje cercano al 24% en los progenitores no gitanos. En cuanto a aquellos con educación superior son reducidos en todos los casos, siendo el más alto, el caso de los padres no gitanos (10,2%) y el más bajo el de las madres gitanas (0,4%).

El nivel educativo de los progenitores también afectará a la participación en el proceso escolar de sus hijos y la ayuda que le presten padres y familiares. Encontramos que en la población adulta gitana aún existe un alto porcentaje de analfabetismo lo cual les dificulta la colaboración en las tareas escolares y el estudio de sus hijos (Parra, Álvarez-Roldán y Gamella, 2017: 38).

Gráfico 8. Abandono escolar del alumnado gitano según nivel educativo padres, 2013 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Secretariado Gitano (2013: 158).

Los estudios alcanzados por los progenitores también pueden resultar un factor determinante a la hora de abandonar de forma prematura los estudios, en el gráfico 8 se contempla que el porcentaje más alto de abandono escolar temprano lo encontramos en los alumnos cuyos progenitores son analfabetos llegando al 75,7%. El segundo porcentaje más alto con un 43,6% lo encontramos entre los hijos de aquellos que poseen estudios primarios. En el resto de casos los porcentajes están más igualados. Las cifras analizadas muestran que un bajo nivel educativo de los padres será un factor de riesgo especialmente influyente en la trayectoria escolar del alumnado.

Dentro de la variedad que se encuentra en las comunidades gitanas encontramos algunos rasgos comunes los cuales son señalados como factores de influencia en fracaso y abandono escolar en diversos estudios. Pérez- Herrero, Antúnez y Burguera-Condon (2017: 59) señalan la falta de

referentes o la incompatibilidad de la vida escolar con las obligaciones domésticas o laborales. Esta falta de referentes viene dada porque sigue existiendo un alto porcentaje de analfabetismo en los adultos y su nivel formativo es mayoritariamente bajo lo que dificulta que los jóvenes gitanos cuenten con una persona de referencia, en el plano académico, en su entorno cercano.

Cuadro 4. Motivos de abandono de los estudios de la población gitana, 2013 (%)

Motivos	Hombres	Mujeres	Total
Por motivos familiares	14,9	42,7	29,5
Porque estaba cansado/a de estudiar	19,6	13,9	16,6
Porque quería buscar trabajo	21,7	9,3	15,2
Porque no me gustaba lo que estaba estudiando	15,1	13,5	14,3
Los estudios eran muy difíciles y obtuve malos resultados	8,0	6,9	7,4
Por razones económicas	7,4	4,1	5,6
Conseguí el nivel de estudios deseado	4,7	4,5	4,6
Porque encontré un empleo	3,1	1,7	2,3
Prefería cursar un Programa de Cualificación profesional	2,5	0,6	1,5
Para realizar otros estudios	1,4	0,7	1,1
No podía continuar por la edad	0,8	0,6	0,7
Prefería cursar educación para adultos	0,4	0,0	0,2
NS/NR	0,4	1,7	1,1
Total	100,0	100,0	100,0

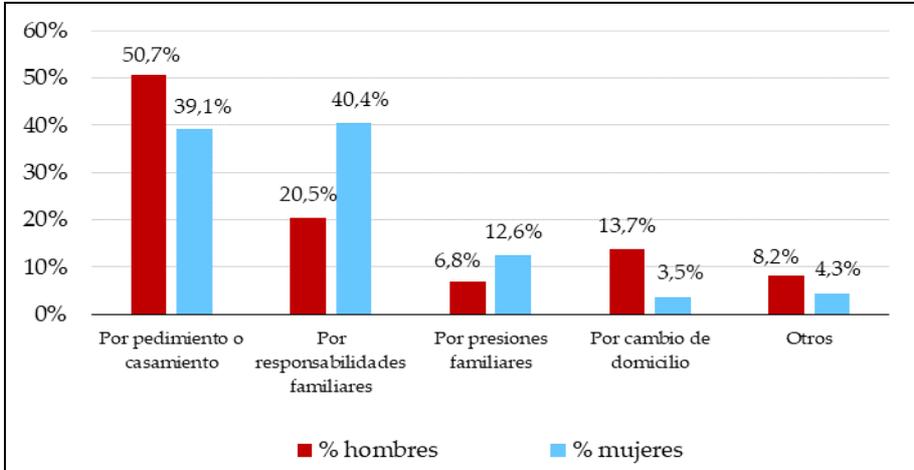
Fuente: Fundación Secretariado Gitano (2013: 66).

Para profundizar en la problemática concreta del abandono escolar en la población gitana es necesario analizar los motivos por los que abandonan. En el cuadro 4 se muestra que los principales motivos para abandonar los estudios son de origen familiar (29,5%) y por estar cansado/a de estudiar o no gustar lo que se estaba estudiando (30,9%), estando a continuación el deseo de buscar un trabajo (15,2%). Este dato contrasta con en el estudio realizado por el Instituto de la Juventud (Benedicto, 2017: 104) en el que el porcentaje más alto de jóvenes abandonaba los estudios con el fin de buscar un empleo mientras que los motivos familiares no se encuentran entre los cinco principales motivos de abandono.

Existen grandes diferencias de género a la hora de buscar el motivo de abandono, en las mujeres gitanas el más frecuente es el familiar, con un 42,7%, mientras que para los varones el principal motivo es la búsqueda de empleo con un 21,7%. Lo que indica que las mujeres tienen más obligaciones

respecto al ámbito familiar mientras que los hombres tienen más responsabilidad en el ámbito económico.

Gráfico 9. Detalle de motivos familiares como causa de abandono escolar, 2013 (%)



Fuente: Fundación Secretariado Gitano (2013: 67).

Dada la gran importancia del motivo familiar para abandonar los estudios es interesante analizar al detalle los motivos específicos familiares que han influido en la toma de decisión de tener o querer abandonar los estudios. Según el gráfico 9 en el caso de los varones el principal motivo familiar es el de pedimiento o casamiento con un 50,7%, mientras que en el caso de las mujeres el principal motivo son las responsabilidades familiares, el cuidado de hermanos o de la casa con un 40,4%. Esto puede ser un indicador de que para los varones no existen cargas familiares hasta el casamiento mientras que para ellas las responsabilidades en este ámbito comienzan antes.

Otro de los factores que influye en el nivel educativo que alcanza la población gitana es la segregación interescolar. Con esta segregación nos referimos a los conocidos como centros gueto, en los que la mayor parte del alumnado que se asiste es de una etnia o procedencia determinada. En este caso nos referimos a aquellos colegios donde la mayoría de alumnos son gitanos, siendo evitados por las familias no gitanas. Si bien la normativa establece una serie de procedimientos que debieran evitar estas situaciones existe cierta trampa, manipulación en los procesos de admisión en los centros que logran esquivar las leyes y crear así escuelas segregadas en las

que se dificulta la normalización de la convivencia entre payos y gitanos (Parra, Álvarez-Roldán y Gamella, 2017: 40).

Esta segregación no viene dada exclusivamente por la manipulación de los procesos, sino que la segregación espacial y social que sufren las comunidades gitanas se refleja irremediamente en la escuela (Parra, Álvarez-Roldán y Gamella, 2017: 44). Segregación que se puede encontrar de forma aún más evidente si analizamos la escolarización según la titularidad del centro. En el cuadro 5 comprobamos que la población gitana escolarizada en primaria en centros concertados (14,3%) y privados (1,8%) es mucho menor que la población total que alcanza el 28,5% en los concertados y el 4,0% en los privados.

Cuadro 5. Escolarización según titularidad del centro, etnia y nivel educativo, 2013 (%)

Escolarización por nivel	Población total			Población gitana		
	Público	Concertado	Privado	Público	Concertado	Privado
Primaria	67,4	28,5	4,0	83,9	14,3	1,8
ESO	65,7	30,7	3,5	80,6	19,1	0,2
Bachillerato	74,0	10,4	15,5	91,4	8,6	0
Ciclos formativos grado medio	75,5	21,5	2,9	82,1	15,4	2,6
Ciclos formativos grado superior	77,7	15,7	6,6	63,6	36,4	0
Educación Universitaria	87,8	0	12,2	88,2	8,8	2,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Secretariado Gitano (2013: 94).

Esta diferencia se acentúa al llegar a la Enseñanza Secundaria Obligatoria. En el caso de los colegios concertados se matriculan un 30,7% de la población total frente a un 19,1% de población gitana. El porcentaje más alto de escolarización pública lo encontramos en la población gitana que cursa ciclos formativos de grado medio con un 91,4%, frente al 74,0% de la población total. En el caso de la población gitana que cursa bachiller o ciclos formativos de grado superior el porcentaje matriculados en centros privados es inexistente (0%).

Debemos tener en cuenta también la segregación intraescolar, es decir la segregación que se hace dentro de los propios centros. Si bien podemos encontrarnos colegios gueto también podemos encontrar colegios en los que convivan payos y gitanos. En estos casos, dado el desfase educativo señalado anteriormente, la mayoría del alumnado gitano es diagnosticado como alumnado con necesidades educativas específicas y separado del resto

de compañeros en programas de compensación como el Aula de Diversificación.

Abajo y Carrasco (2004) demuestran la tendencia a homogeneizar a la población gitana y, a la misma vez, diferenciarla del resto. Estos procesos de segregación dentro del propio sistema educativo generan una serie de consecuencias que Parra, Álvarez-Roldán y Gamella (2017) analizan en su estudio entre otros, los conflictos ante el rechazo al contacto con grupos señalados, por parte tanto de payos como de gitanos, o la aversión de los estudiantes gitanos a participar en los grupos normalizados al sentirse cohibidos ante aquellos que “saben más”. De esta última situación nacen dos mecanismos de defensa: el de invisibilización, en el que el alumno trata de pasar desapercibido, o al contrario, comportamientos supervisibles, con un componente de enfrentamiento.

Por otro lado, se encuentra la omisión de la cultura gitana en el currículo y en la escuela. La institución educativa está organizada de forma etnocentrista y diseñada para la mayoría (Martínez y Alfageme, 2004: 317) y, aunque hoy en día, se atiende a la diversidad y la multiculturalidad, esta está más orientada hacia la diversidad de capacidades o hacia las minorías procedentes de la inmigración. En cambio, la cultura gitana sigue siendo ignorada y excluida de la vida escolar.

Otros factores que los estudios cualitativos destacan como determinantes son la actitud del profesorado y la inclusión en el currículum de la cultura gitana. Los docentes son actores clave en el proceso educativo de cualquier persona, ellos son capaces tanto de potenciar los efectos negativos del sistema, como de buscar las estrategias que los minimicen. Son muchos los estudios que ponen el foco en el profesorado, tanto en su actitud como en su formación y el conocimiento que tienen sobre la cultura gitana. Algunos justifican que, en centros donde el alumnado gitano es mayoritario, el profesorado se ve saturado y sin recursos ante alumnos que tienen ciertas necesidades educativas (Parra, Álvarez-Roldán y Gamella, 2017: 54). La posición y las expectativas que el profesorado demuestra hacia el alumnado, así como el trato que le otorgue y un buen acompañamiento en la transición de primaria a secundaria, se convierten en factores determinantes para lograr la continuidad educativa.

Como afirma Fernández (2008: 161) “la lengua, historia y cultura gitana están prácticamente ausentes de los planes docentes”. El estudio de García Fernández (2017) dedicado al análisis de la ausencia de la cultura gitana en el currículo y en los libros de texto muestra que esa omisión se lleva a cabo tanto en el currículo explícito como en el oculto, dificultando el trabajo pedagógico y reduciendo la igualdad de oportunidades. Se observa que, la poca presencia que tienen los gitanos en libros de texto, es sesgada y está cargada de prejuicios y estereotipos. Además, se omiten hechos históricos importantes de forma injustificada, estableciendo de esta forma la cultura mayoritaria como la cultura “legítima” y naturalizando así el olvido del pueblo gitano.

La importancia de incluir la cultura gitana en la escuela no es solo formativa, sino que forma parte del proceso de consolidar el sentido de pertenencia de las comunidades gitanas para que no perciban la escuela como una amenaza, aumentando así la participación de las familias en la formación de sus hijos.

5. Conclusiones

Tanto las estadísticas como los estudios cualitativos analizados muestran una gran brecha educativa entre la población gitana y el resto de población de nuestro país en la actualidad. Los datos se tornan cada vez más preocupantes, pues tras la llegada de la democracia y la consecución de la casi total escolarización de la población de los gitanos, los avances han sido pocos y lentos. De hecho, al llegar a los 16 años se observa un retroceso pues el porcentaje de escolarización de la población gitana de entre 16 y 20 años desciende al 20,8%. Esta baja formación contrasta con las altas expectativas educativas de los jóvenes gitanos lo que muestra la necesidad de solucionar los obstáculos que les impiden llegar al nivel de estudios deseado.

La mayoría de expertos opinan sobre la lenta evolución del nivel educativo en la población gitana pero el análisis de los datos va más allá mostrando un retroceso de esta. La crisis ha intensificado las grandes diferencias, ya existentes, entre la población gitana y no gitana en España. Si nos fijamos en la comparación del nivel educativo de la población gitana realizado en el cuadro uno se observa un aumento de 14,2 puntos porcentuales de gitanos que no obtuvieron el título de Educación Secundaria Obligatoria, mientras

que este porcentaje ha descendido entre la población no gitana. Al igual que se comprueba que, mientras el nivel educativo de la población no gitana mejora y aumenta el número de aquellos que obtienen estudios superiores, el nivel de la población gitana va empeorando, al margen de las pequeñas mejoras en estos niveles superiores. Esta preocupación se refleja en la opinión de los expertos que expresan la necesidad de dar una respuesta específica a la situación de marginación sufrida por la población gitana.

No hay una respuesta específica a las necesidades tan imperiosas que presentan, añadidas a las condiciones de marginación en las que viven muchísimos de los menores; lo que hace que la educación no sea vista como una necesidad. No ha habido tampoco un tratamiento desde el currículum (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

Se aprecia también una brecha de género dentro de la población gitana que muestra como las mujeres tienen más dificultades para superar la Educación Secundaria Obligatoria, pues las cargas familiares son un factor determinante para ellas. Sin embargo, para aquellas que superan secundaria el porcentaje de éxito es mayor que el de los varones gitanos.

El análisis realizado de las causas nos marca los retos y el camino a seguir para revertir esta situación. Entre las distintas causas analizadas destacan la alta tasa de repetición, pues menos de la mitad de los alumnos gitanos llegan a secundaria sin haber repetido, la consecuencia de esto es un alto índice de fracaso y abandono escolar, dos de los problemas más acuciantes de nuestra sociedad que se ve intensificado en la población gitana. Otra de las causas la marca la historia educativa de las comunidades gitanas, pues el bajo nivel educativo de los padres supone un factor de riesgo al ser menos el apoyo que pueden proporcionar y al darse, además, una falta de referentes.

Por último, cabe destacar una de las causas que supone uno de los grandes retos, la segregación sufrida por el alumnado gitano, especialmente la intraescolar que los etiqueta en programas compensatorios que no responden sus necesidades reales y acaban aumentando la tasa de fracaso y abandono. Esto se suma a la desconexión que la población gitana siente respecto a la escuela ya que el currículum ignora y silencia su cultura e historia. Será importante abordar los retos que a nivel de educativo se presentan en la población gitana desde la multidimensionalidad, ya que se observa en las causas que conducen a un bajo nivel educativo vienen dadas

por los distintos ámbitos que se analizan en este estudio. Por ello se advierte la necesidad de reforzar las políticas educativas destinadas a la población gitana y demás minorías que acusan un alto índice de exclusión en este ámbito, ya que, la falta de formación supone un factor limitante en la competencia para el empleo, y aumenta el riesgo de exclusión social (Damonti y Arza, 2014: 21). Algunos de los expertos entrevistados plantean una serie de retos concretos respecto a la formación de la población gitana.

Aunque se han conseguido importantes avances, consideramos que estos son los puntos sobre los que creemos que habría que lograr un avance cualitativo en el área de educación: Incremento de la finalización de la educación secundaria obligatoria y aumento del éxito académico del alumnado gitano; segregación escolar que afecta específicamente al alumnado gitano; fomento de la escolarización temprana de 0 a 3 años (E5, Técnico de intervención pública regional, política social).

La importancia de poner el objetivo en las políticas y medidas educativas se constata en el análisis de Hernández, García y Gehrig (2019: 43) que muestra que los niveles de riesgo de exclusión entre población gitana y no gitana se equiparan una vez alcanzados estudios superiores a secundaria, lo cual muestra a la vez la polarización entre la población gitana, por lo que reducir estas distancias será fundamental.

Bibliografía

- Andreu, I.; Hernández, M. y Romero, E. (2019). Dinámicas de inclusión social del colectivo gitano. Un enfoque multidimensional. En J. C. Solano et al. (coords.) *Actas del I congreso internacional equidad, educación y género*, (258-268), Murcia, septiembre de 2018. Murcia: Universidad de Murcia.
- Abajo, J. E. y Carrasco, S. (2004). *Experiencias y trayectorias de éxito escolar de gitanas y gitanos en España*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Benedicto, J. (2017). *Informe Juventud en España 2016*. Madrid: INJUVE.
- Damonti, P. y Arza, J. (2014). *Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava*. Documento de trabajo 3.5 del VII Informe

sobre exclusión social y desarrollo social en España 2014. Madrid: Fundación FOESSA.

Fernández Torres, M. J. (2008). El racismo como forma de exclusión del pueblo gitano. Aspectos jurídicos. En Hernández Pedreño, M. (coord.). *Exclusión social y desigualdad* (147-166). Murcia: Editum.

Fundación FOESSA (2014). *Precariedad y cohesión social*. Madrid: Fundación FOESSA.

Fundación Secretariado Gitano (2013). *El alumnado gitano de Secundaria. Un estudio comparado*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

García Fernández, J. A. (coord.) (2017). *La cultura del pueblo gitano en el currículo de la educación obligatoria, a través de su presencia, ausencia y percepción en los libros de texto*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Haz-Gómez, F.; Andreu, I.; Hernández, M.; Guerrero, C.; Romero, E. y Abellán, M. D. (2019). La investigación sobre comunidades gitanas en España en el contexto europeo: un análisis documental. *Revista de Estudios Socioeducativos RESED*, 7, 117-136.

Hernández Pedreño, M. (2010). El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 69(24), 25-46.

Hernández, M.; García, O. y Gehrig, R. (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. Documento de trabajo 3.12. En *VIII Informe FOESSA sobre la exclusión y desarrollo social en España 2019*. Madrid: Fundación FOESSA.

López de la Nieta, M. (2011). La inserción educativa de la comunidad gitana: ¿realidad o espejismo? En M. Laparra (coord.) *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007* (73-114). Madrid, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Martínez, M. y Alfageme, A. (2004). Integración socioeducativa del alumnado gitano en la escuela española. *Revista Española de Educación Comparada*, 10, 299-323.

- Morentin, J. y Ballesteros, B. (2018). Desde fuera de la escuela: una reflexión en torno al aprendizaje a partir de trayectorias de abandono escolar prematuro. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 16(1), 5-20.
- Parra, I.; Álvarez-Roldán, A. y Gamella J. F. (2017). Un conflicto silenciado: Procesos de segregación, retraso curricular y abandono escolar de los adolescentes gitanos. *Revista de Paz y Conflictos*, 10(1), 35-60.
- Pérez-Herrero, M. H.; Antúnez, A. y Burguera-Condon, J. L. (2017). Factores que inciden en el abandono escolar del alumnado gitano: perspectiva de profesionales clave. *Revista de Psicología y Educación*, 12(1), 55-76.
- Romero, E. y Hernández, M. (2019). Análisis de las causas endógenas y exógenas del abandono escolar temprano: una investigación cualitativa. *Educación XX1: Revista de la Facultad de Educación*, 22(1), 263-293.

Capítulo 8. Vivienda y población gitana en España

Ángeles Marín Martorell

Introducción

El derecho a la vivienda constituye un derecho recogido ampliamente en numerosos Tratados Internacionales. Vivienda digna, vivienda adecuada, igualdad y no discriminación en el acceso a la misma y el compromiso de los Estados a través de políticas públicas de garantizar este derecho, son contenidos comunes en la mayoría de los textos normativos. En nuestro texto constitucional está recogido en su artículo 47, incluyendo el reconocimiento del derecho y el compromiso político para hacerlo efectivo. No obstante, y común a todas las legislaciones nacionales, “no se especifica si una persona puede invocar su derecho a una vivienda en caso de que no pueda obtener una por sus propios medios” (FEANTSA, 2008). En este sentido, se trata de un “derecho social en obras” (González Ordovás, 2004:551) cuya exigibilidad ante los tribunales queda supeditado al desarrollo normativo. El derecho a la vivienda pues, tal y como está conceptualizado y ubicado en el texto constitucional representa un derecho “de escaso peso jurídico y de escasa protección jurisdiccional” (Mena, 2017:4).

Tener una vivienda digna, facilita la satisfacción de otros derechos vinculados a ella, como la educación, la salud y/o la participación ciudadana. Es tal su trascendencia, que la pérdida de la vivienda o la imposibilidad de acceso a la misma, puede conducir a la persona a desarrollar procesos de gran deterioro personal y, por extensión, de sus relaciones sociales, siendo, según FEANTSA (2008) una de las principales causas del sinhogarismo.

Si bien en un contexto de crisis económica generalizada, como la acaecida a partir del año 2008, la pérdida de la vivienda o la imposibilidad de acceder a ella, constituye una problemática social que afecta a gran parte de la población, sus efectos han sido aún más duraderos y nocivos en lo que respecta a la comunidad gitana “sufriendo directamente situaciones que

hacen peligrar el costoso avance logrado en estas últimas décadas en sus procesos de inclusión social” (FSG, 2013:13).

En este capítulo se realizará una aproximación a la situación actual de la población gitana con respecto a la vivienda, tanto a nivel nacional como regional, para lo que se utilizarán principalmente los datos recogidos en los mapas de vivienda y población gitana 2007 y 2015 realizados por la Fundación Secretariado Gitano (en adelante FSG) y los datos de la encuesta de la Fundación FOESSA de 2018. Se expondrá igualmente la opinión de expertos de la intervención social acerca de la perspectiva presente y futura de la población gitana con respecto a la vivienda. El capítulo concluirá con unas breves conclusiones sobre los datos analizados.

1. El estudio de la vivienda y la población gitana en España

Una primera aproximación al análisis de fuentes documentales sobre población gitana y vivienda muestra que el ámbito residencial es la segunda dimensión más analizada, incluida en varios estudios multidimensionales y en seis específicos, estos últimos bastante recientes y predominando en estudios globales como capítulos (Campos, 2007; Damonti y Arza, 2014; García, 2011; y Caselles, 2013), tesis doctoral (Nogués, 2010) y los estudios de la Fundación Secretariado Gitano (2007, 2015) donde se aporta un reciente mapa sobre vivienda y población gitana en España.

Los Mapas sobre Vivienda y Comunidad gitana en España 2007 y 2015 aportan los principales datos sobre su situación actual con respecto a la vivienda. Definidos como “una herramienta básica para mejorar la información y el conocimiento de la población gitana en relación a la vivienda” (FSG, 2008: 5), los mapas de los años 2007 y 2015 constituyen la principal investigación en torno a esta dimensión referida a la comunidad gitana, siendo fuente de referencia para diversos autores (Campos, 2007; Vallvé, 2009; García, 2011; Damonti y Arza, 2014; y Caselles, 2013), entre otros. Previamente a este estudio, la Encuesta del CIS a Hogares de Población gitana (2006), recogía además de datos demográficos, otros tales como el régimen de tenencia, equipamiento y condiciones de la vivienda y el entorno.

Los antecedentes de estos mapas se remontan a la década de los setenta, cuando el Instituto de Sociología Aplicada junto con la Asociación

Secretariado General Gitano, elaboró un estudio sociológico sobre los gitanos españoles que fue publicado en 1990 y que constituye un punto de partida para el conocimiento de la realidad de la población gitana y de su situación residencial. Posteriormente, en 1991, se publica el Mapa de la Vivienda Gitana realizado por el Grupo Programa de Asesoría a Servicios Sociales (Grupo PASS) en colaboración con la Subdirección General de Estudios y Estadística del Ministerio de Asuntos Sociales. Este estudio constituyó un referente para el análisis de la vivienda, hábitat y distribución de la comunidad gitana en España y sirvió de base para el desarrollo de posteriores investigaciones, permitiendo establecer comparativas y analizar la evolución de la comunidad gitana en determinados aspectos relacionados con la vivienda.

En ese primer mapa se identificaron 59.245 viviendas en 1877 barrios/asentamientos de 900 municipios, frente a las 92.770 viviendas en 2.955 barrios/asentamientos de 1145 municipios identificados en el Mapa de 2007 y 105.289 viviendas, en 2.716 barrios/asentamientos de 1.069 municipios del año 2015 lo que da cuenta de la amplitud e incremento de los datos obtenidos.

Cabe destacar que el Estudio-Mapa no nace con vocación de ser un censo de vivienda o de población gitana. Se llevó a cabo en aquellos municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los municipios con población inferior a esa cifra, si bien con presencia significativa de población gitana, dejando al margen otros municipios minoritarios. La periodicidad de los distintos estudios realizados sobre población gitana y vivienda no es uniforme, ya que desde el realizado por Grupo PASS hasta el Mapa de Vivienda de 2007 transcurrieron 16 años, y entre la publicación de ambos mapas han transcurrido ocho años, lo que justifica la amplia variación en los datos obtenidos con respecto a su predecesor. A grandes rasgos, los mapas de vivienda aportan información con respecto a la cuantificación de las viviendas, los barrios y asentamientos donde se encuentran y los municipios en los que reside la población gitana. Asimismo, aportan datos de las principales características de las viviendas y de las características y equipamiento de los barrios donde se ubican.

Sin embargo, no es objeto de este capítulo un estudio pormenorizado de la estructura, metodología y alcance de los distintos mapas, ni un análisis

exhaustivo de la evolución de los datos obtenidos, sino conocer la situación residencial actual de la comunidad gitana.

2. Situación actual de la vivienda y la comunidad gitana

En este apartado se incluyen los aspectos más relevantes que conforman el escenario actual que conforma la realidad de la población gitana en cuanto a la vivienda descrito en el Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana de la FSG en el año 2015.

2.1. Distribución Territorial

En cuanto a la distribución de la vivienda de población gitana por el territorio nacional, el siguiente resume los resultados principales.

Cuadro 1. Evolución del número de viviendas y barrios de población gitana, por Comunidades Autónomas, 2007 y 2015, orden descendente

CCAA	2007		2015		Variación 2007-2015	
	Viviendas	Barrios	Viviendas	Barrios	Viviendas	Barrios
Andalucía	34.076	716	38.017	686	3.941	-30
C. Valenciana	12.431	360	12.380	306	-51	-54
Cataluña	9.228	142	11.742	94	2.514	-48
C. de Madrid	9.323	224	8.611	206	-712	-18
Murcia	3.353	135	5.492	121	2.139	-14
Castilla León	5.338	264	5.292	249	-46	-15
C. La Mancha	3.493	218	3.860	169	367	-49
País Vasco	2.056	171	3.470	150	1.414	-21
Asturias	1.805	201	2.764	203	959	2
Extremadura	3.082	101	2.606	80	-476	-21
Aragón	2.065	107	2.578	110	513	3
Galicia	2.049	101	2.502	128	453	27
Navarra	1.468	94	1.924	80	456	-14
Islas Baleares	1.035	41	1.772	38	737	-3
Cantabria	641	30	719	26	78	-4
La Rioja	824	15	678	22	-146	7
Canarias	471	25	567	23	96	-2
Ceuta	32	10	216	17	184	7
Melilla			99	8	99	8
Total	92.770	2.955	105.289	2.716	12.519	-239

Fuente: FSG. Mapas sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007 y 2015.

La disposición en el cuadro 1 se ha efectuado por orden decreciente en función del número de viviendas identificadas en el mapa del 2015, lo que puede no coincidir en orden con respecto al periodo de estudio anterior.

Andalucía, sin embargo, es la comunidad autónoma donde se concentra el mayor número de barrios y de viviendas de población gitana en ambos períodos, un 36,1% del total de viviendas, habiendo tenido un incremento en el número de viviendas con respecto al estudio del 2007 del 11,5%. Le sigue en número de viviendas la Comunidad Valenciana con un 11,7% del total, Cataluña (11,1%), Comunidad de Madrid (8,1%) y Murcia (5,2%). Cataluña y Murcia, son las dos comunidades autónomas que han experimentado un mayor crecimiento de viviendas por detrás de Andalucía.

Según se observa en la variación entre ambos años, algo más del 73% de las comunidades autónomas han experimentado un crecimiento en el número de viviendas y, en un porcentaje similar (68%) el número de barrios ha disminuido, lo que implica una mayor concentración de las viviendas.

Con respecto a la distribución por territorios, el estudio identifica cuatro fenómenos: a) expansión, producida cuando se registra un incremento de barrios y viviendas; b) contracción, cuando el número de barrios y de viviendas se reducen; c) concentración, si se ha registrado reducción en barrios e incremento en viviendas, por cuanto un mayor número de viviendas se concentra en un menor número de barrios; y d) la atomización, si se produce incremento en barrios y reducción en viviendas, por cuanto hay menos viviendas ubicadas en más barrios.

La concentración residencial es una dinámica general en cuanto a las viviendas de población gitana en España, con un incremento de las viviendas y reducción de barrios en Andalucía, Cantabria, Cataluña, Islas Baleares, Murcia, Canarias, Castilla La Mancha, País Vasco y Navarra. Por otra parte, Asturias, Aragón, Ceuta y Galicia, han experimentado un proceso de expansión con un incremento generalizado de barrios y viviendas con respecto al estudio previo.

El fenómeno de la contracción, con una reducción en barrios e incremento en viviendas, se ha producido en Comunidad Valenciana, Madrid, Castilla y León y Extremadura. Solo La Rioja, ha experimentado la atomización, al reducirse las viviendas e incrementarse el número de barrios.

2.2. Localización de las viviendas en el espacio urbano

Atendiendo a esta categorización, las viviendas se encuentran localizadas en barrios periféricos (35,5%), barrios de 1ª y 2ª expansión (27,1%), viviendas dispersas e integradas en el municipio (18,4%) y centros históricos o cascos

antiguos (11,7%), resultados similares al estudio anterior. Por otra parte, las viviendas localizadas en asentamientos segregados se han reducido pasando de 4,5% en 2007 a 2,7 % en 2015.

2.3. Antigüedad de la población gitana en sus lugares de residencia

La población gitana tiende a permanecer en los barrios donde residen de manera estable. El 70 % se concentra en barrios con más de 30 años de presencia de esta población. Si se tienen en cuenta además la presencia de población gitana superior a 15 años, se puede afirmar que el 89,3% de las viviendas ocupadas por personas gitanas se encuentran en barrios con una presencia gitana muy consolidada. Solo el 21,5% de la población gitana lleva menos de 15 años viviendo en sus lugares de residencia. Los resultados de la comparación confirman la tendencia de la población gitana a consolidarse en los barrios con presencia más antigua de esta comunidad, tanto en 2007 como en 2015. Según los autores del estudio, esta tendencia a la concentración está vinculada al desarrollo de políticas de vivienda que han promovido la construcción de viviendas de protección pública o de vivienda social en las mismas zonas creando barriadas donde se concentra el mayor número de población gitana favoreciendo en algunos casos la creación de guetos.

2.4. Equipamientos y servicios públicos de los barrios

La gran mayoría de los barrios/asentamientos disponen de los equipamientos, dotaciones y servicios necesarios en porcentajes superiores al 77% en todos los casos (datos similares a 2007). Los barrios donde se ubican las viviendas cuentan con distribución de electricidad (97,7%), canalización de agua corriente (97,4%), recogida de basuras (96,9%), alumbrado público (95,6%), alcantarillado (95,5%), pavimentación del suelo (92,8%) y el centro de educación primaria (90,4%). Todos los equipamientos, dotaciones y servicios han incrementado su peso respecto a 2007 a excepción de la presencia física de los servicios sociales, que ha pasado de estar presente en más del 90% de los barrios en 2007 a poco más del 83% en 2015. Con respecto a las deficiencias de los equipamientos en los barrios donde se ubican las viviendas destacan los centros de educación secundaria (22,7%), los centros cívicos y culturales (17,4%), el transporte público (17,7%), los parques e instalaciones deportivas (12,2%) y centros de salud (14%).

2.5. Características de las viviendas de la población gitana

En cuanto a las instalaciones de las viviendas (cuadro 2), la gran mayoría de ellas cuentan con equipamientos básicos como agua corriente (95,8%) y distribución de electricidad (94,8%). Sin embargo, sólo el 27, 5% cuenta con un sistema de calefacción. Si bien los datos para el agua corriente y la electricidad se mantienen más o menos estables con respecto al anterior período, se produce una disminución en el número de viviendas con calefacción.

Cuadro 2. Equipamientos de las viviendas de la población gitana en España, 1978, 2007 y 2015 (%)

Equipamiento	1978	2006	2007	2015
Agua corriente	66,0	97,6	96,0	95,8
Calefacción	14,0	-	31,6	27,5
Electricidad	86,0	98,4	95,8	94,8
Ducha o bañera	43,0	96,7	-	96,6
Agua caliente	15,0	91,9	-	92,1
Inodoro	54,0	96,1	-	96,1

Fuente: FSG (2008, 2018) Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007-2015. FSG (1978) Los gitanos españoles. CIS (2006) Encuesta sociológica de hogares de población gitana.

Aunque las variables recogidas en 2015, no coinciden en su totalidad con las de 2007, sí lo hacen con las variables contempladas en el estudio de 1978. En esta tabla se aprecia el gran salto cualitativo en casi cuatro décadas. La Encuesta Sociológica a Hogares de Población Gitana del CIS (2007) proporciona unos datos similares, aunque mayores con respecto al agua corriente (97,6%) y la electricidad (98,4%), sin embargo no aporta datos con respecto a la calefacción. El estudio sobre los gitanos españoles de 1978, aunque elaborado sobre una base muestral menor, reflejaba una realidad en el que solo un 66% de las viviendas disponían de agua corriente, un 86 % disponían de electricidad y solo un 14% contaban con calefacción, por lo que la evolución ha sido positiva. No obstante, es destacable que, si bien los cambios han sido favorables en cuanto al saneamiento en general, las viviendas con electricidad han experimentado un descenso del 1% con respecto al estudio previo; asimismo poder mantener la vivienda con la temperatura adecuada, aunque experimentó una mejoría con respecto a 1978, sigue esa misma tendencia, pasando del 31,6% en 2007 al 27,5% en 2015, siendo un valor bajo por la significación que arrastra. España es uno de los países con mayor índice de pobreza energética según un estudio de la Agencia de Ciencias Ambientales, que relaciona la temperatura de la vivienda con el nivel de salud de las familias (Tirado et al, 2014).

2.6. Tipología de las viviendas según su edificación

Más del 90% de la población gitana reside en vivienda normalizada, ya sea en altura (62,7%) o viviendas de tipo unifamiliar, adosadas o independientes (28,6%). En este sentido, ha habido un incremento de vivienda normalizada con respecto al 2007, sobre todo en las viviendas situadas en edificios de más de diez viviendas. Aunque el número de infraviviendas se ha visto reducido con respecto al año 2007, aún existen 9.045 infraviviendas, englobándose en esta tipología aquellas viviendas muy deterioradas, las situadas en edificios destinados a otros fines, las chabolas, las viviendas móviles y los barracones o viviendas de transición.

2.7. Régimen de tenencia de las viviendas

Según los datos de la encuesta FOESSA para los años 2013 y 2018, el régimen de tenencia de la vivienda ofrece diferencias significativas en función del origen étnico del sustentador principal del hogar (cuadro 3).

Cuadro 3. Evolución en el régimen de tenencia de la vivienda según origen étnico del sustentador principal del hogar, 2013 y 2018 (%)

Régimen de tenencia	Población gitana		Población no gitana	
	2013	2018	2013	2018
En propiedad	50,5	34,3	75,7	74,1
Por compra, totalmente pagada	29,5	17,2	51,0	51,5
Por compra, con por pagos pendientes	16,2	12,1	23,6	21,1
Facilitada gratuitamente	4,8	5,1	1,1	1,5
En alquiler	48,6	59,6	23,8	25,0
Alquiler a particular	10,0	43,4	17,9	23,6
Alquiler social	38,6	16,2	5,8	1,3

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013 y 2018.

Por una parte, se observa en el cuadro 3 que más de tres cuartas partes de la población no gitana tiene vivienda en propiedad frente a un tercio de la población gitana. Por otra parte, la población gitana reside en viviendas de alquiler en mayor proporción que la población no gitana, un 59,6% frente al 25%. Un dato muy significativo con respecto al alquiler de vivienda es que se ha producido un gran incremento de las viviendas alquiladas a particulares por parte de la población gitana, habiéndose reducido en casi la misma proporción la opción del alquiler social.

Asimismo, el 51,5% de la población no gitana tiene una vivienda completamente pagada frente al 17,2% de la población gitana. La diferencia interanual entre ambos grupos refleja un empeoramiento en la situación de la población gitana con respecto a la no gitana, que mantiene los valores en ambos años comparados. Sin embargo, la población gitana accede a una vivienda en propiedad de manera gratuita en un 5,1%, frente al 1,5% de la no gitana.

2.8. Infravivienda y chabolismo

La erradicación del chabolismo y de la infravivienda constituye un objetivo contemplado en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la población gitana 2012-2020. Atendiendo a los datos obtenidos se podría hablar de alcance de los objetivos. La localización de la infravivienda se suele producir en los barrios o asentamientos segregados localizados en otro núcleo urbano del municipio y con menos concentración residencial; por otra parte, en función de la procedencia es más frecuente la infravivienda y el chabolismo entre las comunidades gitanas de origen portugués y las de Europa del Este, habiéndose reducido con respecto a la población gitana española.

Más de la mitad de chabolas se localizan en asentamientos segregados del núcleo urbano y en barrios periféricos. El resto en zonas de viviendas dispersas e integradas en el municipio y en barrios localizado en otro núcleo urbano. En los barrios de 1º y 2º es donde hay menor porcentaje de chabolismo, habiendo experimentado un descenso con respecto a 2007. La categoría de infravivienda ha experimentado un crecimiento con respecto al periodo previo estudiado. Se entiende como tal aquellas viviendas que no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad o bien viviendas en edificios de uso no residencial con las mismas características. Se detectaron 9.045 infraviviendas, lo que constituye un 8,63% del total de hogares. En esta clasificación se incorporan tanto las viviendas muy deterioradas como las chabolas, exponente de exclusión residencial de la máxima a gravedad.

Si bien el número de viviendas de estas características se ha visto reducido, actualmente aún hay más de 9.000 infraviviendas en el conjunto de España, 2.273 de ellas chabolas.

La infravivienda y el chabolismo son situaciones especiales de exclusión residencial que se encuentran relacionados con los riesgos de exclusión

social de la población gitana (cuadro 4). En una primera aproximación los mapas de 2007 y 2015, recogen las cifras y el porcentaje de infraviviendas detectadas categorizadas en: viviendas muy deterioradas, chabolas, cuevas y similares, sankis o viviendas de transición y viviendas móviles, viviendas situadas en edificios destinados a otros fines. Para el periodo 1991 no hay datos para esta última categoría.

Cuadro 4. Infravivienda y chabolismo en la población gitana, 1991, 2007 y 2015, (Valor y %)

Infravivienda	1991		2007		2015	
	%	VA	%	VA	%	VA
Viviendas muy deterioradas	17,2	9.664	6,6	6.167	5,6	5.910
Chabola, cuevas y similares	10,0	5.624	3,8	3.578	2,1	2.273
Barracones o viv. de transición	4,0	2.261	0,5	500	0,2	241
Viviendas móviles	0,20	95	0,3	314	0,2	224
Viv. en edificios para otros fines	-	-	0,2	196	0,3	397
Total Infravivienda	31,4	17.644	11,6	10.755	8,6	9.045

Fuente: FSG (2008). Mapa sobre vivienda y comunidad gitana, 2007; FSG (2016). Mapa sobre vivienda y comunidad gitana, 2015; Grupo PASS (1991). Mapa de la vivienda gitana en España.

El estudio de 1978, sobre una base de 3.600, no recogía las características de las viviendas gitanas, aunque sí exponía que más de un tercio de las viviendas tenían “ínfimas” condiciones de habitabilidad, asimilándolas a la condición de chabolas. El acceso a una vivienda digna ha sido durante décadas el eje central de los programas de integración social dirigidos a la comunidad gitana (Campos, 2007). De hecho, la progresiva mejora de las condiciones residenciales de la comunidad gitana son consecuencia de la política pública de realojos iniciada en la década de los ochenta (Río, 2014).

La vivienda constituye un factor decisivo para la inclusión social de la comunidad gitana. Así lo pone de manifiesto García (2011: 149), cuando destaca que la pervivencia del chabolismo y la infravivienda, junto a la reproducción de situaciones similares en contextos espaciales diferentes (poblados de transición, barrios de viviendas sociales, etc.), ponen de manifiesto la extrema complejidad de los procesos de integración social de esta comunidad.

Asimismo, la comunidad gitana percibe la vivienda como uno de sus principales problemas junto con el paro, el racismo y la discriminación, según la Encuesta sociológica a hogares de población gitana de 2006 (CIS, 2006).

A pesar de la evolución positiva de las condiciones del entorno y de la mejora de la habitabilidad de las viviendas de la población gitana, la problemática a la que aún se enfrenta es la siguiente de forma resumida.

- Presencia de la infravivienda en un 8,6%. Si bien los objetivos marcados dentro de la Estrategia Nacional para la Inclusión de la población gitana 2012-2020 se han visto cumplidos de manera general, aún se han identificado 9.045 infraviviendas de las cuales 2.273 son chabolas.
- Aún persiste la presencia viviendas en asentamientos segregados cuyo entorno presenta desventajas con respecto a otras localizaciones en cuanto a equipamientos, dotaciones y servicios públicos, hallándose en situación de mayor desigualdad y en riesgo de exclusión (casi 3.000 viviendas).
- Hay un repunte en los usos residenciales de edificios no destinados a vivienda, pasando de un 0,2% al 0,3% en 2015.
- Existe una situación de sobreocupación y hacinamiento en el 7,9% de los barrios y un porcentaje de ocupación ilegal de viviendas en un 4,4% (unas 4.710 viviendas).

2.9. Inadecuación de la vivienda y su entorno

Los datos aportados por la Encuesta FOESSA 2018 muestran la diferencia entre población gitana y no gitana, con respecto a las diferentes variables que corresponden a la consideración de vivienda inadecuada y características negativas del entorno (cuadro 5).

Cuadro 5. Hogares con deficiencias en su vivienda y problemas en el entorno según origen étnico, 2018 (%)

Inadecuación de la vivienda y su entorno	Población gitana	Población no gitana
Hacinamiento grave (<15 m/persona)	28,0	3,3
Insalubridad (humedades, suciedad, olores)	25,0	6,6
Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos	12,0	3,7
No dispone de baño completo (retrete, lavabo, ducha)	6,1	0,3
Barrio conflictivo (delincuencia, robos, vandalismo)	6,0	1,3
Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.	5,1	0,9
Entorno muy degradado (gueto, suciedad, sin accesos)	4,0	0,8

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Las situaciones de hacinamiento grave constituyen uno de los principales problemas para la población gitana con un 28%, mientras que, para la población no gitana, esta problemática sólo supone un 3,3%. Las condiciones de insalubridad en la vivienda afectan a un 25% de este colectivo,

suponiendo un 6,6% para el resto de la población, siendo este el mayor problema para la población no gitana.

Las barreras arquitectónicas constituyen la tercera problemática en orden de incidencia que afectan igualmente en mayor proporción a la población gitana en un 12%. Carecer de baño completo les afecta en un 6,1 %, muy alejado del 0,3 % del resto de población. Habitar en barrios conflictivos y entornos muy degradados afectan igualmente en mayor proporción a la población gitana, presentando una gran diferencia con la población no gitana.

3. Una aproximación a la realidad residencial de la población gitana en la Región de Murcia

Siguiendo las conclusiones obtenidas en el Mapa de vivienda y comunidad gitana de 2015, la situación de la vivienda con respecto a la comunidad gitana en la Región de Murcia presenta las siguientes características.

- El número de viviendas se han incrementado con respecto al periodo anterior. La Región alberga al 5,2 % del total de viviendas del conjunto nacional.
- Las viviendas se encuentran principalmente en Murcia (39,9%), Cartagena (17,6%), Lorca (10,43%), Alcantarilla (6,4%), Águilas (4,9%), San Pedro del Pinatar (2,6%) y Cieza (2%). Murcia ha multiplicado por diez la presencia de viviendas en 25 años, mientras que Lorca, por otra parte, ha triplicado sus viviendas.
- El 20,83 % de los barrios alojan al 48,77% de las viviendas identificadas, lo que confirma la tendencia a la concentración residencial que se observa para el conjunto nacional.
- La mayoría de las viviendas de Murcia se localizan en centros históricos o cascos antiguos, barrios periféricos o barrios de expansión (alrededor del 80%), siendo los datos de 2007 similares para Murcia. Sin embargo, aún persiste un 8,34% de viviendas en asentamientos segregados (458 viviendas), lo que implica menor dotación de equipamientos y servicios lo que las sitúa en condiciones de desigualdad con respecto a otras viviendas situadas en otras localizaciones.

- En cuanto a la antigüedad de residencia, la población gitana en Murcia, sigue la tendencia general, incrementándose la antigüedad media de los barrios donde se concentra la población, apuntando a una presencia de población gitana consolidada. Algo más del 85% está en zonas con presencia de población gitana con más de 15 años de antigüedad. El 57% se ubica en zonas de más de 30 años de antigüedad.
- A rasgos generales, la población gitana habita en viviendas normalizadas en un 82%, habiendo mejorado este dato con respecto a 2007 (79%). Sin embargo, y a pesar de la mejoría, Murcia es la tercera comunidad autónoma con menor porcentaje de vivienda normalizada, precedida de Melilla (76,77%) y Galicia (70,47%). También destaca por el número de viviendas muy deterioradas, siendo la segunda comunidad autónoma en este concepto (15,04%), precedida solo de Melilla (23,23%). En cuanto al chabolismo, Murcia sigue la tendencia general de reducción en el número de chabolas, habiendo reducido a la mitad el número de chabolas. Con respecto a la infravivienda, Murcia ha experimentado un crecimiento del número de infraviviendas, correspondiendo a esta categoría el 17,46% del total de sus viviendas, pasando de 702 en 2007 a 959 en 2015.
- Con respecto a la forma de acceso a la vivienda, destaca la vivienda protegida (52%), habiéndose incrementado con respecto a 2007 (49%). Por otro lado, se ha reducido la vivienda libre, pasando de un 42,76% en 2007 al 37,18% en 2015. Las otras formas de acceso a la vivienda (autoconstrucción con materiales no normalizados, ocupaciones ilegales, etc.) se han incrementado, del 8,39% en 2007 al 11,14% en 2015.
- En cuanto al régimen de tenencia, el 54 % de las viviendas son en propiedad y el 38,8% son de alquiler, fundamentalmente protegidas. Del resto, el 5,24% se hallan en cesión gratuita (mayoritariamente, protegidas) y un 1,32% corresponde a otros regímenes.
- Con respecto al equipamiento de las zonas donde se ubican las viviendas, hay una menor presencia generalizada de todo tipo de equipamientos, dotaciones y servicios con respecto a los datos de 2007. Destaca por ser la comunidad autónoma con menor presencia de Servicios Sociales (60,83%), seguida de Baleares (60,53%).
- Se ha producido un incremento de la infravivienda en la Región de Murcia, pasando de 702 en 2007 a 959 en 2015, al contrario que sucede

con en el conjunto nacional, que presenta una reducción en la presencia de la infravivienda con un porcentaje del 8,3%. Lorca es el municipio con mayor número de infravivienda del conjunto regional (48%) destacando porque el 80% de sus viviendas están identificadas como infravivienda. Le sigue Murcia con un 18% de infravivienda y Cartagena con un 10%.

- El crecimiento demográfico de la población gitana se encuentra estacionado, predomina el gitano de origen español, con un pequeño porcentaje de originarios del este. La población estimada en el 2015 ha sido de poco más de treinta mil personas.
- En cuanto al chabolismo, la tendencia en la Región de Murcia coincide con el conjunto nacional, reduciéndose de un 3,9% en 2007 a 1,3% en 2015. Alcantarilla, Lorca y Cieza, son las principales zonas donde se ubica el chabolismo en la Región.
- Destaca la situación de Lorca que, del total de las viviendas identificadas, el 80% son consideradas infraviviendas.
- En un 10,74% de los barrios se producen situaciones de sobreocupación y de hacinamiento siendo Murcia la segunda Comunidad Autónoma el porcentaje más alto en esta categoría. Por otra parte, el 3% de las viviendas corresponden a ocupaciones ilegales; sin embargo, no se ha manifestado conflictividad asociada a la vivienda.

4. Visión de los profesionales sobre la situación residencial de la población gitana

En este epígrafe se exponen las opiniones de los expertos sobre la situación social actual de la población gitana con respecto a la vivienda, el avance o retroceso en determinados ámbitos y la tendencia general de la comunidad gitana en determinadas variables, destacando en este sentido la dimensión de la vivienda.

4.1. Situación residencial actual de la población gitana

Según la opinión de los expertos, se destaca la presencia de cambios en general que afectan a la población gitana y que resultan positivos en comparación con décadas anteriores, incluyendo en estas mejoras, las relativas a la dimensión vivienda. No obstante, estas mejoras están

vinculadas al avance generalizado del bienestar del conjunto de la población.

La sociedad española en general ha avanzado en bienestar si lo comparamos con los años 40, 50... Esta mejora también es observada en la comunidad gitana. La mejora de la sociedad en su conjunto (mejora en vivienda, en salubridad, en una mejor información...) acaba arrastrando tras de sí las mejoras de las comunidades gitanas, incluso las más cerradas (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

En las últimas décadas se han producido grandes cambios en la población gitana, tanto en las condiciones de vida y en los aspectos básicos de su inclusión (educación, empleo, vivienda, acceso a los servicios), como cambios culturales y sociales en el seno de la comunidad (E5, Técnico de intervención pública regional, política social).

Efectivamente, cualquier comparativa con la situación de la comunidad gitana de hace décadas refleja una mejora notable (E6. Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

No obstante, a pesar de la evolución positiva, algunos de los expertos destacan la diferencia de esos cambios con respecto al conjunto de la población en general y la menor incidencia positiva de los cambios en la población gitana. Asimismo, se pone de manifiesto la situación de exclusión social que aún padecen, destacando que las situaciones de crisis continúan afectando más a la población gitana, siendo el chabolismo, el retorno a la infravivienda y las ocupaciones ilegales la expresión de dicha exclusión dentro de la dimensión de la vivienda.

Sin embargo, los avances de la sociedad general han sido más rápidos e intensos que los producidos en la población gitana (además de que el punto de partida era distinto), por lo que la brecha de desigualdad no ha desaparecido, sino que incluso se ha incrementado en algunos aspectos (E10, Técnico de investigación nacional).

Aun así, las cifras dejan muy lejos de las medias estadísticas a la población gitana: tasa de paro, abandono escolar temprano, chabolismo e infravivienda, esperanza de vida, discriminación... Estas brechas se acortan en periodos de bonanza y crecimiento, pero se hacen abismales en tiempos de crisis (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

Sin embargo, algunos segmentos de la población gitana en los últimos 15 años han progresado poco en sus niveles de inclusión, y con la crisis económica se han producido también regresiones en los estándares de vida (acceso a la educación, pérdida de empleos, retorno a infraviviendas, ocupaciones ilegales...) (E5, Técnico de intervención pública regional, política social).

4.2. *¿Se ha avanzado en la situación residencial de la población gitana?*

Si bien se ha reconocido que se han producido cambios positivos en la situación en general de la población gitana con respecto a tiempos pretéritos, algunos de los expertos coinciden en la visión negativa de los avances producidos en materia de vivienda. Otros expertos, sin embargo, ponen el acento en el avance positivo de la situación con respecto a otros años.

Avance, pero lento (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

En este aspecto, la situación no solo no ha mejorado, sino que, en mi opinión ha empeorado claramente (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

Las situaciones de infravivienda se han reducido espectacularmente en comparación con la década de los 80 (E10, Técnico de investigación nacional).

Se apuntan diversas causas para explicar el motivo por el que la situación de la población gitana con respecto a la vivienda no ha evolucionado tan favorablemente como sería deseable. Así, algunos expertos ponen el acento en la escasa política de construcción de vivienda social y el mantenimiento de las ya existentes. El encarecimiento del mercado libre de viviendas y el rechazo del resto de población supone en opinión de los expertos, una limitación al acceso a esta población con escasos ingresos económicos. La desidia institucional y el abandono de los barrios por parte de la Administración Pública, constituye una asignatura pendiente para la mejora de la situación.

No solo no se han facilitado viviendas sociales accesibles, es que las existentes se han deteriorado de forma importante (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

Dado que los bienes inmuebles tienen un precio extremadamente elevado, las dificultades económicas que supone tener como únicos ingresos los de la venta en mercadillo y el rechazo de los vecinos de las zonas en la que pueden adquirir o

alquilar vivienda, un porcentaje importante de gitanos son ocupas de edificios abandonados (E3, Técnico de intervención pública local, área jurídica).

Pero los barrios y entornos están seriamente afectados, muy deficientemente atendidos (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

La problemática con respecto a la vivienda que aún sigue prevaleciendo en la población gitana ha quedado de manifiesto en los datos obtenidos del Mapa de Vivienda 2017 de FSG. La infravivienda, el chabolismo, la degradación de los barrios y la ausencia de servicios públicos donde habita la población gitana son aspectos que son percibidos por los expertos lo que le permiten identificar los barrios del Municipio de Murcia y de Cartagena en los que aún perviven estas problemáticas.

Sigue habiendo núcleos poblacionales de infravivienda, chabolistas... (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Podemos ver como en la mayoría de las ciudades tenemos núcleos o suburbios urbanos en situaciones muy precarias (Barrio de la Paz, Sta. Rita, S. Andrés, Los Rosales, Espíritu Santo, Lo Campano, Las Seiscientas, El Campico, llegando a chabolismo (el Campico) en estos días (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

Sin embargo, a pesar de las cifras aportadas en las que se refleja el descenso del chabolismo y la mejora con respecto a otros años, la percepción de la cifra de personas que aún se encuentran en esta situación destaca sobreponiéndose a la mejora que arrojan los datos.

Un porcentaje alto vive en unas condiciones de infravivienda, guetización (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

Pero hay un gran número de infraviviendas compartidas por varias generaciones que forman sus propios núcleos en las viviendas (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

Asimismo, siguen existiendo núcleos segregados habitados en un alto porcentaje por personas gitanas (E10, Técnico de investigación nacional).

Gran proporción de viviendas ínfimas, segregadas a las periferias (nula calidad, hacinamiento por superficie insuficiente; noxas ambientales, contextos patógenos insalubres, antihigiénicos; servicios básicos mínimos ineficientes o ausentes (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

De este modo, a pesar de los avances positivos, aún persiste una situación claramente desfavorecedora que afecta a la población gitana con respecto a la vivienda, por lo que, en opinión de los expertos, es necesario continuar interviniendo para mejorar las condiciones de la vivienda y el acceso a la misma

Resulta necesario seguir trabajando para conseguir erradicar el chabolismo y la infravivienda y una mejora cualitativa de la gestión y coordinación de las viviendas sociales, y/o alquileres sociales por parte de los distintos agentes implicados (E5, Técnico de intervención pública regional, política social).

Pero también es cierto que se intenta trabajar en esos barrios para mejorar las condiciones de vivienda. En este sentido, es fundamental cambiar la política de distribución y diseño urbanístico para conseguir una mayor cohesión a nivel residencial (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

4.3. Tendencia futura de las comunidades gitanas respecto a la vivienda

En cuanto a la tendencia que se vaticina con respecto a la población gitana y su situación con respecto a la vivienda, la mayoría de expertos condicionan la mejora a la intervención pública y al contexto político y económico del momento, haciéndola depender en cualquier caso de factores externos.

Dependerá del contexto político y económico de la estructura social española (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

Y creo que no mejorará su situación por falta de políticas públicas de vivienda y porque en tiempos buenos de más oferta, la vivienda es inalcanzable para ellos y ellas (por precio y para muchas, por discriminación) (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional)

El chabolismo residual y vertical, las noxas ambientales, la guetización institucional, degradación extrema, precarización y gentrificación de barrios malditos reclama una política correctora remedial urgente (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

Sin embargo, algunos expertos ponen de relieve la interdependencia de la problemática de la vivienda con respecto a otras que afectan en mayor medida a la población gitana y sobre las que hay que intervenir para que las soluciones sean más efectivas. Así, se destaca la situación de exclusión social relacionada con los ingresos y con la marginación que aún sufren.

La situación en la vivienda en un futuro inmediato no parece que vaya a cambiar si no cambia, de un lado, la situación de pobreza de la población gitana y, de otro, el rechazo social de la población mayoritaria hacia lo gitanos (no los aceptan como vecinos). La vivienda es una de las aristas del problema, esto es, una consecuencia más de la discriminación y pobreza que padece este colectivo (E3, Técnico de intervención pública local, área jurídica).

5. Conclusiones

Si bien los resultados obtenidos reflejan una mejora progresiva de las condiciones de las viviendas de la población gitana en general, en cuanto al equipamiento y la disminución considerable del chabolismo en la Región, el incremento del número de infraviviendas constituye una asignatura pendiente de las políticas públicas de vivienda. Tampoco se puede obviar el descenso generalizado con respecto a 2007 de la dotación de equipamientos, recursos y los servicios públicos, destacando en este sentido, la menor presencia de Servicios Sociales.

A pesar de la mejora en cuanto a los equipamientos y condiciones de habitabilidad de las viviendas, no se puede obviar que el 46,2% de la vivienda “no normalizada” no cuenta con distribución de energía eléctrica. Este dato y el descenso del número de viviendas con calefacción apunta hacia situaciones de pobreza energética que se producen cuando un hogar es “incapaz de pagar una cantidad de energía suficiente para la satisfacción de sus necesidades domésticas y/o cuando se ve obligado a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda” (Tirado et al., 2012: 21). Según los estudios de la Agencia de Ciencias Ambientales, la Región de Murcia es una de las Comunidades Autónomas con mayor índice de pobreza energética (Tirado et al., 2014 y 2018). La importancia de este fenómeno es tal que se vincula con una mayor mortalidad en los meses de invierno y afecta de forma fundamental al bienestar, hasta tal punto que acorta la vida de algunas de las personas que la sufren (Tirado et al., 2014: 100).

La imbricación de la vivienda con los procesos de salud y de inclusión social que puede derivar al sinhogarismo son evidentes, tal y como describe FEANTSA (2008: 19):

Se da la situación de que personas que residen en una vivienda inadecuada o que está en malas condiciones pasan cada vez menos tiempo en la misma, especialmente cuando se trata de una persona que experimenta desarraigo y que carece de redes sociales. Cabe la posibilidad de que la falta de sentimientos relacionados con "estar en casa" conlleve la aparición de una problemática de conflictos familiares o salud mental, que podría resultar en la pérdida del hogar."

En definitiva, la vivienda, tal y como se ha señalado con anterioridad, es vital para las personas y puede constituir, tanto un vehículo para favorecer la inclusión social, como constituir un factor de riesgo que derive en situaciones de exclusión social grave.

Bibliografía

- ASGG (1978). *Estudio sociológico. Los gitanos españoles 1978*. Madrid: Asociación Secretariado General Gitano.
- Campos, B. (2007). La vivienda en la comunidad gitana. En M. Laparra (Ed.) *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Caselles, J.F. (2013). Vivienda y pueblo gitano. En M. Hernández Pedreño (coord.), *Vivienda y Exclusión residencial* (269-288). Murcia: Editum
- CIS (2007). *Encuesta Sociológica a Hogares de la Población Gitana*. Nº 2664. Disponible en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7820
- Damonti, P. y Arza Porras, J. (2015). Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava. En F. Lorenzo (dir.) *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- FEANTSA (2008). *El papel de la vivienda en el sinhogarismo*. Bruselas: FEANTSA.
- Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2008). *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007*. Madrid: FSG.
- Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2013). *El impacto de la crisis en la comunidad gitana*. Serie cuadernos técnicos, nº 109. Madrid: FSG. Disponible en www.gitanos.org

- Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2016). *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2015*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- García, A. (2011). La reconversión de los problemas de vivienda de la comunidad gitana: de la chabola a una vivienda inadecuada. En M. Laparra (dir.) *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- González Ordovás, M. J. (2004). La vivienda: un derecho “aparente” que pugna por ser un derecho eficaz. En F. J. Ansuátegui Roig et al. (coords.) *Historia de los Derechos Fundamentales* (547-607). Madrid: Dykinson.
- Mena, M. C. (2017). Crítica jurídica al artículo 46 de la Constitución Española: El derecho a una vivienda digna como referente de la calidad democrática. *Revista de Estudios Jurídicos*, 107, 1-15.
- Nogués, L. J. (2010). *Exclusión residencial y políticas públicas: el caso de la minoría gitana en Madrid (1986-2006)* (Tesis doctoral). Granada: Universidad de Granada. Recuperado de <http://cort.as/-HfKA>.
- Río Ruíz, M. (2014). Políticas de realojo, comunidad gitana y conflictos urbanos en España (1980-2000). *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 4, 34-61.
- Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses, L., López Fernández, J.L., Perero Van Hove, E., Irigoyen Hidalgo, V.M. y Savary, P. (2016). *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.
- Tirado Herrero, S.; López Fernández, J.L. y Martín García, P. (2012). *Pobreza energética en España, Potencial de generación de empleo directo de la pobreza derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.
- Tirado Herrero, S.; Luis Jiménez Meneses, L.; López Fernández, J.L.; Perero Van Hove, E. e Irigoyen Hidalgo, V. M. (2018). *Pobreza energética en España: hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatal*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

Tirado-Herrero, S.; Jiménez-Meneses, L.; López-Fernández, J.L.; Martín-García, J. y Perero-Van-Hove, E. (2014). *Pobreza energética en España. Análisis de tendencias*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

Vallvé, X. (2009). *Estudio temático sobre las condiciones de la vivienda de los gitanos en España*. Barcelona: Gabinet d'Estudis Socials (Centro de Referencia en España de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Disponible en <http://www.gabinet.com/downloads/Gitanos%20y%20Vivienda.pdf>

Capítulo 9. Salud y bienestar de la población gitana en España

Francisco Eduardo Haz Gómez

Introducción

La salud y el bienestar engloban múltiples aspectos, como describe la Organización Mundial de la Salud (2013), esta dimensión responde a factores bio-psico-sociales, a la vez que incluye aspectos ambientales. La salud es una de las dimensiones más relevantes a la hora de valorar la calidad de vida y el desarrollo de una comunidad. Un buen estado de salud nos muestra lo integrada que se encuentra una población, ya que la salud se constituye como uno de los indicadores más usados para medir el nivel. De este modo, la salud se erige como uno de los más importantes reflejos de la situación social de cualquier grupo humano. Por lo que se puede afirmar que las cuotas de bienestar y salud alcanzadas por cualquier sociedad y su evolución son un claro reflejo de una mejora de la calidad a nivel mucho más amplio. De igual modo, las cuestiones relacionadas con la salud son indicadores de las distintas desigualdades que tienen que ver, no solo con lo referente a los tratamientos médicos, sino que implica a los estilos de vida, entre los que se incluyen aspectos destacados como el consumo de alcohol, la dieta o la actividad física.

La población gitana se encuentra en una situación de riesgo en el ámbito de la salud, ya que, a su débil situación socioeconómica, respecto a la media poblacional, se suma una falta de perspectiva sobre los riesgos que conllevan unos estilos de vida donde la dieta, la falta de higiene, el sedentarismo o los consumos de sustancias nocivas, pueden acarrear a la larga una pérdida de esperanza de vida. Esto contrasta con la población española en su conjunto, muy sensibilizada con los cuidados y los hábitos de vida saludables, como señala Arza (2011: 148) la salud pasa inadvertida como prioridad para la mayoría de la población gitana, dificultando el cambio hacia un mayor bienestar y la cultura de la prevención. A esto cabe añadir, en palabras nuevamente de Arza (2011: 115), que en casi ninguno de estos estudios se centra en la percepción subjetiva que este grupo étnico tiene de su propia

salud, elemento clave para entender la dimensión cultural del problema y realizar propuestas que modifiquen, dentro de sus patrones culturales, acciones cotidianas que son contraproducentes para la salud. Por su parte, Ferrer (2003) afirma que, aunque los gitanos se encuentran en una situación de vulnerabilidad, y por tanto, afronta grandes dificultades y diferencias en relación a las cifras de la población general. Este autor también destaca que las investigaciones en este ámbito son relativamente escasas o se engloban en apartados de estudios mucho más amplios de corte generalista y, en muchas ocasiones, de carácter local.

En España, hasta hace relativamente pocos años, la mayor parte de los estudios sobre comunidades gitanas habían tratado el ámbito de la salud de forma muy tangencial, poniendo su énfasis en medir nivel de cobertura de los diferentes servicios sanitarios, al mismo tiempo que proporcionaban información sobre las principales patologías de la población gitana, sin entrar en las causas o los motivos de las variables asociadas al estado general de salud de esta población. Sin embargo, como afirma Arza (2011: 115) esta dimensión cobra un renovado interés en los últimos años, ya que el nivel de bienestar y salud entre la población gitana no llega a alcanzar los estándares propios de la sociedad avanzada en la que se inserta, a pesar de los esfuerzos que se realizan desde la intervención social. Lo que evidencia las profundas desigualdades entre amplios sectores de la población gitana abocados a una cronicidad estructural difícil de tratar dado su escaso conocimiento.

Dentro de las diferentes investigaciones, que tratan de dar una visión general de la población gitana, los estudios que abordan esta dimensión lo hacen de un modo secundario. Por este motivo, durante los últimos tres lustros solo podemos contar con algunos estudios realizados *ad hoc* sobre este tema. Por otro lado, estas investigaciones son más generalistas solo abordan el nivel de cobertura que ofrecen los servicios públicos, además de describir las afecciones más frecuentes que padece esta población. Sin embargo, a pesar de no contar con una bibliografía extensa, en nuestro país existen un conjunto de trabajos que por su impacto en este ámbito se han erigido como referencias fundamentales del estudio de la salud de la población gitana en España.

Cabe destacar, en primer lugar, las *Encuestas sobre Integración y Necesidades Sociales* de la Fundación FOESSA, especialmente las referidas a los años 2007,

2013 y 2018. En ellas, entre sus ámbitos se aborda la salud del pueblo gitano como objeto de estudio, realizadas por: La parra (2008), Damonti y Arza (2014) y Hernández, García y Gehrig (2019).

Conjuntamente a estos estudios, cabe añadir la realización de dos investigaciones monográficas sobre la salud del pueblo gitano llevadas a cabo por La Parra (2009) para el Ministerio de Sanidad y Política Social, con la colaboración del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y la Fundación Secretariado Gitano, en él se comparan diversas estadísticas nacionales de salud para realizar un análisis de la situación de la población gitana en esta dimensión. Este estudio tendría una continuación en un segundo informe por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014) que sería publicado en 2018.

Del mismo modo, son trabajos destacados en este ámbito, el capítulo sobre salud escrito por Arza (2011) dentro del estudio dirigido por M. Laparra (2011) *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Así como, una serie de artículos que abordan el estado de salud de la población gitana (Ferrer, 2003; Cruz, 2015) y (Haz et al., 2008) en el que se hace una revisión de las diferentes investigaciones sobre salud y otros ámbitos, o el anteriormente mencionado (Hernández, García y Gehrig, 2019), estos últimos realizados por miembros del Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia.

El objetivo de este capítulo es realizar un análisis sobre situación de la salud en la comunidad gitana en contraste con la población española en general. De este modo, se pueden apreciar las diferencias respecto a diversos aspectos dentro de este ámbito de la exclusión social. Al mismo tiempo, se tratará de establecer correlaciones entre diferentes variables socioeconómicas y la dimensión de estudio.

A la hora de abordar el análisis de la salud de la población gitana uno de los mayores inconvenientes ha sido la carencia y periodicidad de los datos. Por este motivo, se ha recurrido al uso de diferentes fuentes de información que engloban un periodo, tal vez demasiado amplio, entre los años 2006 y 2018. Los principales informes utilizados han sido las Encuestas Nacionales de Salud para el Pueblo Gitano (ENSPG) de 2006 y 2014, publicadas, respectivamente, tres y cuatro años después del muestreo. Del mismo modo,

también se ha recurrido a la explotación de los datos de la encuesta de la Fundación FOESSA para los años 2013 y 2018. Con el objetivo de completar este análisis se realiza un contraste entre la situación de la población gitana con la población general española. Los datos sobre el estado de salud de la población a general se obtienen de los resultados de la *Encuesta Nacional de Salud* (ENS) referidos a los años 2006 y 2012.

En algunas variables el contraste se establece entre la ENS (2012) y ENSPG (2014). Este ajuste se produce por la imposibilidad de obtener datos de ambas poblaciones para un mismo año. Aunque esto no es lo más adecuado metodológicamente, este análisis aporta cierta perspectiva sobre la situación de la salud de ambos grupos. Adicionalmente al uso de datos estadísticos, se cuenta con una serie de *verbatim* extraídos de las entrevistas a expertos en el ámbito de la intervención con población gitana, realizadas *ad hoc* para este estudio y comentadas en el capítulo 1.

1. El estado de salud de la población gitana en España

Como señalan los expertos la salud no es una dimensión que permanezca aislada del contexto general. Influye y se ve influida por otros elementos como la economía, la vivienda o la educación. Y a veces, funciona como indicador de una situación de exclusión o vulnerabilidad que es mucho más compleja. De este modo, la salud se erige como causa y consecuencia de los diferentes procesos de exclusión.

Los gitanos tienen graves problemas de salud muy ligados a las condiciones de vida, que afectan a la alimentación, el descanso, la actividad física, la esperanza de vida, problemas bucodentales, ... al estado físico en general (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

En este apartado se tratará, en primer lugar, cuál es el estado de salud percibido por la población gitana. Uno de los principales elementos que definen el bienestar es cómo esta se conforma y percibe socialmente por la propia población implicada. Por lo que, conocer el punto de vista de la comunidad gitana sobre su estado de salud es un elemento clave a la hora de realizar un análisis de su propia situación. Como sostiene Arza (2011) la perspectiva subjetiva de la comunidad gitana se obvia en la mayoría de las investigaciones realizadas. Por este motivo, poder introducir un elemento

subjetivo que nos lleva a valorar el auto-conocimiento de esta población dentro de nuestra dimensión de estudio.

Posteriormente, dentro de este apartado, se hará un repaso de las principales características respecto a las enfermedades crónicas que tienen mayor incidencia sobre la población gitana, el estado de su salud buco-dental y cómo se encuentran en relación a su salud visual y auditiva.

1.1. Estado percibido de salud de la población gitana en España

En este primer apartado hablaremos del estado auto-percibido de salud de la población gitana. Se puede apreciar que entre 2006 y 2014 las diferencias entre sexos y edades se mantienen, aunque disminuyen. Esta disminución es especialmente significativa entre los más jóvenes. Pese a esta tendencia positiva, en general la población gitana tiene peor valoración de su estado de salud que la población general.

Cuadro 1. Evolución del estado de salud auto-percibido de la población según origen étnico, 2013 y 2018 (%)

Estado de salud	Población gitana		Población no gitana	
	2013	2018	2013	2018
Muy buena	48,8	34,0	35,2	40,6
Bastante buena	32,9	42,3	41,9	41,6
Regular	12,2	14,6	15,3	12,9
Más bien mala	4,0	7,7	4,8	3,3
Muy mala	2,1	1,4	2,8	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

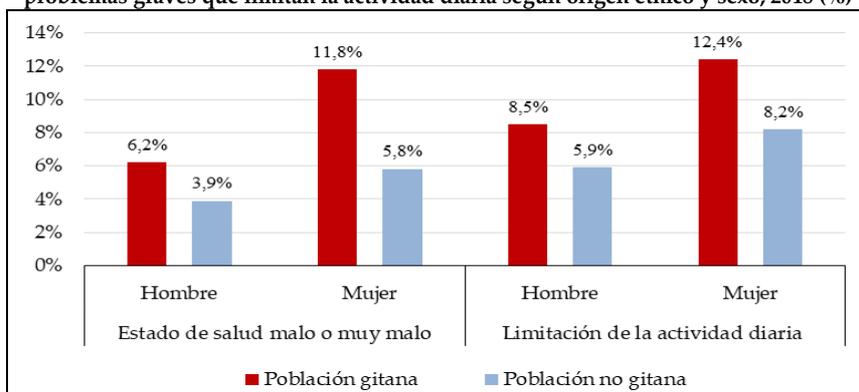
Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013 y 2018.

Según los datos que se muestran en el cuadro 1 se puede apreciar que la mayor parte de la población gitana declaraba en 2013 que su estado de salud era *muy bueno* (48,8%) sin embargo esta cifra se reduce casi 7 puntos respecto a 2018. En este año (2018) la población gitana considera que su estado de salud es *bastante bueno*. Esto contrasta con la población no gitana cuyas cifras en 2013 son menos positivas que en 2018. Las diferencias entre ambas poblaciones son significativas, especialmente en la percepción negativa de la salud entre la población gitana.

En el gráfico 1 se muestra solamente aquellas puntuaciones en las respuestas correspondientes a estado de salud malo y muy malo. Tanto entre la población gitana como en la no gitana. Además, se realiza una distribución

por sexo. Son notorias las diferencias entre los gitanos y los no gitanos dentro de estos niveles. La población gitana en mayor medida siente que sus niveles de salud son malos o muy malos. Un 6,2% de los gitanos frente a un 3,9% de los no gitanos. Y con mayor intensidad entre las mujeres, que no solo superan a los hombres en peor salud percibida, sino que también dentro de este grupo las gitanas puntúan significativamente mucho más alto (11,8%) que las no gitanas (5,8%).

Gráfico 1. Población con mal estado de salud y prevalencia de la enfermedad crónica o problemas graves que limitan la actividad diaria según origen étnico y sexo, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

También en este gráfico 1 se puede apreciar la puntuación respecto a la limitación de la actividad diaria. Son notorias las diferencias entre los gitanos y los no gitanos dentro de estos niveles. Nuevamente, la población gitana se percibe con mayor limitación. Un 8,5% de los gitanos frente a un 5,9% de los no gitanos. Y en mayor medida entre las mujeres, dentro de este grupo las gitanas puntúan significativamente mucho más alto (12,4%) que las no gitanas (8,2%).

A continuación, se llevará a cabo un análisis del estado de salud percibida distinguiendo entre los principales grupos de edades (jóvenes, adultos y mayores) y el sexo. Para ello, nos serviremos de los datos ofrecidos por la Encuesta Nacional de Salud a la Población Gitana (ENSPG, 2006) y la Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana (ENSPG, 2014).

Los datos para 2006 mostraban que entre los gitanos varones de 55 años sólo un tercio (33,4%) definía su salud como *buena*, en contraste con más de la

mitad de la población general (52,3%) que valoraba su estado de salud como óptimo. Se observa que la brecha entre ambas valoraciones ascendía a 18,9 puntos. En 2006 entre las mujeres gitanas también se observaba una valoración negativa de su estado de salud, en este caso estos se manifestaban a partir de los 35 años. Únicamente un 10,2% de las mujeres gitanas mayores de 55 años valoraban como buena su salud, con una distancia de 28,3 puntos respecto al total de mujeres. Entre la población gitana mayor de 16 años la diferencia entre sexos es de 13,3 puntos. Esta brecha se inicia a temprana edad, entre los jóvenes de menos de 16 años las gitanas que gozan de mala salud es de un 14%, 3,7 puntos de diferencia respecto a los varones de la misma edad. Esta distancia, aunque relativamente baja, marca de un punto de inflexión que se va incrementando con los años (MSSSI, 2018: 19-22).

En 2014 el 65% de hombres gitanos y el 55,5% de mujeres gitanas consideran que su estado de salud es *bueno* o *muy bueno*. La diferencia con hombres y mujeres de la población general es de casi 12 y 15 puntos respectivamente (MSSSI, 2018: 19). En ambos años (2006 y 2014) la relación entre edad y salud es inversa, esto quiere decir que a medida que la edad aumenta disminuye la percepción de bienestar. Así, el grupo de jóvenes entre 16 y 34 años valoran su salud en alto grado, con una media de 84,8%. No obstante, también en este grupo se observan diferencias de género, donde los hombres puntúan más alto (4,5) que las mujeres. Entre los gitanos de 35 a los 54 años existe un descenso significativo en relación al grupo de los más jóvenes (60,6%). La distancia sigue siendo positiva para los varones (65,6%) 10 puntos sobre el nivel de las mujeres. Entre los gitanos mayores de 55 años, la media es de 30,5%. Produciéndose en este segmento la mayor brecha de todos los grupos de edad, 10,9 puntos. Solo el 25,1% de las mujeres gitanas mayores de 55 años valoraba positivamente su estado de salud, frente al 36% de los hombres (MSSSI, 2018: 23-24).

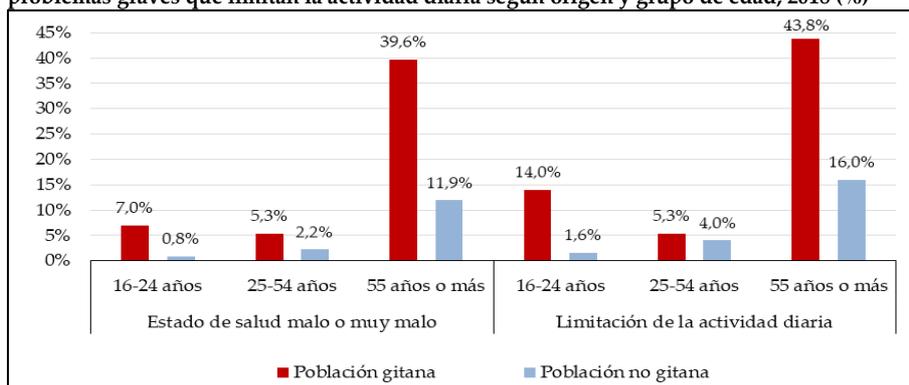
Atendiendo a las variables de categorización socioeconómica se aprecia que entre los gitanos el género es un factor de riesgo en la percepción subjetiva de la salud, especialmente el caso de las mujeres que poseen peores resultados que los varones (MSSSI, 2018: 23-24). Por el contrario, un mayor nivel educativo se erige como factor de protección. En este sentido, mayor instrucción equivale a una mejor valoración de la propia salud, aunque con mayor medida entre las mujeres gitanas. Por su parte, disponer de mayores ingresos en el hogar mejora la estimación sobre la salud, sin embargo, este

incremento se produce con mayor incidencia entre los hombres gitanos. Por último, en relación a los problemas en la vivienda y la salud, existe una mejora en el grupo de hombres gitanos, pero entre las gitanas no se aprecia una incidencia entre ambas variables.

1.2. Enfermedades crónicas

Las enfermedades crónicas son aquellas que, por su diagnóstico, en la mayoría de los casos, dificultan la realización de las tareas básicas de la vida diaria y requieren de un cuidado constante, siendo un *hándicap* que impide, en mayor o menor grado, el pleno desarrollo personal.

Gráfico 2. Población con mal estado de salud y prevalencia de la enfermedad crónica o problemas graves que limitan la actividad diaria según origen y grupo de edad, 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

En el gráfico 2 se muestran las puntuaciones en las respuestas correspondientes a estado de salud malo y muy malo y prevalencia de enfermedades crónicas o problemas graves que limitan la actividad diaria, distribuyendo esta variable por edades, tanto entre la población gitana como en la no gitana. Se omite el grupo de menores por la escasa significación de algunos problemas graves de salud (menos del 1% para ambas poblaciones).

Nuevamente, se evidencian diferencias relevantes entre la salud de los gitanos y la población general (gráfico 2). Asimismo, estas puntuaciones muestran una brecha enorme entre la población gitana y la población media española, especialmente en tramo de edad de mayores de 55 años. En este grupo la población gitana percibe con más intensidad que sus niveles de

salud son malos o muy malos, un 39,6%, casi cuadruplicando a la media estatal.

Respecto la limitación de la actividad diaria según grupos de edad. Otra vez, la población gitana percibe mayor nivel de limitación. Aunque en este caso, resaltan las diferencias entre los más jóvenes (grupo de edad de 16 a 24 años). Donde los gitanos alcanzan un 14,0% que multiplica casi por ocho el porcentaje referido a los jóvenes españoles de ese grupo de edad. Entre los mayores de 55 años los gitanos siguen con un mayor nivel de dependencia (43,8%), casi triplicando la media de su mismo grupo de edad en el global de la población española.

Cuadro 2. Patologías crónicas en la población gitana según sexo, 2006 y 2014 (%)

Patología	ENSPG, 2006		ENSPG, 2014	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tensión alta	19,0	23,5	17,9	26,9
Colesterol	18,1	16,3	19,9	19,1
Diabetes	7,7	8,7	11,2	14,5
Depresión	8,4	21,8	6,4	17,8

Fuente: elaboración propia según datos de ENS, 2012 y ENSPG 2014 (MSSSI, 2018).

En el cuadro 2 se recogen las puntuaciones para las enfermedades crónicas más relevantes según sexo y respecto a las ENSPG de 2006 y 2014. En este periodo hombres y mujeres gitanas no siguen un mismo patrón evolutivo en relación a este tipo de enfermedades. Por una parte, mientras los varones reducen sus niveles de hipertensión y depresión, las mujeres únicamente descienden en el porcentaje de afectadas por depresión, con mayor incidencia entre las mujeres con una distancia de 11,4 puntos. Del mismo modo, se aprecia una gran diferencia entre la hipertensión entre hombres y mujeres gitanos, con una distancia entre medias de 9 puntos. Gitanos y gitanas aumentan sus niveles de diabetes e hipercolesterolemia, produciéndose en esta última patología una equiparación de porcentaje entre sexos (0,8 puntos favorable a las mujeres). Ambas afecciones guardan una estrecha relación con los hábitos de vida y consumo, especialmente con la dieta. Estableciendo una comparativa según sexo y edad el cuadro 3 muestra que las mujeres gitanas puntúan en todas las categorías con porcentajes más elevados que el de los hombres de esta etnia.

Cuadro 3. Población de etnia gitana que declara tener patologías crónicas, según edad y sexo, 2006 y 2014 (%)

Edad	Año	Hipertensión		Colesterol		Diabetes		Depresión	
		H	M	H	M	H	M	H	M
De 16 a 34 años	2006	3,7	3,8	4,9	2,7	0,6	1,6	4,3	9,3
	2014	1,5	6,4	7,1	4,0	0,5	1,5	2,5	7,4
De 35 a 54 años	2006	17,1	21,2	20,7	15,5	5,3	7,8	11,2	20,2
	2014	12,2	21,8	14,5	12,4	7,2	7,1	9,6	17,5
De 55 y más años	2006	40,7	50,3	30,6	34,4	19,3	18,5	9,0	39,1
	2014	44,7	58,4	43,9	46,1	29,4	40,0	6,4	31,3

Fuente: elaboración propia según datos de ENS, 2012 y ENSPG 2014 (MSSSI, 2018).

Al igual que en la percepción subjetiva de la salud, a medida que se aumenta la edad se incrementa la incidencia en todas las enfermedades crónicas, siendo el grupo de mayores de 55 años el que concentra los índices más elevados. Sin embargo, se produce una excepción en el caso de la *depresión* en la que el grupo de varones de mediana edad, de 35 a 54 años, que rompe esta tendencia acumulando el mayor porcentaje de esta patología para el periodo referido dentro del grupo de hombres, 9,6% (2014) y 11,2% (2006). Por su parte, en estos años las mujeres intensifican la distancia respecto a los hombres en el padecimiento de depresión, con especial relevancia entre el grupo de mayores de 55 años (6,4% en varones frente a un 31,3% de mujeres, en 2014), aumentando la distancia hasta 24,7 puntos. O lo que es lo mismo, de cada cinco personas de etnia gitana que sufren depresión cuatro son mujeres.

En relación a las patologías crónicas, la población gitana (ENSPG, 2014) que declara tener una patología de este tipo es superior al de la población general (ENS, 2012) (MSSSI, 2018: 35-36). Un 19,7% de los hombres gitanos señala tener el colesterol elevado frente al 18% en la población general. De igual modo, las jaquecas son más frecuentes entre los gitanos (hombres 14,7% y mujeres 31,1%) que en el total de la población española (6,6% y 16,8% respectivamente), se aprecia en ambos casos la propensión de las mujeres a sufrir de esta dolencia. Además de que estas y otras afecciones sitúan a esta etnia en peor situación que los grupos más desfavorecidos de la población española. Cabe destacar que este dato se vuelve extremadamente significativo ya que la población gitana es más joven que la media. Por su parte, las mujeres gitanas se ven afectadas por depresión en mayor medida. Sin embargo, entre las mujeres afectadas por alergia esta tendencia se

invierte, en este caso un 8,7% de las mujeres gitanas declara tener diagnosticada una alergia frente al 14,2% de la media española.

Acerca de las patologías crónicas (MSSSI, 2018: 33-35) el género juega un papel ambivalente respecto a las enfermedades crónicas, tenemos que diferenciar entre patologías tendencialmente ambientales (asma y alergias), patologías influenciadas por hábitos y costumbres (hipercolesterolemia, hipertensión, diabetes y úlcera) y patologías con un componente de influencia psicosocial (depresión). Se podría afirmar que en aquellas con una influencia más social (costumbres y hábitos de vida) ser mujer es un factor de protección. No obstante, esta relación se invierte si tenemos en cuenta una patología de corte psicosocial como la depresión, donde la mujer se ve afectada con mayor relevancia.

Vinculando este tipo de dolencias con ciertas variables sociodemográficas obtenemos que, entre la población gitana, un mayor nivel educativo mejora la situación en todas estas enfermedades crónicas, salvo aquellas de origen ambiental. Sobre todo, en aquellas con un componente psicosocial como los hábitos de vida o el consumo. Así se muestra que, la depresión está, en mayor grado presente entre las mujeres gitanas. Sin embargo, aquellas con mayor nivel de estudios padecen hasta cuatro veces menos depresión que los hombres con su misma formación. La variable ingresos se constituye como un factor de riesgo que empeora la percepción subjetiva de la salud y el bienestar (MSSSI, 2014: 23-24) lo que se confirma nuevamente en 2018 según los datos de la fundación FOESSA (Hernández, García y Gehrig, 2019:31). Por último, la variable problemas en el hogar no influye sobre las patologías crónicas.

1.3. Salud buco-dental

El estado de salud bucodental es un reflejo del estado de salud general. Un buen estado de salud en este ámbito es resultado de diferentes factores que van desde una buena alimentación y práctica de determinados hábitos de higiene, hasta determinados servicios de odontología y estomatología. Esta combinación de factores influye prácticamente en todo el ciclo vital, desde la infancia hasta la vejez. La evolución de la población gitana respecto a este problema de salud ha empeorado entre 2006 y 2014 (MSSSI, 2018: 203-209). En el cuadro 4 se aprecia que, especialmente, en el caso de las mujeres gitanas la situación se ha agravado significativamente, en 2014 su porcentaje era de un 64,8%, incrementándose en 8,1 puntos respecto al periodo anterior.

En el caso de los hombres la diferencia entre ambas fechas no llega a ser tan grande, aunque el aumento es significativo, en 2014 se sitúa en un 59,7% aumentando 4,5 puntos. La distancia entre sexos en este apartado se agranda de 1,5 puntos a 5,1. Como en otros ámbitos de la salud, tales como las enfermedades crónicas, la mujer gitana goza de una peor salud bucal.

Cuadro 4. Personas de etnia gitana que declaran tener caries, según edad y sexo, 2006 y 2014 (%)

Edad	Año	Con caries		Sin caries	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
De 16 a 34 años	2006	52,5	54,6	47,5	45,4
	2014	54,7	61,5	45,3	38,5
De 35 a 54 años	2006	58,1	59,6	41,9	40,4
	2014	63,5	67,4	36,5	32,6
De 55 y más años	2006	54,5	55,3	45,5	44,7
	2014	61,0	65,5	39,0	34,5

Fuente: elaboración propia según datos de ENS, 2012 y ENSPG 2014 (MSSSI, 2018).

Los datos ofrecidos en el cuadro 4 muestran que entre 2006 y 2014 todos los grupos de edad incrementan el porcentaje de caries. Aunque, como hemos visto anteriormente la diferencia según sexo se ha incrementado fuertemente, dentro de los mismos tramos de edad no es tan acentuada. Otra cosa que llama la atención es que la edad no se aprecia como un factor relevante en relación al padecimiento de caries entre los gitanos. Puesto que todos los grupos obtienen puntuaciones parecidas, independientemente de que sean hombres y mujeres, y en todos los casos sobrepasan el 50% de la población gitana.

A continuación, se comparan los datos sobre aquellas personas que declaran tener caries entre la población general y la población gitana a través de la ENSPG (2014) y la ENS (2012). Los datos muestran que la población general arroja un menor nivel de caries que la población gitana, 28,7% y 62,25% respectivamente, con una diferencia de 33,5 puntos. Dato destacado es que la incidencia de caries en la población gitana afecta a más de la mitad de su población. Al contrario que la media de las mujeres españolas, que son el grupo en que menor medida se ve afectado por las caries (26,9%), las mujeres gitanas destacan por ser el grupo que más alto porcentaje tiene, ya no solo respecto a la población española, sino también a la propia población gitana (64,8%), lo que supone una diferencia de 37,9 puntos entre ambos grupos de mujeres en contraste con la diferencia entre hombres de ambas poblaciones, 29,2 puntos. A pesar de que esta diferencia no es tan abultada

entre hombres y mujeres gitanos, se observa que en el ámbito de la salud bucodental la situación de salud de la población gitana está lejos de equiparse a la media española (MSSSI, 2018: 203-209).

Se consigue un acceso universal a la sanidad, pero sigue habiendo determinadas especialidades que no son muy utilizadas por las gitanas y gitanos, como odontología, otorrinolaringología, ginecología, salud visual, etc.(E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

En el cuidado de la salud bucodental el modo de vida y la alimentación juegan un papel decisivo (MSSSI, 2018: 209-210). Se aprecia en los resultados expuestos que más de la mitad de la población gitana tiene una mala o muy mala salud bucodental, especialmente las mujeres. Y aunque la educación, los ingresos y los problemas en la vivienda puedan incidir en un mejor cuidado. No son suficientes para explicar las altas tasas de precariedad que padece la población gitana. Incluso en los mejores casos, más educación, más ingresos en el hogar y menor número de problemas relacionados con la vivienda, las tasas de salud bucodental están lejos de equiparse con la media española.

1.4. Salud visual y auditiva

Para una correcta salud visual y auditiva intervienen una combinación de factores que incluyen desde el cuidado personal, el acceso a prótesis que mejoren la capacidad sensitiva, así como, las revisiones periódicas o la consulta de especialistas. En cualquier caso, una buena salud visual y auditiva es un factor de protección y de mejora de la calidad de vida, que determina el rendimiento académico, y aumenta las posibilidades profesionales. Además de favorecer la integración social en el entorno y proporcionar una completa autonomía.

Cuadro 5. Nivel auditivo y visual de la población gitana por sexos según, 2006 y 2014 (%)

Nivel auditivo y visual	ENSPG, 2006			ENSPG, 2014		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Nivel auditivo						
Oye correctamente	79,6	81,2	80,4	88,8	88,7	88,7
No oye correctamente	20,4	18,2	19,3	11,2	11,3	11,2
Nivel visual						
Ve sin dificultad	85,8	80,3	83,0	83,5	72,8	78,1
Ve con dificultad	14,2	19,7	16,9	16,5	27,2	21,8

Fuente: elaboración propia datos de ENSPG 2006 (La Parra, 2009:86) y ENSPG 2014 (MSSSI, 2018: 67-88)

Entre 2006 y 2014 la *salud visual* de los gitanos empeora en términos globales (cuadro 5). La media, para aquellos que veían con dificultad en 2006 era de 16,9% y en 2014 de 21,8%. Sin embargo, este deterioro se agudiza en el caso de las mujeres con una pérdida de 7,5 puntos durante este periodo; siendo la caída en la calidad de la visión entre los hombres menos acentuada, aunque significativa, 2,3 puntos.

Cuadro 6. Problemas de visión de la población gitana y general según sexo y edad 2014 y 2012 (%)

Problemas de visión	Población gitana ENSPG 2014	Población general ENS 2012	Variación intergrupala
Hombres	16,6	6,0	10,6
16 a 34 años	2,1	5,4	3,3
35 a 54 años	13,4	4,9	8,5
55 y más años	32,5	12,3	20,2
Mujeres	27,2	8,5	18,7
16 a 34 años	10,8	2,8	8,0
35 a 54 años	22,9	6,5	16,4
55 y más años	51,2	17,9	33,3

Fuente: elaboración propia datos de ENSPG 2012 y ENSPG 2014 (MSSSI, 2018: 70-72)

Entre la salud visual de la población general y la población gitana se observan grandes diferencias (cuadro 6). Tanto hombres como mujeres gitanas presentan mayores problemas de visión que la media global. De nuevo, las mujeres gitanas son las que con mayor medida sufren problemas de visión, alcanzando al 27,2% de este colectivo y con una brecha porcentual de 18,7 puntos respecto al total de mujeres. Por su parte, los varones gitanos, aunque con menor porcentaje (16,6%), también difieren ampliamente de la media poblacional masculina, 10,6 puntos.

Al mismo tiempo, a medida que se incrementa la edad surgen mayores problemas de visión, estas diferencias se agravan mucho más entre ambas poblaciones a partir de los 55 años. En este grupo de edad la diferencia entre hombres que padecen problemas de visión es de 20,2 puntos. Y, en el caso de las mujeres de 33,3 puntos. Siendo en ambos sexos desfavorable al grupo de los gitanos.

El género sigue siendo un factor de riesgo en lo que respecta a la salud visual, en el que las mujeres tienen menor capacidad visual. No obstante, un nivel educativo medio o superior define una mejor calidad en la vista, en este grupo la buena visión llega al noventa por ciento de la población. Por

contraste, solo cuatro de cada diez gitanos sin estudios tienen una visión óptima. La variable ingresos en el hogar y los problemas en la vivienda no arrojan una correlación clara con la mejora o empeoramiento de la salud visual (MSSSI, 2018: 76-78).

La *salud auditiva* de la población gitana mejora entre 2006 y 2014. Según muestra el cuadro 5, pasando de una media poblacional de 79,6% (2006) a un 88,8% (2014), con una mejora de 9,2 puntos. Además, hombres y mujeres disminuyen sus diferencias, equiparando sus porcentajes en 2014, con tan solo una décima de diferencia. Sin embargo, al igual que en la salud visual, estas patologías crecen con la edad y entre las personas de más de 55 años la brecha entre la población general de España y la población gitana se acentúa de manera relevante. En este grupo de edad los gitanos con problemas de oído representan un 43,0% hombres y 34,4% las mujeres, frente a la población general, con un 24,4% hombres y 20,5% las mujeres (MSSSI, 2018: 83-84).

El dato más significativo en este apartado es que la población gitana en ambos sexos ha llegado a una equiparación, tras una mejora sustancial de su salud auditiva (MSSSI, 2018: 87-88). Para ello, ha sido básica la influencia de la educación, que nuevamente se destaca como elemento de protección. No obstante, otro tipo de factores como el nivel de ingresos, o los problemas en la vivienda no guardan una relación significativa con la salud auditiva.

2. Hábitos de salud y estilos de vida

En este segundo apartado se analizan los principales indicadores sobre hábitos de salud y estilos de vida de la población gitana. En primer lugar, se llevará a cabo una descripción de los hábitos alimenticios y su incidencia sobre la obesidad y el sobrepeso. Para, a continuación, abordar la relación entre actividad física y sedentarismo dentro de la vida diaria de la población gitana. Por último, se describe la situación acerca de ciertos consumos adictivos. Como anteriormente, se siguen utilizando los datos de la ENS (2006, 2012). La ENSPG (2006, 2014), a la que sumaremos los resultados aportados por y la *Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA* para los años 2013 y 2018.

2.1. Alimentación, obesidad y sobrepeso

La obesidad y el sobre peso son actualmente una de las pandemias declaradas por la OMS a nivel mundial. En nuestro país esta problemática es una de las que con más preocupación siguen las autoridades sanitarias, ya que constituye uno de los principales factores de riesgo en las enfermedades del corazón. En este sentido los expertos apuntan a una necesidad de educación en salud para eliminar hábitos insanos o dietas que no sean equilibradas.

Desde una perspectiva holística de la salud la *alimentación* se aborda como un elemento fundamental en el pleno desarrollo personal. Así, según los resultados de la ENSPG (2014) y la ENS (2012), se observa que el desayuno diario es algo menos frecuente entre la población gitana que en la población general. La ENSPG (2014) también apunta que la distancia de la población gitana con respecto a cada una de las clases sociales es similar, dado que no se trata de un indicador en el que se observa un gradiente social. Como indicador de esto lo refleja la respuesta en *La frecuencia de desayuno diario*, entre los hombres y mujeres de la población general las cifras están muy próximas, sin embargo, en el caso de la población gitana, se observa que los hombres desayunan diariamente con menor frecuencia (94,9%) que las mujeres (98,1%) (ENSPG, 2014: 127).

Cuadro 7. Consumo de alimentos diarios de la población general y de la población gitana según sexo, 2012 y 2014 (%)

Consumos	Población general (2012)		Población gitana (2014)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Dulces	29,5	29,4	21,1	26,2
Embutidos	18,8	11,5	32,0	26,9
Verduras	41,3	51,1	31,5	35,2
Fruta (excluyendo zumos)	56,1	63,1	39,1	40,5

Fuente: elaboración propia según datos de ENS, 2012 y ENSPG 2014 (MSSSI, 2018).

El cuadro 7 indica que, en términos globales, la población gitana ingiere menos frutas y verduras más embutidos. Además, son los hombres gitanos los que con menor medida consumen fruta (39,1%), con una diferencia de 17 puntos respecto a la media masculina española, la distancia es algo menor en el consumo de verduras, 10 puntos. Entre mujeres gitanas 40,5% consumen fruta habitualmente, la brecha entre ambos grupos de mujeres es de 23,4 puntos. No obstante, entre 2006 y 2012 (ENS, 2006 y 2012) hay

reducción general de consumo de fruta fresca en el conjunto de la población española (MSSSI, 2018: 127).

El consumo de embutidos, es de 32,0% entre los varones gitanos, con diferencia de 12,8 puntos respecto a la media masculina (cuadro 7). En el caso de las mujeres gitanas, para este mismo tipo de alimento, la cifra es de un 26,9%, lo que arroja una diferencia de 15,4 puntos con las mujeres de la población general. Las diferentes encuestas de salud también muestran una disminución en el consumo de este tipo de productos. Acerca de la ingesta declarada diaria de dulces, principalmente procesados (galletas, bollería, mermelada, etc.), la proporción es similar entre ambas poblaciones, aunque los hombres gitanos consumen en menor medida, 8,3 puntos menos que la población masculina española. Entre mujeres gitanas y la media de la población femenina general los porcentajes se encuentran más próximos, una distancia de solamente de 2,3 puntos. Entre 2006 y 2014 el consumo diario declarado de dulces se ha reducido, pasando en hombres gitanos de un 33,9% a un 21,2% y en mujeres de un 45,1% a un 26,2%; en la población general también se observa una disminución del consumo, pero en menor medida.

Sí se producen mejoras en las pautas y hábitos alimenticios, se insiste en la prevención sanitaria es previsible una mejor salud de la comunidad gitana, con indicadores cada vez mejores (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

Entre los expertos existe un consenso sobre la consideración de la *obesidad* y el *sobrepeso* como uno de los principales factores de riesgo de enfermedades de tipo crónico cardiovasculares y la diabetes. A su vez, estas patologías se encuentran directamente relacionadas con la dieta y los estilos de vida. En las últimas décadas la dieta en España ha experimentado grandes cambios (mayor presencia de alimentos de alta densidad calórica, consumo masivo de azúcar añadido a los alimentos, reducción de carbohidratos y fibra, baja presencia de frutas, verduras y cereales, etc.). A esto se une una tendencia decreciente del nivel de actividad física. Todos estos factores explican el aumento del sobrepeso y la obesidad en la población de España, con especial preocupación entre la población infantil.

Creo que con la educación que están recibiendo hoy los menores, podría mejorar la situación, pero insisto en que está muy ligada a los hábitos de vida de las familias (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

En el ENSPG (2014) se muestran los datos sobre sobrepeso y obesidad para ambas poblaciones, gitana y general. Se aprecia una mayor incidencia del sobrepeso y obesidad en la población gitana. En esta población la incidencia del sobrepeso y la obesidad entre los hombres se sitúa en el 69,5%, una distancia de 9 puntos porcentuales sobre la media masculina española. Entre las mujeres, las gitanas sufren, también, en mayor medida estos fenómenos con un nivel de incidencia de 62,6%, lo que representa una brecha respecto al grupo de mujeres de la población general de 20,3 puntos, duplicando la brecha masculina entre ambas poblaciones (MSSSI, 2018: 141).

Acerca de la obesidad infantil, la incidencia es mayor entre los niños gitanos (58,5%) frente al 32% de los niños de la población general, 26,5 puntos de distancia intergrupala (MSSSI, 2018: 147-149). Las niñas gitanas de 10 a 14 años tienen mayores porcentajes de sobrepeso y obesidad, 22,3 puntos superiores su media en España (42,1% frente al 19,8%). Al contrario que la población adulta, los datos generales sobre la infancia en España apuntan a cierta estabilidad en los niveles de sobrepeso y obesidad. Mientras que estas cifras en los niños gitanos aumentan del 32,7% al 58,5% de 2006 y 2014, con especial relevancia en las niñas. En la primera infancia (2 a 4 años) los niveles no varían en este periodo (2006-2014).

El riesgo de sufrir sobrepeso y obesidad entre la población gitana varía si tenemos en cuenta ciertas variables (MSSSI, 2018: 102-103 y 119-121): un mayor nivel educativo lo reduce considerablemente, independientemente del sexo; aunque en menor medida, disponer de mayor renta en el hogar también incide en una menor tasa de obesidad y sobrepeso; no obstante, los problemas en la vivienda no ofrecen significación clara con dichos hábitos. En cualquier caso, en la actualidad casi dos tercios de la población gitana padecen sobrepeso u obesidad, y en la población infantil afecta a más de uno de cada tres.

2.2. Consumos adictivos

En el cuadro 6 se muestran las distribuciones para hogares con problemas derivados de adicciones al alcohol, otras drogas o juego en los últimos 10 años según origen étnico, distinguiendo entre hogares gitanos y no gitanos

para 2018. De nuevo, se pone de relieve que los hogares de la población gitana se ven exponencialmente más afectados por las adicciones que el resto de hogares en España.

Cuadro 8. Hogares con problemas derivados de adicciones al alcohol, otras drogas o juego en los últimos 10 años según origen étnico, 2018 (%)

Hogares con problemas de adicciones	Población gitana	Población no gitana	Brecha étnica
Alcohol	6,1	1,6	4,5
Drogas	3,0	0,8	2,2
Juego	1,0	0,4	0,6

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Distinguiendo tres tipos de hogares por problemas con adicciones, la diferencia mayor entre gitanos y población general se produce en lo referente al alcohol, en este apartado la población gitana cuadruplica a la población general situándose con un 6,1% (cuadro 8). En lo relativo al consumo de drogas los hogares gitanos triplican a aquellos de la población general con esta misma problemática. Por último, la incidencia del juego en los hogares es 2.5 veces más alta.

Se observa una mayor presencia de estilos de vida que tienen un negativo impacto sobre la salud: tabaquismo en los hombres, el consumo de alcohol, el sedentarismo, alimentación no saludable, etc. (E10, Técnico de investigación nacional).

El *tabaquismo* está considerado como una de las principales causas de enfermedad y muerte. Aunque el consumo de tabaco puede ser prevenido, su hábito está determinado socialmente por múltiples factores como la edad, género, la clase social o la etnia. Según los datos de la ENSPG (2014), entre los hombres gitanos, más de la mitad se declaran fumadores habituales (55,0%), frente al 28,3% de la población masculina española, una diferencia entre ambas medias de 26,7 puntos. Simultáneamente, en todos los grupos de edad, el consumo es mayor entre los hombres gitanos en comparación con que en el conjunto de los hombres de la población española. Sin embargo, entre las mujeres, el porcentaje de fumadoras es se reduce drásticamente entre las mujeres gitanas en todos los tramos de edad (MSSSI, 2018: 102-103).

Como dato de consumo reiterado, podemos apreciar que la cifra de fumadores gitanos hombres que consumen más de 20 cigarrillos está en el

55%, frente al 41,5% de los varones fumadores habituales de la población general. La proporción entre mujeres se aumenta en este tipo de consumidores de tabaco. En este caso, las mujeres gitanas tienen un porcentaje, no solo más alto que el de las mujeres de la población general, un 42% frente a un 27%, sino que superan la media de consumo de los fumadores varones de la población general, 41,5% (MSSSI, 2018: 97).

El inicio al consumo de tabaco se sitúa en una edad más temprana en población gitana que en población general. Entre los jóvenes gitanos la media de edad al tabaquismo es de 14,7 y de 15,8 en mujeres gitanas, frente a 16,6 años y 17,7 años respectivamente entre hombres y mujeres de la población general.

El *consumo de alcohol* es un hábito que, al igual que el tabaco o en mayor medida, comporta la influencia de factores culturales y sociales. La clase social, el poder adquisitivo, la edad, el género, entre otros, determinan, no solo el tipo de bebidas, sino también los hábitos de consumo. Siguiendo los datos de las encuestas ENSPG (2014) y ENS (2012), el consumo declarado en las últimas dos semanas es inferior en los hombres y las mujeres de la población gitana que en el conjunto de la población de España. Sin embargo, cuando se toma como referencia temporal los últimos 12 meses (MSSSI, 2018:112-114), el consumo declarado es superior en los hombres gitanos 44% frente a los varones de la población general 37,9%. También, cabe subrayar que esta diferencia no se da entre las mujeres compartiendo ambos grupos la misma media (28,3%).

Si se hace referencia al consumo intensivo (MSSSI, 2018: 115), este se da con mayor intensidad entre las personas gitanas en ambos sexos. Se puede apreciar que mientras los hombres de la población general han tenido un consumo intensivo en un 23,8% los hombres gitanos triplican esta cifra, situándose en un 76%. En el caso de las mujeres, esta diferencia también es favorable a la población gitana, siendo mucho más del doble para las mujeres gitanas, 51,5% frente al 21,8% de las mujeres de la población general.

La media en la edad de inicio al consumo de alcohol es inferior entre la población gitana, siendo de 16,3 años en los hombres gitanos, frente a 17,0 años de la media nacional y de 17,4 años en las mujeres gitanas (frente 18,5 años de la media estatal). La edad de inicio entre las mujeres y hombres de la

población general era más tardía en 2006 en relación a las cifras de 2012, mientras que según aportan los datos de la ENSPG para 2014 se ha retrasado ligeramente entre los hombres gitanos (MSSSI, 2018: 116).

El género representa un riesgo en el consumo de tabaco entre las mujeres gitanas con mayor nivel educativo. Esto puede estar relacionado con una asunción de un hábito que décadas atrás estaba muy masculinizado. Otro factor de riesgo asociado al tabaquismo es el nivel de ingresos del hogar, siendo los hogares más pobres donde los hombres gitanos fuman más, aunque en el caso de las mujeres la tendencia se invierte. Por su parte, entre el consumo de tabaco y los problemas en la vivienda no se aprecia relación (MSSSI, 2018: 102-103).

Persiste una resistencia a un modo de vida más saludable por parte de la población gitana (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

El consumo de alcohol está relacionado con el poder adquisitivo y con los problemas en el hogar, en este sentido tanto hombres como mujeres beben más, cuando tienen un nivel de renta más alto y cuando sus problemas en el hogar son mayores. En general los hombres gitanos consumen alcohol con más frecuencia que las mujeres gitanas, por lo que podríamos afirmar que ser hombre comporta un mayor riesgo de consumo. No obstante, las cifras respecto a nivel educativo están más próximas entre los gitanos varones entre aquellos que no saben leer ni escribir con aquellos que tienen estudios medios o universitarios. Esto no sucede con las mujeres, ya que las que tienen mayor nivel educativo consumen con mayor frecuencia alcohol, las mujeres con educación media o superior triplican en frecuencia de consumo a las que no tienen estudios (MSSSI, 2018: 119-121).

4. Acceso y uso a los servicios sanitarios y de salud

Los datos de la ENSPG (2014) muestran que la población, independientemente de su sexo o edad, asiste a consulta médica con más frecuencia que la población general, esto contrasta con la peor percepción de la salud y las mayores patologías entre esta población, descrita anteriormente. Como nota positiva los datos nos muestran que en los últimos años se ha producido un mayor acceso a los servicios públicos de

salud. Aunque en lo que respecta al uso de especialistas la cifra de los gitanos es todavía menor (MSSSI, 2018: 154-156).

La sanidad es el ámbito en que se ha operado mayor atención de las administraciones públicas desde la década de 1980. Antes, brilló por su ausencia (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

Cuadro 9. Frecuencia de cita médica de la población general y de la población gitana según sexo, 2012 y 2014 (%)

Frecuencia de cita médica	Población general (2012)		Población gitana (2014)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Hace un mes o menos	29,7	39,9	40,9	53,1
Menos de un año más de un mes	45,7	45,4	35,9	35,9
Más de un año	24,4	14,6	22,1	10,5
Nunca ha ido al médico	0,2	0,1	1,1	0,5

Fuente: elaboración propia según datos de ENS, 2012 y ENSPG 2014 (MSSSI, 2018).

Con el acceso universal al sistema sanitario, desde mi punto de vista considero que sí hay un avance en este sentido (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Entre los encuestados son los gitanos los que con mayor frecuencia acuden al médico, y dentro de este grupo las mujeres, más de la mitad de su población (53,1%) han tenido una cita médica las últimas cuatro semanas (cuadro 9). En el caso de las mujeres gitanas de más de 55 años la cifra se eleva entorno a un 70% (MSSSI, 2018: 156).

Como avance, se observa una mejora en el acceso de las mujeres a servicios de salud preventivos y, en general, una mejora en el conocimiento y uso del sistema sanitario por parte de la población gitana (E10, Técnico de investigación nacional).

En ambas poblaciones los principales motivos para acudir al doctor son un diagnóstico puntual o una revisión médica y la dispensa de recetas/medicamentos (MSSSI, 2018: 157-159). Mientras que las cifras en la población general son similares entre hombres y mujeres, dentro del grupo de gitanos son los varones los que con mayor frecuencia acuden para diagnóstico (48,2%), con una distancia de 10,1 puntos respecto a los demás varones. Las mujeres gitanas acuden más a por recetas o medicamentos (19,6%) con una diferencia de 6,1 puntos respecto a los varones gitanos y de 6,5 respecto a las mujeres en general. Esto puede ser debido a que son las

mujeres gitanas las que más contacto tienen con el sistema de salud y gestionan la recogida de medicamentos para terceros dentro de sus familias. Entre las personas que acuden a una revisión, la proporción se da en mayor medida en los no gitanos, independientemente de edad, sexo o nivel socioeconómico (MSSSI, 2018: 157). La consulta para una revisión entre los hombres gitanos (24,3%) fue uno de los principales motivos para visitar a un médico, 13,4 puntos menos que la media nacional para los varones. Entre las mujeres gitanas acudir una cita para revisión médica la cifra asciende a 21,4%, equivaliendo a 13,3 puntos menos que la media femenina española.

Hemos mejorado, conocemos mejor los procedimientos. Pero somos poco propensos a las revisiones anuales. Falta de sensibilización (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local)

También cabe destacar, que la práctica totalidad de la población gitana acude a consultas en el sistema público de salud (un 96,1% en hombres y un 96,9% en mujeres). Del mismo modo, es superior el porcentaje de personas gitanas que requirieron hospitalización el año anterior a la realización de la encuesta (MSSSI, 2018: 187). Estos datos guardan relación con el peor estado de salud de la población gitana, especialmente en el ámbito de la prevención (revisiones periódicas), y con mayor incidencia entre las mujeres gitanas.

Entre la población joven (16 a 35 años) apenas existen diferencias entre la población gitana y no gitana en lo referente al uso de servicios de urgencias (MSSSI, 2018: 196-197). No obstante, con la edad se incrementa esta presencia, siendo especialmente altas entre los mayores de 55 años, especialmente entre las mujeres gitanas.

Los jóvenes, aunque están llegando tarde pero cada vez son más conscientes (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

Aunque los resultados referidos a las prácticas preventivas en mujeres (visita a consulta ginecológica, mamografía y citología) deben considerarse con prudencia por la alta tasa de no respuesta, se observa una menor frecuencia de su realización entre mujeres gitanas, en niveles similares a las mujeres de la población general en peor situación socioeconómica (MSSSI, 2018: 173-177). Sin embargo, en términos generales, se ha observado una mejoría en los datos de 2014 respecto a los de 2006.

La atención sanitaria universal mejoró ostensiblemente salud y expectativas a futuro de nuestra población gitana. Sin embargo, el índice de morbilidad supera 7 veces al nacional; su esperanza de vida, 14 puntos menos, etnocidio por anticipación (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

Los expertos también señalan que factores como la dispersión geográfica, o vivir en zonas alejadas de los servicios públicos de salud determinan el grado de acceso a los servicios sanitarios.

Es de esperar que el control sanitario y salud de este colectivo mejore para aquellos gitanos que habitan en el centro de los municipios, el problema radica en aquellos colectivos que se alojan en poblados de chabolas en las afueras (E3, Técnico de intervención pública local, área jurídica).

El nivel educativo es un factor de inseguridad entre aquellos gitanos que usan los servicios de salud. Los datos demuestran que a menor nivel de instrucción se acude con mayor frecuencia al médico, dándose con mayor intensidad entre las mujeres. Mientras que aquellos gitanos con niveles educativos medios y superiores tienen una frecuencia en sus citas mucho más regulares y pareja según sexo. Respecto al uso de los servicios sanitarios, los niveles de renta en el hogar y problemas en la vivienda no se aprecian relaciones significativas. En el uso de los servicios médicos las mujeres tendencialmente acuden con más frecuencia, aunque no en todos los casos se aprecian diferencias significativas (MSSSI, 2018: 163-164).

La sanidad se ha universalizado, pero la resistencia a acudir a profesionales en atenciones y formaciones de salud preventivas (vacunaciones seguimientos...), no favorecen la mejora de los estándares de calidad de vida saludable (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

5. Conclusiones

La primera conclusión que cabe arrojar sobre el estudio de la dimensión salud entre la población gitana es la carencia de datos estadísticos actualizados. Si bien, como se indicó al principio del capítulo, están aumentando el número estudios científicos en este campo, muchos de ellos trabajan con cifras oficiales que se muestran insuficientes como para

establecer tendencias regulares en la población gitana respecto a su bienestar y salud.

Uno de los principales factores que determinan el nivel de salud de la población gitana, en términos generales, es la edad. No solo porque los gitanos padezcan de altos porcentajes de patologías, sino también porque a los estratos más mayores de la población gitana (mayores de 55 años) se asocian más bajos niveles educativos, mayores carencias económicas y una mayor dependencia. Así como otros elementos como la escasa formación en prevención y hábitos de vida saludables, que pueden estar asociados, no solo a privaciones materiales, sino también a patrones culturales (socialización en la pobreza). Por otra parte, la infancia padece de un mayor riesgo de obesidad y sobre peso que la población general española. En este caso no se puede plantear que la educación juegue un papel fundamental, ya que la práctica totalidad de los niños gitanos están escolarizados y sus familias son jóvenes, también escolarizadas. En este sentido, se parte de una mala situación respecto a la dieta y se agrava con la tendencia general de la población española hacia un empeoramiento de la alimentación entre las edades más jóvenes.

A la vista de los datos ofrecidos por las diferentes encuestas, la mera explicación de que la situación de salud de los gitanos está determinada fundamentalmente por un factor económico es una afirmación que, a día de hoy, no se sostiene. En este sentido, la asunción de tendencias poblacionales más generales, como en el caso de la alimentación, o de un mayor nivel educativo, explican de mejor manera las diferencias que se dan dentro de la población gitana. En este sentido, la población gitana desde principios del siglo XXI experimenta un proceso de diversificación y heterogeneidad. Y este fenómeno se refleja en las diferencias de los niveles de salud. No obstante, la variable educación no siempre actúa como elemento corrector, mejorando los niveles de salud de aquellos gitanos con estudios medios y superiores, sino que en ocasiones se aprecia como factor de riesgo, como en el caso del consumo de tabaco y alcohol, en especial entre las mujeres con mayor nivel educativo.

Por último, es indudable la población gitana en España en términos generales ha experimentado un avance respecto a décadas pasadas. Apuntar un solo factor como determinante de este avance se antoja aventurado. Sin embargo, no se puede obviar que la mayor integración en el sistema

educativo y en el uso de los servicios de salud, especialmente públicos, han sido piezas claves para este cambio. No obstante, esta mejora está lejos de alcanzar una convergencia con los niveles medios de salud de la población española, ni a corto ni a medio plazo. Ya que la población general, a su vez, en la mayoría de los ámbitos también mejora sus niveles de vida, no debemos de perder de vista que España se encuentra entre los países del mundo con mayor calidad de vida y bienestar. Y aunque ha habido avances en la salud de los gitanos, todavía queda mucho por hacer. Sobre todo, en lo relacionado con aspectos culturales relacionados con el cuidado, la prevención, los hábitos de vida y el consumo, en los que cada vez más se hace más patente el agrandamiento de una la brecha inter-étnica entre gitanos de clase baja y una incipiente clase media gitana.

Bibliografía

- Arza, J. (2011). La salud en la comunidad gitana: desigualdad acentuada por el género, la edad y la exclusión. En M. Laparra (coord.) *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Cruz, J. M. (2015). Importancia de los agentes de salud dentro de la etnia gitana y actuación de enfermería. *Revista Enfermería CyL*, 7(2), 69-88.
- Damonti, P. y Arza, J. (2014). Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava. En F. Lorenzo (dir.) *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA
- Ferrer, F. (2003). El estado de salud del pueblo gitano en España. Una revisión de la bibliografía. *Gaceta sanitaria: Órgano oficial de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria*, 17(3), 2-8.
- Haz, F.E.; Ferrer, I.; Hernández, M.; Romera, C.; Sánchez, E., y Giménez, M. D. (2018). La investigación sobre comunidades gitanas en España en el contexto europeo: un análisis documental. *Revista de Estudios Socioeducativos*. ReSed, 7, 117-136.
- Hernández Pedreño, M. (2010). El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 69, 25-46.

- Hernández Pedreño, M.; García Luque, O. y Gehrig, R. (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. En G. Fernández Maíllo (coord.). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de Trabajo 3.12*. Madrid: Fundación FOESSA.
- La Parra, D. (2009). *Hacia la equidad en salud. Estudio comparativo de las encuestas nacionales de salud a población gitana y población general de España, 2006*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo-FSG.
- Laparra, M. (2007). *Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- Laparra, M. (2008). La comunidad gitana: el grupo étnico más excluido en la sociedad española. En M. Laparra y B. Pérez (coords.) *Exclusión social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M. (coord.). (2011). *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Informes, Estudios e Investigación 2011. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) (2018). *Segunda Encuesta Nacional de Salud a la Población Gitana, 2014*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación.
- Organización Mundial de la Salud (2013). *Informe sobre la salud en el mundo 2013: investigaciones para una cobertura sanitaria universal*. Ginebra: OMS.

Capítulo 10. Familia y población gitana en España

Catalina Guerrero Romera

Introducción

La familia es un factor clave e importante de los procesos de inclusión de la comunidad gitana y una de las dimensiones que influye en dichos procesos. La familia juega un papel fundamental no solo para conseguir una mayor inclusión social, laboral y educativa, sino también un mayor desarrollo y una mejor calidad y condiciones de vida, al mismo tiempo que es la principal vía de transmisión de sus valores y cultura y eje central de su vida (García, 2007).

En este contexto no cabe duda del lugar destacado que ocupa la familia en la medida que es uno de los pilares fundamentales de la comunidad gitana, aunque algunos autores señalan la complejidad de esta frente a estructuras familiares no gitanas (García, 2007; Iturbide 2011). El objetivo de este capítulo es presentar algunas ideas generales relacionadas con los procesos y dinámicas familiares de la comunidad gitana.

Asimismo, las estructuras familiares se han visto afectadas por los fenómenos de la globalización, la sociedad digital, las TIC, el aumento de la esperanza de vida o los cambios en las pautas de convivencia que han supuesto cambios no solo en dichas estructuras, sino también en las escalas de valores y cultura (Ferrer, 2003; Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales Gobierno Vasco, 2004; Domínguez, Flecha y Fernández, 2004; Laparra, 2011; Fernández Maíllo, 2019). Se propone entonces una aproximación a los elementos relacionados con la familia y a aquellos cambios que suponen nuevas realidades familiares ante dichos cambios demográficos, culturales, económicos o estructurales.

Debemos destacar que no son muchos los estudios generales sobre la familia de la población gitana y son escasos los estudios que centran la investigación en las redes socio-familiares de apoyo a pesar de que estas van asociadas a mejoras en las esferas educativa, laboral y social (Haz, Andreu, Hernández,

Guerrero, Romero y Abellán, 2019). Partiendo de un análisis de la situación de las familias en el contexto actual y de los distintos estudios realizados hasta el momento (García, 2007; Iturbide, 2011; Laparra, 2011; Damonti y Arza, 2014; Carrón y Arza, 2013), se realizará una aproximación a los principales aspectos relacionados con la familia y la población gitana en España. El texto nos permitirá reflexionar sobre los condicionantes que rodean los procesos y variables que intervienen en esta dimensión. También se incluirán las opiniones de un panel de expertos en la intervención con la población gitana en relación a esta dimensión y su valoración sobre la situación presente y futura en el ámbito familiar. Finalmente, y a modo de conclusión, se desarrollan algunas consideraciones a tener en cuenta respecto a esta dimensión.

1. Situación de la familia en la población gitana

El estudio de la familia en la población gitana tiene escasas investigaciones. Según un reciente estudio de Haz et al. (2019) se localizaron tres investigaciones que analizaban de forma independiente esta variable (García, 2007; Iturbide, 2011 y Asensio, 2015). Las investigaciones específicas en el ámbito familiar, por tanto, son relativamente escasas o se engloban en apartados de estudios mucho más amplios y generalistas (Ferrer, 2003; Arza, 2011; FSG, 2013).

No obstante, se ha subrayado el papel clave que tiene la familia en la cultura gitana y en el proceso de socialización y desarrollo de su comunidad, especialmente la mujer que asume un rol muy específico de cuidado, crianza y educación (FSG, 2013). Domínguez et al. (2004: 92) indicaban que “las abuelas y madres juegan un papel fundamental en la educación de los niños y niñas gitanas, además de ser una figura de gran respeto y transmisora de los valores culturales”. La familia ha sido destacada como “uno de los agentes primarios de socialización en los procesos educativos y de desarrollo de los individuos, junto con otros actores como los grupos de iguales” (FSG, 2013: 6). Ferrer (2003) también señaló el importante rol de las mujeres “dado que tradicionalmente han sido las transmisoras de los valores y la cultura de su pueblo, y son parte indispensable en los autocuidados de la familia”. La familia es, por tanto, una institución básica para ellos y que además ocupa el primer lugar (Ramírez, 2005; Iturbide, 2011).

Según García (2007: 28) la familia es para los gitanos el eje central de su vida y la institución principal de organización social de la comunidad. Valores como el respeto a la familia, el cuidado de los hijos, el respeto y la consideración a los mayores o el sentido de la solidaridad y la ayuda para con los miembros de la comunidad, son algunos de los valores que forman parte de las costumbres y cultura gitana (Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales Gobierno Vasco, 2004).

Asimismo, las estructuras familiares se han visto afectadas por los fenómenos anteriormente apuntados de la globalización y la sociedad digital u otros como el descenso de la fecundidad, la desregularización del mercado de trabajo, la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado o las nuevas pautas de conducta en relación al matrimonio o de valores y convivencia (Iturbide, 2011; Fernández Maíllo, 2019). Los mismos han supuesto cambios no solo en dichas estructuras, sino también en las escalas de valores y cultura transformando algunos de estos valores y prácticas (Fresno, 1999; Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales Gobierno Vasco, 2004). Domínguez et al. (2004) comentaron que el paso a una sociedad del conocimiento supuso importantes modificaciones en sus prioridades y tradiciones, aunque estas no suponían una pérdida de las mismas sino una transformación.

Existen además otros factores que han contribuido a estos cambios como las diferentes medidas y acciones de apoyo que han facilitado el acceso e incorporación a un mayor número de recursos y servicios. Es importante situarnos entonces en el contexto de cambio y transformación en el que se encuentra la situación actual de la familia gitana, aunque aún existen numerosos estereotipos que no recogen las nuevas situaciones producidas en los últimos años y la gran heterogeneidad y diversidad de realidades y opciones de vida que existen (Domínguez et al., 2004).

La familia como institución social se ha ido adaptando así a los cambios y tiempos actuales como la aparición de nuevos modelos familiares (familias monoparentales, mayor número de familias separadas o divorciadas, aumento de familias unipersonales...), el aumento de la relación con los sistemas de salud, empleo, educación y sociales o la influencia de los medios de comunicación y las tecnologías, entre otros (FSG, 2013; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012).

La vida familiar ha experimentado un fuerte cambio en los últimos años en la sociedad española, no solo a nivel estructural (modificación de los modelos y configuraciones familiares) sino también valorativo (mayor permisividad y tolerancia hacia formas de vida y convivencia novedosas o minoritarias...), de actitudes (cambios en las pautas de conducta tanto internas del conjunto como de los individuos que la conforman) y funcional (modificaciones en las funciones familiares) (Iturbide, 2011: 237).

En términos generales, aunque se ha señalado frecuentemente la heterogeneidad y la diversidad como rasgos propios de la comunidad gitana (Fresno, 1999, Laparra, 2011; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012) se pueden identificar asimismo algunas características que son comunes y forman parte de su identidad y entre las que se encuentran el sentido de la familia, la unidad familiar y la ayuda en la familia (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012). Iturbide (2011: 237) comentó que a pesar de los cambios que han tenido lugar en el ámbito de la familia gitana, esta sigue conservando su relevancia como institución social prioritaria dentro de dicha comunidad.

En este contexto, el estudio sobre la situación de la familia de la población gitana en España se ha centrado principalmente en las variables de estructura, tamaño y composición y menos en investigaciones sobre qué aspectos específicos de la familia inciden en el bienestar y en la calidad y condiciones de vida, en las funciones, los vínculos y relaciones familiares o en su influencia en los procesos de inclusión social o en otras dimensiones tradicionalmente estudiadas como empleo, educación o vivienda.

1.1. Estructura y composición de la familia gitana

En relación a la composición y estructura de la familia gitana los estudios encontrados casi siempre presentan un modelo familiar que se corresponde con un modelo de familia extensa (formada por varios núcleos familiares), numerosa (con muchos hijos) y a un tamaño del hogar con un elevado número de miembros (6 o más miembros por hogar), aunque también en los últimos años se destaca que este número se ha ido reduciendo, siendo muy escaso el porcentaje de hogares con un solo miembro y existiendo aún un elevado número de hogares con 6 o más miembros (Ramírez, 2005; García, 2007; Iturbide, 2011).

En cualquier caso, el número de miembros por hogar sigue siendo alto en comparación con la población no gitana. García (2007) señalaba como posibles causas la escasez de viviendas, la penuria económica, un número de hijos mayor que el resto de la población y algunas formas de familia extensa.

Tengo ocho hijos, la mayor tiene 21 años, la segunda tiene 20, la siguiente tiene 18. María tiene 17, la Rosario 14. Mi pedro tiene 13 años, José 10 y la pequeña 7. Mi hija mayor que se ha quedado viuda tiene tres hijos y se está buscando una *casica* porque ya somos muchos en la casa. Además, con nosotros vive mi cuñada que también está loca (Ramírez, 2005: 319).

En un estudio posterior Iturbide (2011: 227) confirmó que esta estructura familiar seguía conformándose mayoritariamente por dos tipos de hogares: los matrimonios con hijas/os y las familias extensas (hogares de dos o más núcleos). El resto de modelos familiares son bastante minoritarios (matrimonios o parejas sin hijas/os, hogares monoparentales y hogares unipersonales).

Cuadro 1. Tamaño del hogar y número de núcleos familiares que conviven según origen étnico, 2013 y 2018 (%)

Tamaño del hogar	Población gitana		Población no gitana	
	2013	2018	2013	2018
Una sola persona	8,1	6,1	19,7	25,4
De 2 a 4 miembros	70,5	67,7	73,3	68,5
5 y más miembros	21,4	26,3	6,9	6,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Número de núcleos familiares	Población gitana		Población no gitana	
	2013	2018	2013	2018
Sin núcleo	9,0	7,0	22,2	27,5
Un núcleo	81,4	87,0	73,9	70,0
Dos o más núcleos	9,5	6,0	3,9	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013 y 2018.

Respecto a ello, los últimos datos según la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA referentes a la comparativa entre los años 2013 y 2018, nos muestran una tendencia clara de la reducción de familias en las que conviven más de un núcleo familiar (un 80,8% son hogares formados por un núcleo familiar y un 29,7% de dos o más núcleos), aunque sigue siendo elevado el número de familias o de hogares que tienen 5 o más miembros, un 26,3% y de dos a 4 miembros, un 67,7%, porcentajes

similares a la población no gitana (cuadro 1). Además, el número de hogares monoparentales, según los datos de esta misma encuesta, va en aumento, el 2% de la población gitana se encuentra en situaciones de paternidad o maternidad no compartida.

En relación a la estructura familiar gitana, ya García (2007: 25) señaló la complejidad de la misma citando estudios anteriores de San Román (1997) que definió las diferentes formas de articular las relaciones que se establecían entre los distintos miembros de la comunidad gitana (*agrupación vecinal, patrigrupo o comunidad local de parientes, grupo doméstico y techo*) y que podrían incluir a familias nucleares y unipersonales extensas, lo que dificultaría la comparación con la estructura familiar no gitana. Se traslada así la atención más a las formas de relación familiar, ya que los gitanos están acostumbrados a compartir todas sus actividades con sus familiares o parientes próximos que quedan incluidos en la red de parentesco.

La importancia de la familia nuclear entre los gitanos es sólo relativa. La mayor parte de las actividades y decisiones se desarrollan en el *grupo doméstico* y, a otro nivel, en el patrigrupo en el que están incluidas, y la vida económica carece de sentido vista solo desde el interior de un *techo*. Las únicas excepciones son las familias nucleares que viven separadas de los demás parientes (García, 2007: 26).

La vida familiar de los gitanos, por tanto, va más allá de la unidad mínima nuclear (formada por una pareja y sus hijos) y puede incluir otros parientes próximos o vecinos cercanos atendiendo a un modelo familiar más extenso y en el que se establecen fuertes lazos de interacción entre sus miembros (Hombrados y Castro, 2013: 118). De hecho, según los datos de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales 2013 y 2018, la frecuencia de relaciones sociales y familiares según origen étnico, es mucho mayor en la población gitana que en la no gitana, alcanzando porcentajes del 73% que mantiene relaciones diarias y de varias veces por semana con los familiares e igualmente con vecinos y amigos. Y si analizamos la calidad de estas relaciones, según esta misma fuente, casi el 80% manifiestan que estas son buenas o muy buenas (Hernández, García y Gehrig, 2019: 36).

Al mismo tiempo, la vida familiar va ligada a una serie de valores y pautas de solidaridad, cooperación, asistencia y prestaciones mutuas mayores (García, 2007: 34). Si tenemos en cuenta precisamente los datos de la encuesta

anterior, el porcentaje de personas sin relaciones en el hogar y sin apoyo es bastante inferior que en la población no gitana (1% de la población gitana mientras que en población no gitana este subiría a 5,4%). En este sentido, los valores referidos como el respeto a los mayores, la solidaridad y la colectividad como razón organizativa, o la influencia que tiene la familia y el papel de la mujer son rasgos distintivos de su cultura.

La mujer desempeña un papel fundamental en la cohesión de la red de solidaridad que constituye una familia gitana –entendida como familia extensa-. Este rol que la comunidad le atribuye tiene una importante incidencia tanto en la familia como en el entorno en el que vive (Domínguez et al., 2004: 90).

Estas mismas autoras señalaron que “para la mujer gitana no tiene sentido avanzar sin sus familias, sin los demás miembros de su pueblo” (Domínguez et al., 2004: 90), remarcando la familia como pieza clave y central de su cultura. En cualquier caso, la complejidad de los modelos, funciones, relaciones y valores familiares descritos, en ocasiones puede propiciar una superposición de estructuras y redes socio-familiares y sociales que aún no han sido analizadas suficiente y particularmente (Haz et al., 2019).

Hay que destacar, por tanto, la importancia que la familia o el entorno familiar tiene para la población gitana, ya que su tradicional sistema de organización social se basa en el parentesco y se desarrolla no en un único grupo familiar, sino en diversos grupos familiares (García, 2007). Esto es perceptible en muchos de los aspectos que rigen su vida como, por ejemplo, el enorme respeto por los padres, las personas mayores o las figuras de autoridad, que puede hacer que los jóvenes dirijan sus acciones de acuerdo con las pautas establecidas por estos.

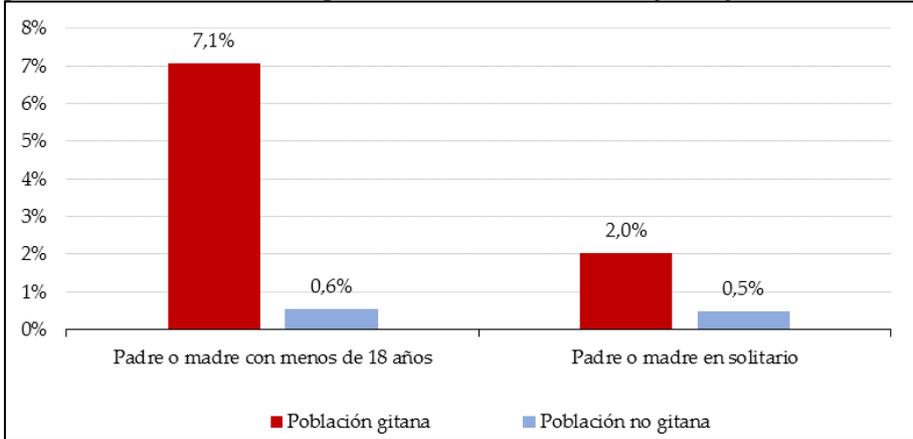
Existen estudios que corroboran este sentido tradicional y familiar, no solo de la importancia que tiene formar una familia, sino también del deseo de tener hijos como una costumbre para ellos importante, siendo este uno de los motivos por los que tenían más hijos que la población no gitana (Asensio, Nebot, Estruga, Pérez y Díaz, 2019). Como afirmaba San Román (1997: 6) se trata de un “tipo de cultura extremadamente celosa de las garantías de la paternidad”, dándole además al hecho de tener hijos, un sentido de unidad y fuerza familiar también asociado al mantenimiento de su cultura (Asensio et al., 2019).

Una pareja no tiene sentido si no procrea; una familia nuclear, una familia extensa, un linaje, un clan, será más fuerte, más poderoso, cuanto más miembro posea. Para los gitanos, conscientes de ser una minoría, cuanto más gitanos nazcan, más fácil será conservar la etnia, porque de esta manera aumenta la población, la fuerza de trabajo y, sobre todo, los portadores de la cultura gitana (Ramírez, 2005: 319).

Por ello el *“Matrimonio con hijos”* es la forma familiar más numerosa siendo además el matrimonio una institución central identificada incluso con el paso a un estado adulto y a la propia identidad personal: “Entre los gitanos el matrimonio es la institución central que abre la puerta al estado adulto. No estar casado es tener una identidad a medias y relega a los solteros a un estado de carencia, como de personas con alguna falta o merma” (García 2007: 36).

Las investigaciones consultadas coinciden en otras cuestiones como una edad más temprana de acceso al matrimonio. Los gitanos se casan antes y más que la población no gitana, y las gitanas se casan antes que los varones, siendo las mujeres las que menor tasa de soltería representan. Igualmente, tienen un número de hijos muy superior a los no gitanos y el primer hijo lo tienen muy pronto (el 75,4 % de las mujeres gitanas se casan antes de los 18 años, mientras que en los hombres la proporción es de un 53,8 %) (García, 2007: 37). Pese a ello, resulta destacable, el aumento de la soltería de mujeres gitanas en edades tempranas, algo que puede considerarse como un indicio de cambio en este grupo poblacional (Iturbide, 2011: 231). Datos confirmados en los informes de la Fundación FOESSA de 2014 y 2018, en los que se aprecia la evolución del estado civil de la población de 16 años o más según origen étnico (48,4% casados y 16,8% parejas de hecho), además un 7,1% ha sido o está a punto de ser madre o padre con menos de 18 años, y un 2% de personas, como se ha comentado anteriormente, que han afrontado la maternidad o paternidad en solitario, porcentaje que resulta más elevado que en la población no gitana (gráfico 1).

Gráfico 1. Hogares con padres o madres menores de 18 años y hogares con situaciones de paternidad o maternidad no compartida, en los últimos 10 años, según origen étnico, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

En la cultura gitana existen además otras características y tradiciones fuertemente arraigadas y muy relacionadas con esta dimensión de familia. Entre ellas la convivencia intergeneracional, el interiorizado valor de la procreación, los rituales gitanos relacionados con la boda (matrimonios concertados, prueba del pañuelo, precocidad matrimonial sobre todo femenina, etc.), pautas de endogamia familiar (preeminencia del matrimonio entre gitanos y preferentemente entre parientes) o pautas patrilocales de residencia posmarital (vivir en la casa de la familia del novio) (García, 2007).

Estas pautas o costumbres configuran modelos y valores familiares muy específicos como: residir en la casa de la familia del novio, unión entre familias cercanas o incluso dentro de la misma o vecinos próximos, pautas fuertes de solidaridad, reciprocidad y de asistencia mutua o búsqueda de apoyo en la religión o espiritualidad menos presentes en el conjunto de la población no gitana.

Los datos de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, evidencian algunas de estas pautas, por ejemplo, respecto a la participación en asociaciones religiosas cuyos porcentajes de participación son muy elevados y mayores que en la población no gitana (23% participación frente a un 5,9%). Igualmente, respecto a la necesidad de tipos de apoyo o ayuda para hacer frente a la atención de personas con limitaciones para la vida diaria en los hogares, en los relacionados con la

atención a cuidados personales, la población gitana manifiesta porcentajes inferiores de necesidad respecto a la no gitana (solo un 17,5% manifiesta esta necesidad, frente a un 28,4% de la población no gitana). También ocurre esto en la necesidad de apoyo de acompañamiento y supervisión que es más bajo para la población gitana (un 14,6% frente a un 25% en población no gitana).

Estos datos apoyan y van en consonancia con un modelo muy específico de solidaridad familiar en la comunidad gitana que implica una elevada frecuencia de interacción y solidaridad relacional de las redes de parentesco, y que traslada la atención a la importancia que tiene la consideración de los modos de funcionamiento familiar y de las relaciones y estrategias familiares. Todos estos valores no solo tienen consecuencias e implicaciones importantes para las dinámicas y roles familiares, tipos de apoyo o cuidados, sino que también se producen en los espacios familiares o van referidos al hogar.

No obstante, estudios recientes muestran una transición y cierta convergencia de las costumbres tradicionales de la población gitana con las de la población no gitana (Asensio et al., 2019: 124). En cualquier caso, la maternidad y el matrimonio siguen ocupando un lugar fundamental en la familia (FSG, 2006) y aunque como afirmaba García (2007: 42) “es en el ámbito de la estructura y la vida familiar en el que más parecen mantenerse las pautas tradicionales de la comunidad gitana”, también se están produciendo ciertas tendencias de cambio dentro de la misma, aunque aún falta información y estudios más profundos sobre los cambios y tendencias que en este ámbito puedan estar produciéndose. Iturbide destacó que estas pautas de cambio podían estar incidiendo en la configuración de nuevos modelos familiares y en “la construcción de un sistema de valores más o menos proclive al cambio y más o menos en línea con algunos elementos básicos de la modernidad” (Iturbide 2011: 236).

Respecto a ello este mismo autor indicó que estos cambios en la estructura formal no siempre determinan la tipología y estructura funcional diaria de las familias (Iturbide, 2011: 229). Un conocimiento de estas dinámicas familiares puede ser, por tanto, relevante y muestra la necesidad de abordar las mismas de modo más específico, incluyendo en los estudios la perspectiva de las familias y teniendo en cuenta estas características culturales y familiares.

2. Familia e inclusión social

En la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 se afirma que, a pesar de la evolución y avances experimentados por la población gitana y el acceso generalizado a los sistemas de bienestar social, aún quedan retos pendientes para una inclusión social plena. Según diversos estudios, el factor étnico es el que más se asocia a la exclusión y la población gitana es uno de los sectores sociales más discriminados y donde mayor incidencia tiene la pobreza (Laparra et al., 2011; Damonti y Arza, 2014; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012; Fernández Maíllo, 2019). Precisamente la estrategia nacional advertía de que existen aún prejuicios negativos que propician que “la población gitana siga siendo uno de los grupos hacia los que mayor rechazo social existe” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012: 16).

El último informe de la Fundación FOESSA (2019) señala también que la comunidad gitana se ve afectada por procesos de exclusión y es uno de los grupos donde mayor incidencia tiene la pobreza o existen brechas de desigualdad y exclusión multidimensional. Según la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de esta Fundación 2013 y 2018, los porcentajes de discriminación por razón de etnia son del 62,6% en la población gitana frente a un 3% de los no gitanos. El 68% de las mujeres gitanas se ha sentido discriminada alguna vez por razón de su etnia (en hombres esta proporción es más baja, 57,1 %). Y respecto a la pobreza, un 74% de esta población está en situación de pobreza moderada y severa (36,2% y 28,9% respectivamente) debido sobre todo al deterioro y a la crisis económica (Hernández et al., 2019: 27).

Según esta encuesta, el valor medio del Índice Sintético de Exclusión Social para la etnia gitana, es de 48,9% frente al 26,6% de la población no gitana, especialmente en los ámbitos de vivienda, empleo y salud. Si analizamos estos datos teniendo en cuenta el grupo de edad, hay un mayor peso de menores y jóvenes entre los excluidos de etnia gitana, encontrándose porcentajes de exclusión más altos en todas las dimensiones estudiadas. Además, como dato especialmente relevante, un 46% de la población gitana acumula porcentajes de exclusión en cuatro o más dimensiones, siendo solo un 4,8% este mismo porcentaje en población no gitana (Hernández et al. 2019: 17).

Por otra parte, el último informe de la Fundación FOESSA destaca la influencia que tiene la familia en la configuración de las trayectorias vitales de las personas y la importancia que tiene la socialización en un medio familiar adecuado, siendo la familia una de las principales transmisoras de desventajas o desigualdades sociales junto con el empleo y la educación. En dicho informe se advierte “del lastre que supone haber nacido en un hogar pobre, con escaso capital educativo y de composición atípica” (Fernández Maíllo, 2019: 143), ya que se aumentan las probabilidades de instalarse en un contexto de vulnerabilidad debido a que tanto los déficits como las posiciones sociales de los grupos se transmiten a sus integrantes a través de la familia, junto con el sistema educativo y el mercado de trabajo: “La pobreza se arrastra desde la cuna, se asienta en la experiencia escolar y se confirma en la ocupación” (Fernández Maíllo, 2019: 142).

Castell (1997), Laparra (2007) y Carmona (2010), incluían también las redes sociales y la desestructuración familiar como factores que pueden impedir participar plenamente como ciudadanos. Igualmente, según Laparra (2011) la discriminación es una de las principales amenazas a los principios de igualdad y ciudadanía. En el caso de la comunidad gitana, diferentes instituciones la sitúan como uno de los sectores de la población que más prácticas y situaciones de carácter discriminatorio padece en su vida cotidiana. Domínguez et al. (2004: 86) indicaban que existían importantes “barreras del racismo que asocia -en el imaginario social- algunos rasgos característicos de su origen étnico con numerosos y muy negativos estereotipos”.

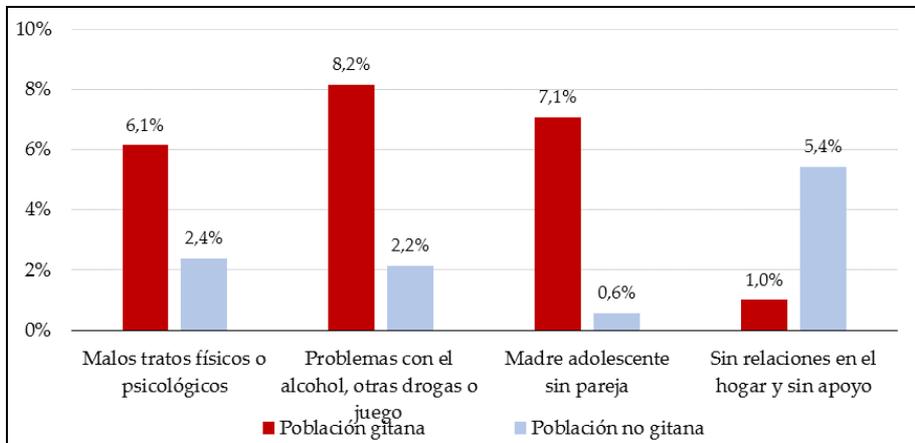
Más allá de estas consideraciones, la familia puede ser un factor de éxito o de fracaso a la hora de promover la inclusión, ya que actúa como un referente cercano y próximo, imprescindible para promover la participación social. La mediación en el ámbito de la familia se reclama como el instrumento fundamental para conseguir que este colectivo participe en la sociedad. Este trabajo de mediación debería poner en relación al sujeto afectado, su familia y las diversas instituciones que pueden atenderle (Fundación ONCE, 2008: 96).

Los distintos planes de acción de las comunidades autónomas y la *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*, prevén por ello medidas de inclusión social que tienen como finalidad “mejorar sus condiciones de vida, garantizar sus derechos y trabajar por una

sociedad más inclusiva e igualitaria, en la que se respete la diversidad y se fomente la interculturalidad” (Comunidad de Madrid, 2017: 10). En definitiva, se intenta apostar por un acceso efectivo y pleno a los recursos y derechos prestando especial atención a las relaciones sociales (Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales Gobierno Vasco, 2004). Los lazos familiares y sociales son por tanto una variable a tener en cuenta para mejorar las condiciones de vida, garantizar los derechos y lograr una inclusión social plena.

En este contexto, parece evidente que el hecho de pertenecer a grupos étnicos minoritarios supone una desventaja respecto a las variables e indicadores que inciden sobre la exclusión/inclusión social: empleo, vivienda, educación y salud, en las cuales estos grupos tienen mayores dificultades y situaciones de desigualdad y distancia social respecto a la población no gitana.

Gráfico 2. Vulnerabilidad de los hogares en las relaciones sociofamiliares según origen étnico, 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

En términos generales, si tenemos en cuenta los porcentajes de vulnerabilidad de los hogares en las relaciones sociofamiliares según origen étnico de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA de 2018, se evidencian niveles de intensa vulnerabilidad y todavía muy lejanos del conjunto de la población en relación a algunas variables (gráfico 2). Según esta encuesta los porcentajes de vulnerabilidad

de los hogares en las relaciones sociofamiliares son significativamente mayores que en la población gitana, multiplicándose en ocasiones este porcentaje por 4 y por 8, como es el caso de ser madre adolescente sin pareja (7,1% de la población gitana mientras que en población no gitana este sería solo de 0,6%); problemas con el alcohol, drogas o juego (8,2% de la población gitana mientras que en población no gitana este porcentaje sería del 2,2%); y malos tratos físicos o psicológicos (6,1% en población gitana frente a un 2,4% en población no gitana). Sin embargo, tal como hemos comentado con anterioridad, el porcentaje de personas sin relaciones en el hogar y sin apoyo es bastante inferior que en la población no gitana (gráfico 2).

Todas estas dimensiones e indicadores muestran una incidencia en la vulnerabilidad en los hogares diferente para la población gitana y no gitana incrementándose el grado de vulnerabilidad en la población gitana. Además hay que prestar particular atención a que esta varía en función de los condicionantes tanto individuales como del grupo social de pertenencia (Fundación ONCE, 2008: 96). En este contexto, la familia ocupa un lugar destacado en la medida que esta es un factor clave e importante de los procesos de inclusión de la comunidad gitana y un área clave para el resto de dimensiones de inclusión social.

Asimismo, según el informe de la Fundación FOESSA (2017: 10) el apoyo de la Familia y Amigos (IAFA) junto con el indicador de Recursos Propios de Hogar (RPH), es uno de los tres indicadores considerados dentro de los recursos que tienen las familias para afrontar y proteger los hogares de las situaciones de crisis, de pobreza o de exclusión social.

Según la FSG (2013: 14), algunos de los factores de exclusión socioeconómica que afectan a familia son: pobreza y pobreza extrema, desempleo, subempleo o empleo precario, dificultades económicas para mantener a la familia y vivir en entornos o espacios de vivienda aislados o marginales con menor acceso a centros y recursos de calidad.

Por otra parte, son numerosas las referencias que muestran correlaciones significativas entre las distintas variables empleo, educación, vivienda o salud y la variable familia. Existen estudios que confirman que "en cuanto al modelo familiar, el denominado como familia extensa es el que peor situación residencial disfruta, casi tres de cada cuatro hogares tienen una vivienda inadecuada. También los hogares monoparentales se encuentran

por debajo de la media en relación a la calidad de la vivienda. Los que poseen un mayor porcentaje de viviendas adecuadas son los hogares unipersonales y los denominados como sin núcleo” (Arza, 2011: 175). Según este mismo autor los matrimonios sin hijos, en muchos casos personas mayores, las familias monoparentales y los denominados como otros (personas solas, hogares sin núcleo,...) son las que sufren un mayor nivel de privación (Arza, 2011: 186).

Carrón y Arza (2013) mencionaban la repercusión de algunas de estas variables afirmando que los hogares monoparentales con hijos menores de la población gitana multiplicaban el riesgo de exclusión social. Estos autores destacaron también como el modelo de familia extensa y las inadecuadas condiciones de habitabilidad de las viviendas, repercutían negativamente y de forma muy significativa en su calidad de vida (Carrón y Arza, 2013: 77).

En cualquier caso, como bien advertía Arza (2011), los modelos familiares junto con los roles de género son algunos de los factores que pueden contribuir a las desigualdades en el seno de la comunidad gitana. En este sentido, cabe destacar el estudio de Laparra (2011) en el que se describió cómo en los hogares más pobres, la responsabilidad de los cuidados de salud en el hogar recaía en las mujeres, especialmente en las de más edad. Existen además otros estudios que muestran la correlación entre estos factores y que ponen el acento en la influencia que puede tener el tipo de posición de la mujer en la familia gitana y su incidencia en algunos indicadores relacionados con la salud (Arza, 2011: 148).

En el caso específico de las mujeres, se afirma que el tipo de posición que suele ocupar en la familia influye en sus desigualdades en salud, ya que suelen estar sobrecargadas y más centradas en el cuidado del resto de miembros de la familia que en su propia salud (Arza, 2011: 119).

En este contexto, es necesario como proponía el último informe de la Fundación FOESSA, (2019: 73) valorar la influencia de los entornos familiares de cara a “construir espacios para el *empoderamiento social y político* de las personas más afectadas por la crisis o en situación de mayor vulnerabilidad” (Fernández Maíllo, 2019: 73). Por ello necesitamos prestar especial atención a las etapas de crianza, ya que estas tienen una estrecha relación con la “transmisión intergeneracional de la pobreza y la frustración de proyectos vitales independientes” (Fernández Maíllo, 2019: 43).

3. La opinión de los profesionales sobre la familia de la población gitana

Como en capítulos precedentes, se ofrece en este epígrafe la opinión de los diez profesionales entrevistados en este estudio, cuyos perfiles y aspectos metodológicos se detallaron en el capítulo 1.

El análisis de las entrevistas en relación a la variable familia de la población gitana se ha clasificado en dos bloques, comenzando con una caracterización general del estado actual de la población gitana y los avances que se han producido, seguido de los retos y tendencias en este ámbito. La mayoría de los expertos entrevistados señalan la importancia que tiene el contexto familiar en los procesos de movilidad y de cambio en las comunidades gitanas y en general en todas las dimensiones de la exclusión social estudiadas: empleo, formación/educación, salud, vivienda, ingresos, red socio-familiar y participación, aunque en mayor o menor medida o con mayor o menor grado de especificación según los casos y que iremos viendo.

3.1. Estado actual y logros conseguidos en materia de familia en la población gitana.

Coincidiendo con las consideraciones de este capítulo todos los expertos consideran que sí ha mejorado la situación social general de las comunidades gitanas en España en los últimos años, aunque solo uno de los 10 entrevistados menciona el ámbito familiar de forma específica y sí hace referencia a que estos avances son muy heterogéneos según las familias gitanas:

No resulta una pregunta fácil de responder. La respuesta sería sí, en su conjunto, pero con matices. La población gitana, como todas, no es homogénea. Aquellas familias gitanas que han apostado por la educación de sus hijos/as, participar en los procesos sociales (movimientos sociales, políticos, deportivos, laborales...) públicos y privados, residir en espacios urbanos populares no segregados han mejorado ostensiblemente. Otras familias apenas han avanzado en su situación social y/o lo hacen con avances y retrocesos. Avances sí, pero reducidos a una parte de población (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

La consideración del ámbito familiar de la población gitana muestra de forma indirecta algunos resultados positivos en todos los indicadores, hecho verificado por los entrevistados. En relación a las variables salud, vivienda e ingresos analizadas, solo se menciona la importancia del ámbito familiar en

la higiene familiar (E9, perfil: Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional). Respecto a la variable educación un entrevistado (E1) menciona la falta de implicación de las familias en los aspectos educativos.

Es en la variable Red socio-familiar en la que más referencias a la familia encontramos, ya que además se menciona la importancia que tiene el apoyo de la red familiar extensa y lo señala como uno de los valores fundamentales en las comunidades gitanas, y vinculado a otras áreas como el empleo y la educación.

Apoyo familiar: Esta sigue siendo nuestra mejor baza. La crisis económica que ha sufrido España nos ha tocado de pleno ya que se ha visto afectada la clase obrera convirtiéndola en muchos casos de exclusión social. Nosotros nos apoyamos mucho en el ámbito familiar y eso ha servido en muchos casos para sobrevivir de una manera muy precaria, dando alojamiento a los hijos que han retornado al hogar con sus familias por desahucios, dando alimentos a los que no se han quedado sin trabajo, etc. (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

Persistencia en la importancia alta del grupo familiar, clánico y tribal. En mi opinión esta red sigue manteniendo una estructura estable y sólida, aunque se atisban cambios en la medida en que algunas familias puedan optar por la formación, empleo y educación que comporte cierto aperturismo al exterior del colectivo gitano (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

3.2. Retos y tendencias en materia de familia en la población gitana

Respecto a las tendencias futuras de las comunidades gitanas en el ámbito familiar, en numerosas ocasiones, los entrevistados mencionan la incidencia que tiene la familia en la mejora en distintas dimensiones (laboral, educativa, vivienda,...), y su influencia en el bienestar social y familiar (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

En el ámbito de la vivienda también dos entrevistados mencionan en sus discursos o hacen referencia a la interrelación de esta dimensión con la situación de las familias (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio; E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

Es de nuevo en el ámbito de las Redes socio-familiares donde los entrevistados mencionan más el ámbito familiar, y vinculan los cambios que

se están produciendo en esta dimensión a los cambios socio-económicos y valores socio-culturales actuales, y entre los que incluyen la familia nuclear y extensa junto con otros como el individualismo y una red de apoyo muy cercana. En cualquier caso, consideran que la familia sigue siendo fundamental.

En el fortalecimiento de las redes inter e intra-familiares de autoayuda deben basarse los planes integrales eficientes y coherentes de intervención. Habrá que mimar e incluso incentivar la fecundidad gitana, reduciendo la morbilidad-mortalidad infantil, ensanchando la esperanza de vida (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

También respecto a la movilidad hay algunos entrevistados que mencionan o hacen referencia a que la movilidad ascendente está relacionada o condicionada por las familias o situaciones familiares muy concretas. Asimismo, varios entrevistados hacen referencia a tendencias actuales sobre la reducción del tamaño de los hogares o a la modificación en los tipos de apoyo social de las redes de familia extensa o del sentimiento de pertenencia identitario (E1, E4, E8, E9).

Sí, algunos jóvenes quieren cambiar su situación actual. Pero les faltan los medios y recursos para lograrlo. Cuando en la familia algún miembro consigue destacar (ascender socialmente) el resto de la familia lo mira como ejemplo y tiende a imitarlo. Si sólo conoces tu entorno, tiendes a quedarte como estás. Son muy pocos los que consiguen ver más allá de lo establecido (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

En cuanto a las redes socio-familiares, algunos indicadores nos muestran que el tamaño de los hogares está reduciéndose. Este hecho, junto a otros posibles cambios como el incremento de la asalarización o de la inserción educativa o de la reducción de la segregación por barrios, puede tener un efecto de modificación en el tipo de apoyo social de las redes de familia extensa y en el sentimiento de pertenencia identitario. De nuevo, será necesario reconstruir las estrategias y rituales de apoyo e identidad (E10, Técnico de investigación nacional).

Por otra parte, en relación a que la composición de la población gitana respecto a su posición en la estructura social tiende hacia una mayor heterogeneidad o hacia una mayor homogeneidad, la mayoría de los entrevistados considera que se está avanzando hacia una mayor heterogeneidad y, además, muy condicionada por los medios de

comunicación, las redes sociales, y en general las tecnologías que están propiciando una socialización más abierta y fuera del ámbito estrictamente familiar, y también por el aumento de la educación y el fomento de valores como el individualismo, o pérdida de sentimiento de pertenencia que puede provocar el cuestionamiento en sí de los valores, tradiciones y expectativas de la comunidad gitana como tal. Uno de los entrevistados comenta asimismo los tipos de familia que pueden existir, haciendo mención a la diversidad de modelos y estilos de vida familiares. Especialmente los entrevistados consideran que se están produciendo cambios en sus expectativas y aspiraciones respecto a su identidad, a una mayor participación ciudadana, social o política y al papel que la mujer gitana está jugando, un papel clave en la ruptura de barreras internas y externas y en la dimensión familia. También señalan la familia como institución.

La composición de la población gitana respecto a su posición en la estructura social tiende hacia una mayor heterogeneidad como consecuencia de un aumento del nivel de formación que están experimentando las personas gitanas, especialmente los jóvenes. Se están produciendo cambios en sus expectativas y aspiraciones respecto a su identidad, al nivel de participación ciudadana, social o política, y al papel que debería jugar la comunidad gitana en la sociedad. En todo este proceso la mujer gitana está jugando un papel clave en la ruptura de barreras internas y externas. Por tanto la composición de la población gitana tiende a una mayor heterogeneidad (E5, Técnico de intervención pública regional, política social).

Actualmente en nuestra localidad se da el caso de familias donde todos sus miembros son analfabetos, tienen a tener pagas mínimas no contributivas y viven de las ayudas sociales. Y al mismo tiempo, hay otras familias donde los padres trabajan en diferentes sectores como puede ser el del transporte y le han dado a sus hijos educación universitaria, consiguiendo estos labrar su propio futuro. Ejemplos: Familia letrada / familia iletrada; Familias abiertas al mestizaje y a otras culturas (sudamericanos, africanos, etc.) / familias cerradas; Familias abiertas de mente (Homosexualidad, los derechos de la mujer) / familias muy tradicionales (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

La población gitana siempre ha sido heterogénea, aunque socialmente se ha tendido a pensar en ellos y ellas como un bloque homogéneo. No obstante, e indudablemente, la tendencia reciente y de futuro es hacia un incremento de la heterogeneidad (E10, Técnico de investigación nacional).

Igualmente, se señalan algunos valores de la cultura gitana propios y muy relacionados con la familia como la importancia que esta tiene, así como la importancia de la solidaridad intrafamiliar.

Una expresión típica entre personas gitanas hace referencia a que determinados comportamientos de algunos/as lleva al “apayamiento”. ¿Cómo mejorar y promocionar, sin perder las raíces, la identidad, dejar de hacer cosas de gitanos/as? La promoción individual, de un miembro de una familia es algo difícil de ver y entender; la familia y la solidaridad intrafamiliar hace que, si algún miembro tiene mejor posición económica, por ejemplo, comparta con quien peor está, lo que lleva muchas veces a compartir lo poco que se tiene y seguimos en precario todos/as. En ocasiones las mejoras de alguien (tener un empleo, una estabilidad, unos ingresos fijos, por ejemplo), también sirve de estímulo y de referencia para otros/as (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

Por otra parte, la mayoría de los expertos entrevistados señalan la influencia que tiene el contexto familiar en los procesos de movilidad y de cambio en las comunidades gitanas y en general en todas las dimensiones de la exclusión social estudiadas y en la configuración de la identidad personal.

El primer y más fuerte elemento de identificación de la población gitana es con su familia o linaje. La identidad del individuo, y su consideración en la comunidad, en gran parte es entendida en función de inmersa en su grupo de parientes (E10, Técnico de investigación nacional).

De hecho, respecto a cuáles son las principales diferencias en España entre las personas de etnia gitana y aquellas que no pertenecen a este grupo, uno de los entrevistados citaba la influencia de la familia para la población gitana.

Con carácter general, la institución familiar dentro de la comunidad gitana tiene mayor influencia que en el resto de la población, observándose cierta resistencia al cambio, condicionando, por tanto, los procesos de movilidad social, pero no tenemos suficientes elementos de juicio para determinar en qué medida (E5, Técnico de intervención pública regional, política social).

4. Conclusiones

A modo de síntesis sobre esta dimensión de la familia, la investigación muestra claramente que esta es un motor esencial y un factor clave en los procesos de socialización y desarrollo de la comunidad gitana con una influencia notable en otros ámbitos y dimensiones (educación, empleo, vivienda, salud, participación social), pudiendo ser un factor importante respecto a la lucha contra la discriminación y la desigualdad (Fernández Maíllo, 2019).

Los diferentes estudios existentes sobre la familia en la comunidad gitana, vienen a expresar que la familia extensa es su unidad estructural básica y la principal vía de transmisión y mantenimiento de su cultura (García, 2007). No obstante, la estructura y dinámicas familiares son complejas (sus relaciones, funciones,...), ya que no están siempre determinadas por una unidad doméstica mínima y hacen referencia a un sistema de relaciones y redes más extensas y de interacciones más complejas que las estrictamente nucleares (García, 2007). La familia según indicaba el informe de la Fundación FOESSA es el centro que sostiene los cuidados y la sostenibilidad de la vida entendida como la interacción entre el cuidado de las personas y su entorno (Fernández Maíllo, 2019: 124). La familia es considerada, además, como factor clave en el desarrollo de la identidad individual y de la transición a la vida adulta (García, 2007).

Por otra parte, en los últimos años han acontecido una serie de cambios en el ámbito social que también han afectado a la familia gitana. Cada uno de estos procesos ha conllevado cambios significativos en los modelos familiares y en las pautas de convivencia y valores y que han afectado a esta dimensión. No obstante, la familia sigue conservando su relevancia como institución social prioritaria para la población gitana. Es necesario por tanto establecer en qué medida estos cambios han incidido y modificado las actitudes, conductas y roles de la comunidad gitana (Iturbide, 2011).

En este contexto de transformación se deben evaluar las distintas situaciones y contextos familiares, así como su incidencia en: otras variables intrafamiliares (estilos parentales, grado de pertenencia e identificación familiar,...); en el bienestar y en la calidad y condiciones de vida; o en otras dimensiones (empleo, educación, salud o vivienda).

Es necesario además prestar particular atención al rol de las mujeres dentro de la comunidad gitana, dado que tradicionalmente han sido las transmisoras de los valores y la cultura de su pueblo y, además, desempeñan un papel esencial en el apoyo y cuidado familiar (Ferrer, 2003), por lo que es importante incluir medidas específicamente dirigidas a ellas.

Se ha evidenciado asimismo la importancia que tienen las etapas de crianza en la configuración de dinámicas de exclusión-inclusión social. La estructura social y la vida familiar son factores que desempeñan un papel fundamental en la mentalidad y el comportamiento de la población gitana y los modelos familiares tienen una notoria incidencia en la mejora de su bienestar y de sus condiciones de vida a más largo plazo. Así, se deberá prestar especial atención a los factores relacionados con la misma para poder establecer adecuadamente la influencia o interconexiones que tiene con otras dimensiones.

Siguiendo a Domínguez et al. (2004), es importante no identificar la familia como una barrera, sino como un elemento transformador. La familia representa una oportunidad de cambio y mejora y un mecanismo a considerar para lograr la inclusión social. La familia es una pieza clave y un elemento central de la cultura y el desarrollo de la comunidad gitana por lo que como indicaba el último informe de la Fundación FOESSA (Fernández Maíllo, 2019: 135) “son imprescindibles cambios socioculturales orientados a superar los obstáculos y las resistencias que se desprenden de los imaginarios sociales compartidos”. Se precisa, por tanto, un cambio sociocultural en el que se fomenten los escenarios de actuación desde la perspectiva de la familia.

Por otra parte, aún existen diferencias socioeconómicas entre la población gitana y no gitana que han quedado patentes en los últimos informes y estudios, algunas en estrecha relación con la familia. Estas muestran la necesidad de abordar esta variable de modo más detallado y específico, dado que no existen muchos estudios en esta línea actualizados.

A esto cabe añadir, como señalan Arza (2011), Macías y Redondo (2012), Haz et al. (2019), que los distintos estudios no incluyen la propia percepción que de esta dimensión tiene la población gitana por lo que sería recomendable seguir las recomendaciones europeas que alientan sobre “la participación activa e informada de los representantes de la cultura gitana tanto en las

intervenciones como en las investigaciones que tengan por estudio algún aspecto que les pueda afectar de manera directa” (Macías y Redondo, 2012: 76) .

En conclusión, dada la falta de información científica y contrastada en el ámbito familiar (escasez de estudios específicos actualizados, poco reconocimiento de esta variable, estudios cuya significación queda limitada por el carácter local), se debería analizar la situación familiar de la población gitana e impulsar acciones para evaluar su situación y necesidades familiares y abordar las distintas variables relacionadas con las dimensiones aquí especificadas. Ello constituye un paso necesario para avanzar en el conocimiento y la investigación científica sobre este ámbito. Bajo este prisma se trataría de fortalecer el estado de las investigaciones sobre esta variable y, por lo tanto, actuar en estrategias concretas de intervención y en recursos y políticas específicas que fomenten su inclusión social y la mejora de su calidad de vida.

Bibliografía

- Arza, J. (2011). La salud en la comunidad gitana: desigualdad acentuada por el género, la edad y la exclusión. En M. Laparra (coord.) *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Asensio, A. (2015). *Mujeres gitanas de Zaragoza: de lo privado a lo público, un análisis desde la perspectiva de género* (Tesis doctoral). Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Asensio, A., Nebot, L., Estruga, L., Pérez, G. y Díaz, E. (2019). Anticoncepción en la población gitana residente en dos barrios con bajo nivel de renta de Barcelona. *Gaceta Sanitaria*, 33(2), 129-136.
- Carrón, J. y Arza, J. (2013). Intensificando (aún más) la vulnerabilidad: los hogares monoparentales en la población gitana. En S. Giménez Rodríguez y G. Tardivo (coords.) *Proyectos sociales, creativos y sostenibles* (66-80). Toledo: ACMS.

- Comunidad de Madrid (2017). *Plan de Inclusión Social de la Población Gitana de la Comunidad de Madrid 2017-2021*. Madrid: Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.
- Damonti, P. y Arza, J. (2014). Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava. Documento de trabajo 3.5. En Informe FOESSA 2014. Madrid: Fundación FOESSA.
- Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales Gobierno Vasco (2004). *Análisis de la situación del Pueblo Gitano en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano.
- Domínguez, C.; Flecha, A. y Fernández, M. (2004). Mujeres gitanas y mercado laboral: mecanismos para superar su triple exclusión. *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, 11, 81-94.
- Fernández Maíllo, G. (coord.) (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ferrer, F. (2003). El estado de salud del pueblo gitano en España. Una revisión de la bibliografía. *Gaceta sanitaria: Órgano oficial de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria*, 17(3), 2-8.
- Fresno, J. M. (1999). Las políticas de empleo y la comunidad gitana. *Gitanos. Pensamiento y cultura*, nº 2, octubre 1999.
- Fundación FOESSA (2017). *Desprotección social y estrategias familiares*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Fundación FOESSA (2018). *Exclusión estructural e integración social*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Fundación ONCE (2008). *La situación de multidiscriminación ante el empleo en personas de etnia gitana con discapacidad*. Madrid: CERMI.
- Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2013). *Guía para trabajar con familias gitanas el éxito escolar de sus hijos e hijas*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- García, A. (2007). La familia en la comunidad gitana. En M. Laparra (coord.) *Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

- Haz, F.; Ferrer, I.; Hernández, M.; Guerrero, C.; Romero, E. y Abellán, M. D. (2019). La investigación sobre comunidades gitanas en España en el contexto europeo: un análisis documental. *Revista de Estudios Socioeducativos. ReSed*, (7), 117-136.
- Hernández Pedreño, M.; García Luque, O. y Gehrig, R. (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. En G. Fernández Maíllo (coord.) *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de Trabajo 3.12*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Hombrados, I. y Castro, M. (2013). Apoyo social, clima social y percepción de conflictos en un contexto educativo intercultural. *Anales de Psicología*, 29(1), 108-122.
- Iturbide, R. (2011). Lento cambio en la familia gitana. En M. Laparra (coord.) *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Lorenzo, F. (coord.) (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M. (coord.) (2011). *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Macías, F. y Redondo, G. (2012). Pueblo gitano, género y educación: investigar para excluir o investigar para transformar. *International Journal of Sociology of Education*, 1(1), 71-92.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012). *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ramírez, J. (2005). *Matrimonio y boda de los gitanos y de los payos*. Barcelona: CPEDA.
- San Román, T. (1997). *La diferencia inquietante: viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos*. Madrid: Siglo XXI.

Capítulo 11. Población gitana y participación

Gustavo Solórzano Pérez

Introducción

Existe un consenso entre la comunidad científica en considerar la participación como dimensión en el estudio de la exclusión social. Esto es así ya que en la exclusión social convergen múltiples factores interdependientes entre sí (Hernández Pedreño, 2014) y donde la acción participativa se contempla como uno de esos ámbitos interrelacionados, dando cuenta de la importancia que para la inclusión social tiene el hecho de intervenir en procesos, principalmente en colectivos donde se acumulan desventajas sociales o discriminaciones, como el caso de la población de etnia gitana. La participación activa se torna en estos casos como una herramienta fundamental en la confluencia de personas con intereses comunes, la generación de espacios y escenarios donde llevar a cabo el reclamo de actuaciones institucionales o de la lucha contra la discriminación. Así, la relevancia de los modos de participación de la población gitana ha sido estudiada por diversos autores en España (Cantón, 2018; Damonti y Arza, 2014; Laparra, 2007, 2008 y 2011), cuyos análisis se incorporan en este trabajo.

Este capítulo pretende actualizar la visión de la participación gitana, para ello, se presentará en primer lugar y a modo de ensayo, un enfoque¹ de estudio de la participación con el fin de poder ordenar y categorizar de forma más concreta los diferentes escenarios y las herramientas de análisis que pueden ser susceptibles de abordar para la investigación de dicha

1 EL enfoque establecido en este capítulo no se fundamenta, por el momento, en ningún cuerpo teórico. Simplemente se pretende realizar una aproximación a un nuevo método de estudio de la Participación de la población en general dentro de los espacios establecidos para dicha participación. Este método está abierto a reflexión y oposición en tanto en cuanto no se ha llevado a cabo hasta el momento, por lo que no se tiene valoración sobre su validez o fiabilidad. La base principal es la esquematización y la descripción más detallada de los diferentes espacios de participación y sus campos de estudio, que pueden entenderse coherentes para una mejor comprensión de lo que es la participación y para abordar su análisis de forma más amplia.

participación. No se aspira a una descripción completa de este enfoque, tan sólo exponer unos parámetros concretos que ayudarán para el análisis de la participación de la población objeto de estudio en las diferentes áreas o escenarios que se detallarán a continuación. Se entiende que, ya no sólo la “definición de las áreas vitales en las que pueden tener incidencia los procesos de exclusión es determinante para avanzar en su estudio y comprensión” (Hernández Pedreño, 2014: 42), sino que la definición de esas áreas vitales es fundamental para un análisis mucho más exhaustivo y real.

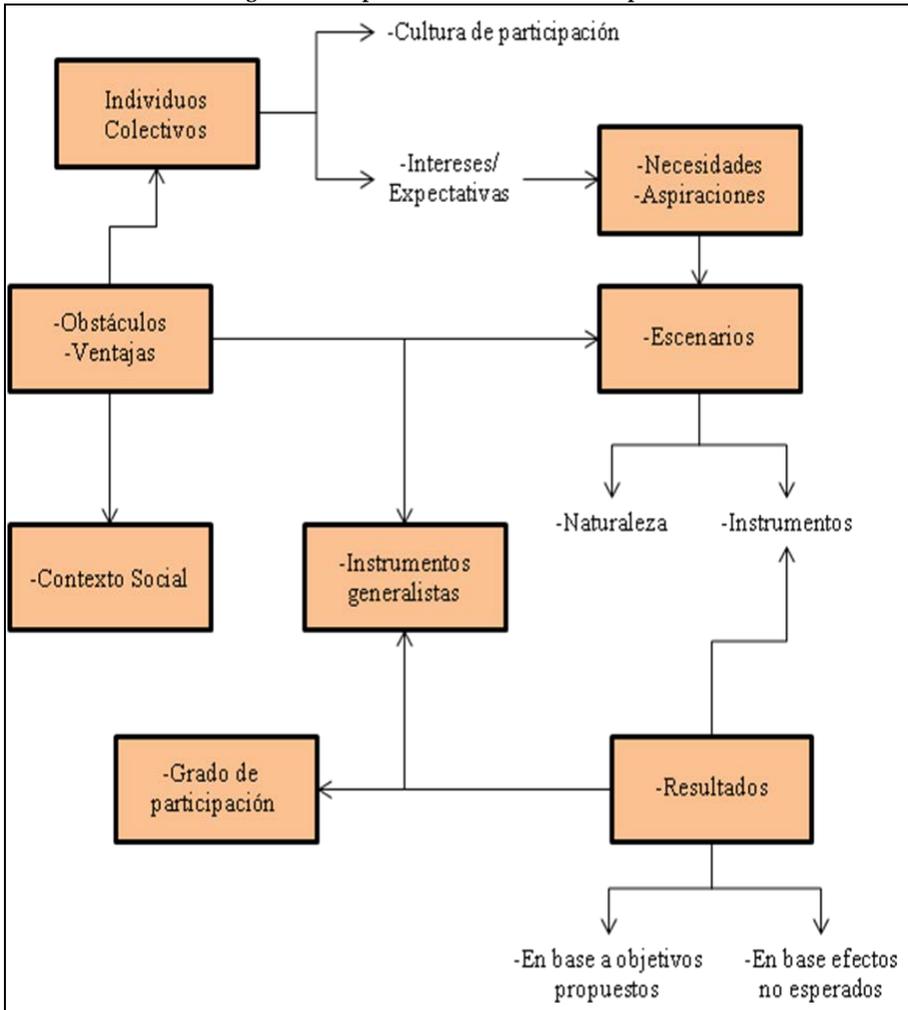
Seguidamente se expondrá el análisis de la participación de la población gitana en los distintos escenarios establecidos y un apartado donde se relaciona la participación con la inclusión social. Todo ello con el apoyo de otros estudios revisados, junto a dos fuentes primarias, habituales en este estudio y comentadas en el capítulo 1, las opiniones de los expertos entrevistados y los datos de las Encuestas FOESSA de los años 2013 y 2018.

Además de ofrecer un análisis de la participación de la población gitana, se proponen una serie de campos para el estudio del concepto de participación y de la acción participativa en sí, en cualquier ámbito y para cualquier individuo o colectivo. La presentación de estos parámetros no pretende ser exclusiva ni excluyente de otras formas epistemológicas de abordar el análisis de la participación, sino la humilde pretensión de exponer un enfoque analítico que facilite el conocimiento, la comprensión y el estudio de la participación como fenómeno social.

1. Enfoque de análisis de la participación

En la figura 1 se muestra el esquema de campos establecidos para llevar a cabo dicho estudio, el cual, dependiendo del punto de partida, puede ofrecernos resultados deductivos o explicativos.

Figura 1. Campos de análisis de la Participación



Fuente: Elaboración propia.

Si el estudio parte del sujeto que ejerce la participación, cabe la posibilidad de enfocar el análisis desde el punto de vista del individuo o del colectivo. Este llevará a cabo la participación si existen *intereses* o *expectativas* que le motiven a hacerlo, determinando la acción propia de la participación. Se analizará si existen o no, y si están relacionados con las *aspiraciones* o con las *necesidades* de los individuos o colectivos. Por aspiraciones se considera aquellos intereses que corresponden con las apetencias o aficiones que

cualquier individuo pueda desarrollar y que se relacionan con las actividades de tipo lúdico o espiritual. En lo que respecta a los intereses relacionados con las necesidades, estas se entienden por la exigencia de mejorar la situación personal o colectiva de elementos clave para la vivencia o convivencia de las personas. Además, ha de tenerse en cuenta la *cultura de participación* que tanto el individuo o el colectivo han podido desarrollar en el transcurso de su historia vital, lo que su vez nos revelará más información sobre el origen de sus intereses o expectativas.

Por otra parte, en función de si la participación es motivada por necesidades o aspiraciones, y de cuáles sean estas, la acción participativa se desarrollará en unos *escenarios* concretos. Por escenarios se entiende todo espacio social, ya sea público o privado, que tenga influencia directa o indirecta en cualquier aspecto de la vida de las personas. Estos han de abordarse examinando cuál es su naturaleza, es decir, en qué ámbitos se desarrollan sus funciones, hacia qué elementos de la sociedad se dirigen sus acciones y la extensión de su área de influencia, entre otros aspectos. Por otra parte, es igualmente relevante el conocimiento y análisis de los posibles instrumentos de participación que el propio escenario disponga para la participación dentro del mismo.

Además de los instrumentos propios que cualquier escenario pueda establecer, es necesario analizar lo que se ha llamado aquí *instrumentos generalistas*. Si el voto se considera un instrumento propio del escenario político, una manifestación o un escrache pueden ser instrumentos generalistas en tanto en cuanto pueden desarrollarse para incidir en distintos escenarios.

Otro campo de análisis es el *contexto social*. La situación en la que una sociedad se encuentre en un tiempo concreto puede ser determinante para que la participación pueda o no pueda llevarse a cabo, se dirija hacia unos escenarios concretos o tenga diferentes intensidades. Este contexto social puede influir en la acción participativa de los individuos o colectivos en función de si se ven amenazadas sus necesidades o expectativas por dinámicas sociales estructurales en un momento preciso y si estas dinámicas sociales permiten la acción participativa con total libertad.

De los campos anteriormente descritos (sujetos, escenarios, instrumentos generalistas y contexto social) se ha de indagar cuáles son los obstáculos o

ventajas que inciden a la hora de poder ejercer la participación. No se practicará la misma participación en una persona que pueda disponer de tiempo para llevarla a cabo que en una persona que no lo tenga. No será la misma participación en un colectivo organizado que en otro que no lo esté. Dependiendo de la permeabilidad o accesibilidad de participación en los distintos escenarios, ésta se llevará a cabo en mayor o menor medida. Además, ha de analizarse si el contexto social es represivo o se dispone de unas normativas democráticas que faciliten la participación.

En referencia al *Grado de participación*, o análisis del nivel de participación, se observará la intensidad y la temporalidad de ésta, lo cual mostrará el compromiso acometido por los individuos o colectivos en la acción participativa. Este análisis ha de realizarse a través de los instrumentos de participación, tanto generalistas como propios del escenario.

Como último elemento, se establece el campo de observación de los *resultados*. La participación puede ofrecer dos tipos de resultados; por un lado, el nivel de consecución de aquellos aspectos por los cuales se emprendió la acción participativa; y por otro, aquellos resultados que han podido generarse en base a efectos no esperados de la participación. Estos últimos pueden estar estrechamente relacionados con el análisis que de la participación se realiza como dimensión de la exclusión social. Si se desea conocer en qué medida la participación es un elemento de inclusión ha de realizarse un análisis paralelo en cuanto a la repercusión que tiene cada uno de los campos establecidos en la posible inclusión social de las personas o colectivos, incluyendo preguntas *ad hoc* para poder responder de manera concreta a las cuestiones relativas a la inclusión social derivada de la participación. Hay que tener en cuenta que el propósito de la participación no es, por norma general, la consecución de la inclusión social, si no que ésta, teóricamente, puede venir por el mero hecho de participar o como consecuencia o efecto no esperado de la participación.

Ha de aclararse que no es propósito de estas líneas abordar el análisis de la participación de la población gitana siguiendo de manera completa el conjunto de estos campos, sino que, a partir de fuentes concretas, enmarcar cada resultado dentro del campo correspondiente según el enfoque establecido. En lo que sigue se expondrán algunas conclusiones que otros estudios han establecido con respecto a la participación de las personas gitanas, las opiniones de los diferentes expertos que han colaborado en este

estudio y los datos relativos a la encuesta FOESSA de 2018, que hacen alusión a la participación de la población gitana, comparándolos, en algunos casos, con los que se reflejaron en el anterior encuesta FOESSA de 2013, a partir del análisis realizado por Damonti y Arza (2014).

Puesto que el sujeto ya se ha establecido (población gitana), se presentarán los resultados a partir de los escenarios de participación. Estos quedan definidos por *Participación Política*, aquella que hace referencia a la participación en lo que comúnmente se entiende por política (Gobierno, Instituciones, elecciones, políticos, partidos políticos, etc.); *Participación Lúdico/Espiritual*, entendida por aquella que puede efectuarse en asociaciones o acontecimientos deportivos, relaciones socio-familiares, actos u organizaciones religiosas, actividades artísticas...; *Participación Comunitaria*, llevada a cabo en el ámbito sanitario, educativo, o en asociaciones de tipo vecinal, ecologista...; y *Participación Colectiva*, la que se enfoca directamente con colectivos concretos como mujer, jóvenes, mayores, inmigrantes o trabajadores entre otros.

2. Participación política

La revisión realizada de anteriores estudios para este análisis (Aguilera, 2000; Fundación Pere Tarrés, 2005; Damonti y Arza, 2014; Laparra, 2007 y 2011) refleja, por un lado, la escasez de estos en lo relativo a la participación política de la población gitana; por otro, que no son nada concluyentes, ya que pueden extraerse diferentes conclusiones del grado de participación en cada uno de ellos; y, por último, el hecho de que esos estudios no analizan o no profundizan en los campos aquí establecidos.

Dentro del análisis de la naturaleza del escenario, puede señalarse que los partidos políticos no consideran, de manera notable, al pueblo gitano como un sector de la población con determinadas características susceptibles de ser abordadas desde las instituciones políticas. De los cinco partidos, que en las últimas elecciones generales de 2019, han conseguido mayor representación en el Parlamento español, y teniendo en cuenta los programas electorales con los que se presentaban a dichas elecciones, se extrae que uno de ellos incluye la palabra *gitano* (o derivados) en 14 ocasiones, le sigue el que la introduce en tres ocasiones (incluidas las tres en un solo párrafo), tras ese se situaría el que la contiene sólo una vez, y por

último, estarían dos partidos políticos con alta representación parlamentaria que no realizan mención alguna al colectivo gitano en sus respectivos programas electorales.

Este escenario político no es tan adverso respecto a la intervención, ya que desde las instituciones públicas se establecen diferentes estrategias o planes de inclusión donde la población gitana no es sólo objeto, sino sujeto participante. En lo que respecta a la *Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020*² (ENISPGE, en adelante), los mecanismos de participación de la comunidad gitana se establecen a partir de la consulta, para su elaboración, a las *entidades gitanas más representativas*, tanto a nivel nacional (Asociación Nacional Presencia Gitana, Fundación Secretariado Gitano, Unión Romaní,...) como autonómico (Federación de Asociaciones Culturales Cristianas de Andalucía, Federación Regional Gitana de Asociaciones de Castilla La Mancha, Federación de Asociaciones Gitanas de Cataluña, Asociación de Promoción Gitana de la Rioja...). Además, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano ha sido informado y ha participado en el proceso desde su inicio³. A su vez, en los planes de inclusión específicos para la población gitana realizados en algunas Comunidades Autónomas, se ha contado con la participación de la comunidad gitana en diversos aspectos de los planes y en diferentes formas de participación como asociaciones y federaciones, así como Consejos asesores del pueblo gitano.

Con respecto al grado y los instrumentos de participación política se ha de realizar una descripción lo más cercana y acertada posible sobre lo que es la propia participación política.

Las acciones realizadas por ciudadanos privados que están en alguna medida dirigidas a influir la selección del personal gubernamental o sus actividades, a introducir nuevos temas en la agenda, y/o a cambiar los valores y las preferencias conectadas directamente con la toma de decisiones políticas (Morales, 2001: 160).

Se pueden establecer dos vertientes de participación; por un lado, estaría la participación que realizan las personas como benefactoras de derechos,

2 Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014). *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*. Madrid: MSSSI.

3 En el capítulo 13 puede consultarse un análisis más extenso de este aspecto participativo.

comunes en una sociedad, y que se relacionan con el concepto o estatus de ciudadanía. Estos derechos provienen y son efectivos, en general, a través de las leyes y normas gubernamentales, aunque también de la costumbre y la tradición y de otras organizaciones internacionales y supranacionales, y confieren, por ejemplo, el derecho de poder votar en unas elecciones o ser elegido representante público en ellas. Por otra parte, esta participación política puede entenderse o efectuarse, de manera que, a través de instrumentos diferentes al voto, la ciudadanía actúe para visibilizar problemáticas que no se estén atendiendo por parte de los poderes públicos, la consecución de demandas que sólo los poderes públicos pueden hacer efectivas, o la participación directa en el diseño e implantación de políticas.

Para la primera vertiente apuntada de participación política, se analizarán los resultados extraídos de las encuestas publicadas en los informes FOESSA de los años 2014 y 2019 que reflejan el grado de participación, y su evolución, en uno de los instrumentos propios de participación establecidos para este escenario (voto en las elecciones nacionales y autonómicas) de la población gitana (cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución de la participación en elecciones autonómicas y generales del informante clave del hogar según origen étnico, 2013 y 2018 (%)

Participación en elecciones autonómicas y generales	Población gitana				Población no gitana			
	Autonómicas		Generales		Autonómicas		Generales	
	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018
Nunca por no tener edad	0,5	-	0,5	-	0,8	1,0	0,7	1,0
Nunca por no tener derecho a voto	0,0	15,2	0,0	15,2	0,7	6,0	0,8	6,0
Nunca porque no me interesa	23,3	15,2	23,2	15,2	6,3	4,2	5,9	4,3
Nunca porque no sirve para nada	9,0	8,1	8,5	7,1	4,8	3,0	4,8	2,9
En algunas ocasiones	23,8	10,1	23,7	15,2	12,3	9,0	12,1	7,9
Casi siempre	11,0	15,2	10,4	10,1	16,0	16,6	16,0	16,7
Siempre	30,0	36,4	31,3	37,4	57,7	60,1	58,3	61,1
Otras razones	2,4	-	2,4	-	1,3	-	1,4	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013 y 2018.

Como puede apreciarse, el grado de participación (respuesta siempre) de la población gitana, tanto en elecciones generales como autonómicas, es significativamente inferior al de la población mayoritaria. Mientras que en los niveles en 2013 estaban entre el 57,7% y el 58,3%, en la población gitana se situaban entre el 30% y el 31,3%. Aun así, se pueden ver datos positivos en cuanto a la evolución acaecida en la población gitana con respecto al voto

electoral. Si en la población mayoritaria se observa una mayor participación (*respuesta siempre*) en ambas elecciones, presentando una evolución media de 2,6 puntos porcentuales, en la población gitana, este incremento en la participación es de 6,25 puntos.

Señalar también que con esta técnica para el análisis del grado de participación, se puede extraer información acerca del nivel de interés que la población gitana tiene en la participación política (cuadro 1). Así, las respuestas *nunca porque no me interesa* y *nunca porque no sirve de nada*, ofrecen datos de interés. Al igual que ocurría con el grado de participación, el interés de la población gitana en la participación política es significativamente inferior al de la población mayoritaria. Los datos reflejan que el porcentaje de gitanos que afirman estas respuestas en el año 2013 es de un 32,3% para las autonómicas y un 34,1% para las generales, siendo en la población mayoritaria, para el mismo año de un 11,1% y un 10,7% respectivamente. Una distancia de más de veinte puntos que expresa claramente la importante diferencia que existe entre la población gitana y la población mayoritaria con respecto al interés de participación en las elecciones.

En este caso, ocurre lo mismo en para el grado de participación, observándose en el año 2018 una evolución positiva con respecto al año 2013, siendo menores los porcentajes, en ambas poblaciones, de la falta de interés en las elecciones, tanto autonómicas como generales. Esta evolución (uniendo ambas respuestas antes comentadas), que en la población mayoritaria pasa del 11,1% al 7,2% en los comicios autonómicos y del 10,7% al 7,2% en las elecciones nacionales, resultando una disminución media de 3,7 puntos, supone en la población gitana una mayor disminución, pasando del 32,3% en 2013 al 23,3% en el año 2018 para las autonómicas, y del 34,1% al 22,3% en las elecciones generales, lo que se traduce en un descenso medio de 10,4 puntos. Aunque la diferencia entre ambas poblaciones es aún demasiado elevada, sin duda existen aspectos específicos, susceptibles de ser abordados en la población gitana, que pueden explicar esta mayor disminución.

Para el análisis de la segunda vertiente apuntada dentro del escenario de participación política, aquella que se relaciona con la incorporación de nuevos temas en la agenda pública o el cambio de valores y preferencias en el ámbito político, se evaluará otra de las herramientas de participación (ser miembro activo o inactivo de partidos políticos) que la población tiene para

la participación política, examinando el nivel de afiliación que la población gitana tiene en los propios partidos políticos. En este caso, se mide el grado de participación como miembro activo o inactivo y no ser miembro en algún partido político en el año 2018.

Como puede apreciarse en el cuadro 2, la participación como miembro activo en algún partido político por parte de la población española, gitana (2%) y no gitana (1,7%), es exiguo. La falta de interés en las cuestiones políticas de fondo, la desconfianza en los propios políticos, las estructuras semi-cerradas de los partidos, la autosuficiencia económica de estos (no dependiendo significativamente de afiliaciones de los ciudadanos), entre otros motivos, pueden ser sólo algunas de las causas de esta insignificante participación, ya sea como miembro activo o inactivo, en los partidos políticos. En este caso, no existe una diferencia en función de la etnia, quedando ambas poblaciones, gitana y no gitana, en unos niveles similares de participación.

Cuadro 2. Participación como miembro activo y como miembro inactivo en partidos políticos según origen étnico, 2018 (%)

Miembro activo o inactivo de Partidos Políticos	Población gitana	Población no gitana
No es miembro	98,0	96,9
Miembro activo	2,0	1,7
Miembro no activo	-	1,4
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Por último, se hace referencia a otro instrumento de participación política vinculado con la segunda vertiente. En este caso se analiza lo que ha venido llamándose participación ciudadana, que se enmarca aquí dentro de las herramientas de participación y no como escenario independiente. Esto es así en tanto en cuanto la participación ciudadana puede ser entendida como aquella que se realiza a través de plataformas o asociaciones que se establecen para la cooperación con las administraciones públicas en el diseño, valoración e implementación de políticas públicas. Estaría relacionada con el concepto de gobernanza, donde los ciudadanos, de manera individual o colectiva, participan en el proceso de toma de decisiones políticas.

La participación ciudadana de la población gitana se evidencia a través de los Planes o Estrategias de Inclusión generales y específicos para el colectivo gitano, tanto nacional como autonómicos, puestos en marcha en España a lo largo de los últimos tiempos. En los últimos años se han establecido órganos consultivos y de representación del movimiento asociativo gitano adscritos tanto a la Administración General del Estado como a varias comunidades autónomas. Ejemplos de ello son la creación de un Consejo Estatal del Pueblo Gitano en 2005, así como la articulación de órganos de similares características en Cataluña, País Vasco, Extremadura, y en Castilla-La Mancha (ENISPGE, 2012: 20).

Con respecto a los obstáculos que son susceptibles de ser causantes de una baja participación política, puede apuntarse que “la falta de formación o el hecho de no sentirse escuchados/as ni representados/as en instituciones y entidades” (Laparra, 2007: 191), acrecienta la idea de no ser un colectivo sobre el cual, las instituciones públicas, o privadas, pudieran poner su mirada para la toma en consideración de sus demandas o problemáticas. De igual forma se considera que “un gran número de personas que no participan en las elecciones es por falta de interés” (Damonti y Arza, 2014: 160). Asimismo existe una “limitada e insuficiente presencia de personas gitanas en órganos de representación política o de participación social” (ENISPGE: 16) lo que no promueve la visión positiva con respecto a la integración de la población gitana en ámbitos no exclusivos de dicha población. En palabras de los técnicos esto es debido a que:

Sigue faltando el reconocimiento de su condición de pueblo, de su autonomía cultural y de su lengua. Los poderes públicos, a todos los niveles, han incumplido sistemáticamente el mandato del artículo 9, apartado 2 de la Constitución, que hubiera promovido la reparación histórica de su exclusión de la sociedad mayoritaria, de su intolerable relegación, del rechazo o recelo de la opinión pública y hasta de racismo institucional (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

Para finalizar este análisis de la participación política de la población gitana se puede señalar que tanto el interés como el grado de participación están muy por debajo del que presenta la población mayoritaria, no obstante, se observa una evolución positiva en ambos campos. Por otro lado, aunque los partidos políticos no parecen tener muy en cuenta a la población gitana, las instituciones públicas están promocionando órganos públicos de

representación de la comunidad gitana, lo que podría suponer un incremento en la participación de ésta.

3. Participación religiosa

La participación religiosa puede incluirse dentro del escenario de participación Lúdico/Religiosa establecida bajo este enfoque de análisis, ya que se puede entender que esta participación no depende tanto de las necesidades como de las aspiraciones o deseos. Para el análisis de la participación religiosa de la población gitana se exponen en el cuadro 3 los datos extraídos de la encuesta FOESSA de 2018. En este caso se evaluará el grado de participación en asociaciones de tipo religioso.

Como puede apreciarse, el porcentaje de población gitana (23%) que es miembro activo de asociaciones de tipo religioso es significativamente superior al de la población no gitana (5,9%). Esta diferencia en cuanto a ser miembro activo de una asociación religiosa por parte de la población gitana se traduce principalmente en la pertenencia a la Iglesia Evangélica.

Cuadro 3. Participación como miembro activo, inactivo o no miembro en organizaciones religiosas según origen étnico, 2018 (%)

Miembro activo, inactivo o si no es miembro de Asociación Religiosa	Población gitana	Población no gitana	Total
No es miembro	71,0	90,4	90,2
Miembro activo	23,0	5,9	6,1
Miembro no activo	6,0	3,7	3,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Iglesia que ha venido influyendo en la comunidad gitana desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, produciéndose “conversiones de población gitana española al evangelismo de las iglesias evangélicas francesas, creando espacios organizativos, étnicos, religiosos, participativos y políticos” (Cantón, 2017: 4). Aunque la participación religiosa no llega a los niveles de la participación política, ésta es importante si se compara con la de la población mayoritaria, reflejando un espacio de participación identitario de la cultura gitana, tal y como señalan los técnicos:

Todavía la presencia de personas gitanas en espacios no étnicos de participación social sigue siendo escasa. La participación sigue produciéndose en asociaciones

gitanas y espacios religiosos con alta identidad étnica (E10, Técnico de investigación nacional).

Al igual que ocurría con el análisis de la participación política, no son demasiados los estudios que se ha realizado explícitamente sobre religiosidad y etnia gitana.

A falta de documentación escrita, que dificulta la construcción de un marco etnográfico sólido en torno a la religiosidad de los gitanos en el estado español, hay que añadir la complejidad del fenómeno religioso, la diversidad de actitudes, creencias y manifestaciones en la fe; y además, la diversidad existente entre la población gitana y en este caso entre las personas gitanas evangelistas (Méndez, 2005: 116).

Esto supone un hándicap en el estudio de la participación religiosa de la población gitana, principalmente en el campo de los intereses. Estudios más profundos y específicos sobre este ámbito son necesarios para la real comprensión de este tipo de participación y de porqué se produce esta considerable diferencia con respecto a la población no gitana.

4. Participación comunitaria y colectiva

En este capítulo se diferencian los escenarios de participación comunitaria y participación colectiva en base a los objetos a los que se dirige cada una de ellas. Mientras en la participación comunitaria el objeto puede estar delimitado a un determinado territorio o institución social y donde se encontrarían los escenarios educativo, sanitario, ecológico, vecinal..., la participación colectiva se dirige a la defensa o mejora de la situación de diferentes sectores concretos de la población (mujer, jóvenes, mayores, trabajadores, etc.). Se especifica esta diferencia pues los intereses o motivaciones pueden estar circunscritos a necesidades distintas. Algo en lo que, por cuestión de espacio, no se entra a definir aquí. Además, la participación comunitaria y colectiva pueden ser a la vez instrumentos de participación política, en tanto en cuanto su interés principal sea el reclamo o defensa de derechos y libertades que deben ser establecidos o protegidos desde los poderes públicos.

En el cuadro 4, se exponen los datos referentes a la participación comunitaria según origen étnico. Dentro de esta categorización nos encontramos los

escenarios de participación ecologista, vecinal y educativa. Como puede apreciarse, los niveles de participación como miembro activo de la población gitana en este tipo de asociaciones son ligeramente superiores, en todos los casos, a los presentados por la población mayoritaria.

Cuadro 4. Participación como miembro activo, inactivo o no miembro en organizaciones ecologistas, vecinales y educativas según origen étnico, 2018 (%)

Miembro activo, inactivo o si no es miembro	Ecologistas		Vecinales		Educativas	
	Población gitana	Población no gitana	Población gitana	Población no gitana	Población gitana	Población no gitana
No es miembro activo	96,0	96,9	95,0	95,8	95,0	96,3
Miembro activo	4,0	1,5	5,0	2,7	5,0	2,3
Miembro no activo		1,6		1,4		1,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

En cuanto a la participación colectiva, el cuadro 5 muestra los niveles de participación por etnia y asociaciones donde se es miembro, activo o inactivo, o no miembro. Al igual que ocurre con las organizaciones comunitarias, la participación de la población gitana es levemente superior a la de la población no gitana. De igual modo, la participación en general es ínfima, no llegando a superar el 3% ni como miembro activo o no activo en ninguna de las dos poblaciones y escenarios.

Cuadro 5. Participación como miembro activo, inactivo o no miembro en organizaciones de mujeres, jóvenes y mayores según origen étnico, 2018 (%)

Miembro activo, inactivo o si no es miembro	Mujeres		Jóvenes		Mayores	
	Población gitana	Población no gitana	Población gitana	Población no gitana	Población gitana	Población no gitana
No es miembro activo	97,0	97,2	98,0	98,2	98,0	96,7
Miembro activo	3,0	1,7	2,0	1,1	2,0	2,2
Miembro no activo	-	1,1	-	0,8	-	1,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

También aquí, se cataloga como participación colectiva a la actividad en los sindicatos de trabajadores. El cuadro 6 recoge la información de las personas que se integran en este tipo de asociaciones. De nuevo existe una baja participación de la población en general y un mayor nivel de esta participación por parte de la población gitana. En este caso, y con respecto a la población gitana, se muestra un incremento en la afiliación a sindicatos en los últimos años, según la Encuesta Sociológica a hogares de población

gitana llevada a cabo por el CIS en el año 2006, donde los datos relativos a la pertenencia a organizaciones sindicales reflejaban que un 2,5% de las personas gitanas que respondían pertenecía a este tipo de asociación.

Cuadro 6. Participación como miembro activo, inactivo o no miembro en organizaciones sindicales según origen étnico, 2018 (%)

Miembro activo, inactivo o si no es miembro en organizaciones sindicales	Población Gitana	Población No gitana	Total
No es miembro	96,0	93,9	93,9
Miembro activo	4,0	2,8	2,8
Miembro no activo	-	3,3	3,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Como aspectos más relevantes en cuanto a la participación comunitaria y colectiva, se pueden señalar, por un lado; el mayor nivel de participación, en los escenarios expuestos, por parte de la población gitana con respecto a la población mayoritaria; por otro, el hecho de que la participación de la población gitana es siempre como miembros activos, no reflejando datos de miembros no activos, aquellos que podrían asociarse a las personas que son socios o afiliados a través del pago de cuotas. Se podría decir que la participación de la población gitana en asociaciones Comunitarias o Colectivas, cualquiera que fuera esta, es siempre activa. La explicación a este mayor grado de participación por parte de la población gitana puede deberse al empuje que parece estar desarrollándose por parte de los jóvenes y mujeres gitanas.

La población joven gitana, sobre todo, está empezando a movilizarse, a ser más partícipe de las decisiones que se toman no sólo las que afectan a su comunidad, sino que también, reclaman un espacio de decisión y participación en la esfera comunitaria (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Se están produciendo cambios en sus expectativas y aspiraciones respecto a su identidad, al nivel de participación ciudadana, social o política, y al papel que debería jugar la comunidad gitana en la sociedad. En todo este proceso la mujer gitana está jugando un papel clave en la ruptura de barreras internas y externas (E5, Técnico de intervención pública regional, política social)

Aunque poco apreciable, si se sitúa la mirada a pie de calle, parece estar produciéndose un aumento en la participación social y política por parte de

la población gitana. El empuje de las diferentes asociaciones gitanas, la incorporación de la mujer a espacios de decisión, las nuevas generaciones que viven una nueva realidad tecnológica y de comunicación, la movilidad social ascendente que al parecer están consiguiendo algunos sectores de la población gitana y el nivel de alcance que puede estar consiguiendo la democracia en nuestro país, pueden ser, entre otros, factores determinantes para que este colectivo, que siempre se ha movido por espacios fuera de la dinámica social mayoritaria, logre situarse en la parcela que crea más conveniente dentro de la comunidad hegemónica, sin obstáculos de discriminación ni precarización.

5. Instrumentos generalistas

Siguiendo con el enfoque que se plantea en este capítulo, se establecen, como instrumentos generalistas de participación, aquellas acciones que pueden ir dirigidas a la propuesta, demanda o protesta, sea de la índole que fuere, en cualquiera de los escenarios de participación. Así, las manifestaciones, los *scraches*, las protestas conjuntas, los movimientos anti-desahucio, entre otros, se consideran instrumentos de participación, en este caso, generalistas, pues pueden producirse en virtud de distintos intereses y, por lo tanto, querer influir en diferentes escenarios.

Como primer elemento a analizar, se considera la percepción que tiene la población gitana en cuanto a la eficacia de las movilizaciones sociales para la consecución de cambios en la sociedad. En el cuadro 7, se presentan los datos a la pregunta *¿Considera usted que si hubiera mayores movilizaciones ciudadanas se podría cambiar la sociedad?*, realizada en la encuesta FOESSA de 2018.

Cuadro 7. Consideración de cambio de la sociedad a partir de mayor movilización ciudadana según origen étnico, 2018 (%)

Consideración de cambio de la sociedad a partir de mayores movilizaciones ciudadanas	Población Gitana	Población no gitana	Total
Sí	52,8	64,3	64,2
No	47,2	35,7	35,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Como puede apreciarse, más de la mitad de los encuestados de etnia gitana (52,8%), considera que con mayores movilizaciones se podrían conseguir estos cambios sociales. Este porcentaje ha sufrido un incremento con respecto al obtenido en el informe FOESSA del año 2014 (Damonti y Arza, 2014), donde el nivel de personas gitanas que consideraba que se podía producir un cambio en la sociedad si hubiera mayores movilizaciones era del 46,4%. Sin embargo, aún queda por debajo de la percepción de la población mayoritaria (64,3%) en cuanto a la eficacia de estos movimientos.

Esto se traduce en la información que ofrece el cuadro 8, donde se exponen los datos referidos a la participación en manifestaciones, acciones o protestas. En este caso la diferencia entre la población gitana y no gitana es mayor. Mientras que el 24,1% de la población mayoritaria ha participado en alguna manifestación o protesta en el último año, las personas de etnia gitana sólo lo han hecho en un 9,1%. Sin duda, el menor porcentaje de personas gitanas que consideran que las manifestaciones tienen utilidad social, se traduce en una menor movilización por su parte.

Cuadro 8. Participación en manifestación, acción o protesta en el último año según origen étnico, 2018 (%)

Participación en manifestación, acción o protesta en el último año	Población Gitana	Población no gitana	Total
Sí	9,1	24,1	23,9
No	90,9	75,9	76,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Esto se refleja también en las manifestaciones a través de Internet. En el cuadro 9 se observa que esta diferencia en la participación sigue siendo similar entre ambas poblaciones (11% en población gitana y 22% en población no gitana), suponiendo un ligero incremento en la participación de personas de etnia gitana, con respecto a la participación en manifestaciones no vinculadas a la red. Posiblemente este aumento se deba a la participación de los jóvenes, más familiarizados con las nuevas tecnologías.

Cuadro 9. Participación en manifestación online en el último año según origen étnico, 2018 (%)

Participación en movilizaciones online	Población Gitana	Población no gitana	Total
Sí	11,0	22,0	21,9
No	89,0	78,0	78,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

Sin duda, el dato sobre la participación de la población gitana en las diferentes manifestaciones que puedan producirse es relevante, pero además se ha de tener en cuenta en qué tipo de manifestaciones participan, ya que se podrán extraer datos de los principales intereses que este colectivo tiene y sobre las reivindicaciones que realizan.

6. Participación como dimensión de inclusión

En los apartados anteriores se ha analizado la participación como dimensión relacionada con la exclusión social partiendo de la identificación de los individuos o colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o exclusión social, y analizando su comportamiento en los diferentes campos relacionados con la participación. Principalmente se han abordado los escenarios donde la acción participativa puede hacerse efectiva y el grado de participación que la población gitana tiene en cada uno de ellos.

Además, la participación ha de estudiarse en base a tres funciones básicas; por un lado, analizarla como dimensión de inclusión, es decir, si la acción efectiva de participar es en sí misma inclusiva, pudiendo llegar a considerar que una persona se encuentra menos excluida si participa en cualquier escenario. Por otra parte, si el hecho de participar mejora la inclusión en las demás dimensiones de la exclusión social; y por último, si la participación es más accesible si las condiciones en las demás dimensiones de estudio de la Exclusión Social se encuentran en niveles por encima de la vulnerabilidad social. Como apunta Jiménez (2014: 73) la participación no es simplemente un medio para conseguir una mayor calidad de vida, sino que participar es un fin en sí mismo porque es calidad de vida; es decir, la participación es una dimensión que atraviesa, que interacciona, que a la vez se alimenta y aporta a la optimización de las otras dimensiones de la calidad de vida.

Los expertos entrevistados señalan algunas claves de estas tres funciones básicas de la participación, como el hecho de que participar, entre otras acciones, mejora la situación y la inclusión de las personas gitanas.

Aquellas familias gitanas que han apostado por la educación de sus hijos/as, participar en los procesos sociales (movimientos sociales, políticos, deportivos, laborales..) públicos y privados, residir en espacios urbanos populares no

segregados han mejorado ostensiblemente (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

La distancia social con la ciudadanía mayoritaria también se reduce añadiendo a lo apuntado la promoción de la participación de los excluidos-relegados en condiciones pariguales (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

Además, la movilidad social que ciertos sectores de la población gitana están experimentando acrecienta la conciencia en la importancia de la participación. Esta movilidad social tiene una doble dirección con respecto a la participación, ya que a mayor participación mayor movilidad social ascendente y conforme aumenta la movilidad social más participación parece existir en la población gitana.

En este sentido, pienso que esos sectores de las Comunidades Gitanas se encuentran en unos niveles de participación social o en esferas de decisión que sí pueden percibir que existe ese proceso de movilidad social ascendente. En general, podemos pensar que con una mayor capacidad de acceso a la educación y a la participación social, entendida como el empoderamiento de la ciudadanía, sí se puede esperar ese movimiento social ascendente (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Considerando la participación como una de las dimensiones de la exclusión social, se hace implícito que ésta es importante para la inclusión. El análisis de cómo la participación ejerce ese efecto inclusivo es condición *sine qua non* para que su resultado obtenga los más altos niveles de eficiencia y efectividad. En palabras de los expertos, el futuro o la evolución de la participación de las personas gitanas en España, puede presentar ciertas expectativas de mejora.

Se observa mayor interés por el asociacionismo, es de esperar que se incremente su interés por participar en la sociedad como forma de encontrar soluciones a su precaria situación (E3, Técnico de intervención pública local, área jurídica).

Las diferentes administraciones están abriendo cauces de participación abiertos a la ciudadanía en general, creo ante el cambio de perspectiva de hacer cada vez más partícipes a la ciudadanía en asuntos que le sean de su interés, aunque en menor manera, también hará que la comunidad gitana pueda acceder a esos niveles de participación. En este sentido, considero que la tendencia irá en

aumento (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Incluso aunque no mejoren las políticas públicas actuales, un sector de la población gitana va a seguir avanzando en su proceso de participación en la sociedad. Su avance va a estar caracterizado por el éxito académico, el empoderamiento de las mujeres, en gran parte van a ser mujeres, pero incluso los hombres van a estar determinados por el empuje de mujeres empoderadas de su entorno, y la asalarización del empleo (E10, Técnico de investigación nacional).

Aunque también están los que no ven un futuro tan prometedor, señalando aspectos negativos con respecto al incremento de la participación de la población gitana en una sociedad que aún los excluye, y donde por parte de la propia comunidad gitana todavía existen cuestiones culturales que los aísla de las colectividades mayoritarias.

Cuando no entiendes, tiendes a desconfiar. Nosotros solemos participar en nuestro entorno pero nos cuesta mucho traspasar la barrera invisible y participar en otras actividades locales. De vez en cuando, alguna persona participa en algún curso o evento, pero es minoritario (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

Las políticas de negación-reclusión-inclusión-rechazo, de la exclusión a la asimilación, incoherentes, desconcertantes e irrespetuosas, impiden la comunicación entre gitanos y no gitanos, dificultando su participación como vector de comunicación e integración plural coherente (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

La comunidad gitana tendrá que construir nuevos referentes culturales, que vayan más allá de la cultura resistente y diferenciada que han debido desarrollar. Ya se está construyendo, pero aún lo deberá ser más en el futuro, una identidad cultural gitana ciudadana y múltiple. En ese sentido, el asociacionismo gitano deberá transformarse en esa línea y ser una herramienta fundamental para construir esa nueva identidad y facilitar la contribución del Pueblo Gitano a la sociedad. Asimismo, deberá crecer la presencia de personas gitanas en asociaciones y todo tipo de espacios de participación y representación no étnicos (E10, Técnico de investigación nacional).

Además de las opiniones de los expertos entrevistados para este estudio, entre la literatura revisada se presentan otros obstáculos que dificultan que la población gitana pueda ejercer una participación activa en mayores niveles de los actuales, evidenciándose que “la discriminación y las persecuciones sufridas por el pueblo gitano a lo largo de la historia” (Damonti y Arza, 2014) han tenido un efecto pernicioso para que la población gitana se sienta integrada en una sociedad que, en algunos casos, no la considera suya. Por otro lado, las condiciones sociales y la precariedad laboral, el hecho de encontrarse en situaciones económicamente precarias hace que la participación no sea a veces una prioridad (Pere Tarrés, 2005), enfocando su vitalidad en cuestiones mucho más apremiantes. De igual forma el modelo de participación ciudadana y la dinámica de las relaciones interpersonales, dentro y fuera de la comunidad gitana configuran, en su conjunto, una dinámica de cierre relativo en la comunidad gitana que contribuye a mantener e intensificar la situación de exclusión social en la que se encuentran muchos hogares (Laparra, 2011: 250). Suponiendo, posiblemente, uno de los obstáculos más difíciles de solventar.

A estos inconvenientes hay que añadirle otro de vital importancia, y es el hecho de ser mujer gitana. En los últimos tiempos, los movimientos sociales a favor de los derechos de la mujer, y la repercusión que están teniendo en la opinión pública, han hecho que la mujer gitana quiera romper, no el techo de cristal que las mujeres no gitanas tienen, sino el techo de acero que durante numerosos años han tenido sobre sus cabezas sin ni siquiera percibir qué había al otro lado. Pero no les está siendo nada fácil, ya que al querer incorporarse al nuevo *estamento* que, poco a poco, está construyéndose alrededor del rol de la mujer en la sociedad avanzada, les genera conflictos internos, al sentir que tienen que satisfacer las exigencias de la sociedad mayoritaria y las de su propio grupo de pertenencia, cumpliendo con lo que su comunidad espera de ellas, experimentando una sensación de culpa por sentir que no pueden responder al 100% a los preceptos establecidos, lo que en ocasiones hace que paulatinamente terminen alejándose de la participación social (FSG, 2012: 91).

7. Conclusiones

Este breve análisis de la participación de la población gitana en España nos muestra unos resultados que pueden presentar ciertos rasgos halagüeños. Se visualiza una evolución positiva en la participación de esta comunidad como votantes en los diferentes comicios electorales. En este escenario político, la configuración de los consejos estatal y autonómicos prevé una mayor implicación de la población gitana en las cuestiones de fondo relacionadas con las políticas de inclusión.

Asimismo, se ha comprobado que los resultados de las encuestas reflejan una mayor participación, tanto comunitaria como colectiva, si la comparamos con la población mayoritaria, aunque se den reticencias a participar en los instrumentos generalistas.

En definitiva, la población gitana parece estar incorporándose, aunque lentamente, a los escenarios de participación existentes en el conjunto de la sociedad española. Además, esta participación parece ir aparejada a la mejora de las situaciones en las demás dimensiones de la exclusión social (educación, empleo, ingresos, salud...) y a su consideración desde las instituciones públicas como colectivo diferenciado.

Bibliografía

- Aguilera Cortés, P. (2000). La participación política en la comunidad gitana. *EL globo. Internacional, política y comunicación*, 1, 16-19.
- Cantón-Delgado, M. (2018). Narrativas del despertar gitano. Innovación religiosa, liderazgos gitanos y políticas de identidad. *Revista Internacional de Sociología*, 76(2), 1-13.
- Damonti, P. y Arza, J. (2014). Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava. En F. Lorenzo (dir.) *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- EAPN (2012). *Guía metodológica de Participación Social de las personas en situación de pobreza y exclusión social*. EAPN España.
- EAPN (2014). *La participación de las personas como herramienta para la inclusión social*. EAPN Euskadi.

- Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2005). *Población gitana y empleo. Un estudio comparado*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2018). *Informe anual*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Fundación Pere Tarrés (2005). *Estudio sobre la población gitana en Cataluña*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departamento de Bienestar y Familia.
- Hernández Pedreño, M. (dir.) (2014). *Evolución de la Exclusión Social en la Región de Murcia: Repercusiones sociales de la crisis*. Murcia: Editum.
- Jiménez Gómez, F. J. (2014). *La lucha contra la exclusión social en la evolución de la democracia: participación, proximidad y sentido*. Tesis doctoral. Madrid: UNED.
- Laparra, M. (coord.) (2007). *Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- Laparra, M. (2008). La comunidad gitana: el grupo étnico más excluido en la sociedad española. En M. Laparra y B. Pérez (coords.) *Exclusión social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M. (2011). Participación social y dinámica comunitaria de una comunidad excluida. En M. Laparra (dir.). *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio De Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Méndez López, C. (2005). *Por el camino de la participación. Una aproximación contrastada a los procesos de integración social y política de los gitanos y las gitanas*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014). *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*. Madrid: MSSSI.
- Morales Diez de Ulzurum, L. (2001). Participación política y pertenencia a grupos políticos: los límites de las explicaciones individuales y la necesidad de considerar el contexto político. *Revista española de investigaciones sociológicas*, 94, 153-184.

Bloque IV. Políticas para la inclusión social de la población gitana

Capítulo 12. Marco de acción europeo y español para la inclusión social de la población gitana

Francisco Eduardo Haz Gómez, Marta Gutiérrez Sánchez y Gabriel López Martínez

Introducción

La mejora de las condiciones de vida de las distintas comunidades gitanas en Europa no sería posible sin una política común en este ámbito. Tanto es así, que desde 2011, y precedida de unas reivindicaciones históricas que se materializaron en las diferentes cumbres de los pueblos gitanos, la Unión Europea (en adelante UE) ha puesto en marcha un marco de acción común para todos los Estados miembros. Este marco de acción tiene como objetivo establecer unas medidas comunes para la integración de las comunidades gitanas en el territorio de la UE, así como hacer operativas una serie de acciones que tratan de analizarse a través de la implementación de instrumentos de evaluación y medición. En este sentido, estas medidas se constituyen como uno de los indicadores más usados a nivel europeo erigiéndose como uno de los instrumentos de análisis de la situación social de la población gitana respecto a la acción de las políticas nacionales. Conjuntamente, podemos afirmar que las cuotas de bienestar alcanzadas por este y su evolución son un claro reflejo de una mejora de vida a nivel mucho más amplia.

España no es ajena a la importancia de desarrollar políticas de acción social para la inclusión de la población gitana, de ahí que desde el año 1989 esté implementándose el Programa de Desarrollo Gitano. Además, teniendo en cuenta las directrices de la UE y amparándose en el citado marco común España, al igual que otros Estados miembros de la Unión, ha concretado su política de acción para la inclusión social de la población gitana en una Estrategia Nacional que se materializa en planes operativos intermedios que son evaluados para analizar el cumplimiento de objetivos.

Como se podrá comprobar a lo largo de todo el capítulo, tanto la legislación europea como la española han intensificado sus acciones y esfuerzos para la

inclusión de la población gitana, especialmente estas dos primeras décadas del siglo XXI. No obstante, el reto de la mejora de calidad de vida de esta minoría, y su inclusión, no se encuentra exento de dificultades debido a las dinámicas sociales de exclusión arraigadas a lo largo de los siglos.

1. Marco europeo para la inclusión social de la población gitana

El marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de la población gitana hasta 2020 fue la primera iniciativa de la UE dirigida a que implicaba a los Estados miembros en el diseño de estrategias nacionales de integración de la población gitana en el territorio de la Unión y a la consecución de unos objetivos comunes. Sin embargo, la puesta en marcha de este *Marco común europeo* es fruto de un proceso más dilatado en el tiempo que comienza en la década de los ochenta del siglo XX y continúa hasta nuestros días. En este primer apartado, se llevará a cabo un recorrido sobre los antecedentes en la política europea en la materia, las diferentes cumbres de comunidades gitanas en Europa, la constitución y el establecimiento de un marco europeo común en materia de protección de la población gitana, hasta llegar a los resultados y los retos que deberán afrontar en el futuro las estrategias nacionales tras el cierre de este primer plan (2011-2020)

1.1. Antecedentes en la política europea sobre comunidades gitanas

En 1984, la Comisión Europea entendió la necesidad de elaborar un estudio en los doce Estados miembros sobre la situación educativa de los niños cuyos padres ejercían profesiones itinerantes¹. Los resultados y conclusiones de este estudio se recogieron en dos informes publicados en 1987 y 1988, respectivamente. En mayo de 1989, el Consejo Europeo y los Ministros de Educación reunidos en el Consejo adoptaron una resolución sobre la escolarización de los niños gitanos e itinerantes². Se trataba de una serie de medidas que, recogidas en el Informe 89/C 153/01, se extendían a otros grupos de población no sedentarios, a saber, navegantes fluviales, circenses

1 Resolución del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el Consejo de 16 de marzo de 1984 relativa a la escolarización de los niños cuyos padres ejerzan profesiones itinerantes, B.O. C 104 del 16 de abril de 1984

2 Resolución del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el seno del Consejo de 22 de mayo de 1989 relativa a la escolarización de los niños gitanos e itinerantes (89/C 153/02).

y feriantes. A partir de estos precedentes, señalaremos algunos hitos a destacar en esta materia y en el contexto de la UE, de manera que sirva como introducción previa al desarrollo de aquellas políticas más relevantes.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que la protección más específica en relación a la discriminación del pueblo gitano se ha ido concretando en relación a la incorporación de países del Este a la UE y, en este sentido, en base a los Criterios de Copenhague. En esta línea, debemos referirnos a la *Resolución A3-0124/94 del Parlamento Europeo del 21 de abril de 1994 sobre los gitanos en la Comunidad*. Un año más tarde, los nuevos miembros firmaron y ratificaron el Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales³ que atendía a las demandas de protección a las minorías, sobre todo de los gitanos, y de la no discriminación.

1.1.1. Estudios del Parlamento Europeo sobre la situación de las poblaciones gitanas en Europa

Como ya se ha adelantado, en 1984 el Parlamento Europeo emitió la Resolución relativa a escolarización de los niños cuyos padres ejerzan profesiones itinerantes (B.O.C 104, del 16 de abril de 1984). En este mismo año, se dicta la Resolución del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el Consejo de 24 de mayo de 1984 relativa a la situación de los gitanos en la Comunidad. Será en el año 1993, cuando se publique la Recomendación nº 1203 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, relativa a los gitanos residentes en Europa. En ese texto, se reconoce la necesidad de una *especial protección* al constituir una verdadera minoría europea. Por tanto, ya en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea se recoge como fundamento de la Unión el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

En 1994, se dicta la *Resolución A3-0124/94 del Parlamento Europeo del 21 de abril de 1994 sobre los gitanos en la Comunidad*. En noviembre de este mismo año, se firma un Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa. La Resolución, por tanto, se conforma como el primer documento internacional sobre la protección de esta minoría a nivel europeo. España, por su parte se adheriría a él un año más tarde, en 1995.

3 En el caso de España, véase BOE núm.20, de 23 de enero de 1998, páginas 2310 a 2315.

Debemos también referirnos a la Resolución del Parlamento, de 31 de enero de 2008, sobre una estrategia europea relativa a la población romaní. En términos generales, reafirma la importancia del papel de la UE en la lucha contra la discriminación que sufre la población gitana. En este sentido, condena todas las formas de discriminación y racismo hacia la población gitana, y acoge favorablemente las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, de 14 de diciembre de 2007.

1.1.2. Cumbres europeas sobre población gitana

Durante la primera década del siglo XXI se han realizado tres cumbres paneuropeas sobre la situación de esta minoría étnica en nuestro continente (2008, 2010 y 2014). Estas han constituido un hito al incidir en las instituciones europeas para el establecimiento de un marco de acción común de la lucha contra la discriminación de las comunidades gitanas dentro del territorio de la Unión.

La celebración de la *I Cumbre Europea sobre los Gitanos* (2008) alentó a los Jefes de Estado y de Gobierno que reconocieron la difícil situación a la que se enfrenta la comunidad gitana e hicieron un llamamiento a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros para utilizar todos los medios a su alcance a favor de la inclusión social de los gitanos. En este sentido, el Consejo pidió a la Comisión examinar las políticas e instrumentos existentes e informar al Consejo sobre su progreso. Por su parte, el Parlamento Europeo aprobó en enero de 2008 una Resolución que instaba a la Comisión a promover una estrategia europea para la inclusión social de los gitanos. Se trató de un compromiso que pretendía situar los problemas de la comunidad gitana en la agenda política de la UE. Esta I Cumbre otorgaba un papel de peso a la Comisión Europea, debiendo en este sentido jugar un papel activo, promoviendo el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros en esta materia.

El segundo encuentro europeo tuvo lugar en Córdoba (España) en abril de 2010, y fue organizado por la Comisión Europea y el Ministerio de Sanidad y Política Social español, llevando por título *II Cumbre Europea sobre Acciones y Políticas a favor de la Población Roma*. Esta cumbre vino precedida de la resolución de 25 de marzo de 2010 del Parlamento Europeo. Esta resolución señalaba la falta de respuesta por parte de la Comisión Europea a la solicitud del Parlamento de elaborar una “Estrategia Europea para la Población

Gitana”. Esto se une a algunas voces que señalaron que el enfoque de la UE respecto a la inclusión de la población gitana desde la I Cumbre Europea sobre Población Gitana, se había venido caracterizando por una relativa complacencia sobre los limitados resultados obtenidos. Debemos señalar que en esta cumbre se presentaron dos documentos relevantes. Por una parte, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Integración Social y Económica de los Gitanos en Europa, elaborado a modo de informe y señalando los principales problemas que afectaban a la población gitana en Europa. Y, por otra parte, se presentó el documento de trabajo de la Comisión *Roma in Europe: The implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion (Progress Report 2008-2010)* que daba un primer paso hacia la instauración de un marco de acción europeo.

El 4 de abril de 2014, la Comisión Europea promueve la realización de la *III Cumbre Europea*, en ella reúne a diferentes representantes de las instituciones comunitarias, así como de los Estados miembros, con el objetivo de actualizar la situación del Marco Europeo para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana. En esta ocasión, se prestó un interés especial en reforzar el papel de los agentes locales en la inclusión social de la población gitana. Además, en esta Cumbre, la Comisión Europea presentó el “Informe Anual sobre los Avances en la Implementación de las Estrategias Nacionales para la Inclusión de la Población Gitana”⁴, donde se revisan los progresos realizados en los 28 Estados miembros, y se formulan recomendaciones en los ámbitos de la educación, empleo, salud y vivienda. Sin embargo, entre los asistentes se vuelve a señalar la necesidad de establecer objetivos e indicadores que permitan medir el impacto de las estrategias implementadas por los Estados miembros. En definitiva, se espera una posición más contundente por parte de la Comisión Europea con una propuesta de medidas concretas para instar a los socios de la UE al cumplimiento de los objetivos y compromisos adquiridos dentro del horizonte 2020.

4 Este informe fue elaborado con las contribuciones recibidas de los Estados miembros –a través de los Puntos Nacionales de Contacto–, así como de otros actores clave de la sociedad civil y de la Red Europea de Expertos Independientes en Inclusión Social.

1.2. Medidas y políticas llevadas a cabo por la Unión Europea en los últimos años.

Será a partir del año 2000, teniendo en cuenta el contexto de adhesión de nuevos miembros a la UE, en especial aquellos países con población romaní, cuando nos encontremos con un mayor número de disposiciones que tendrán en consideración la no discriminación de esta minoría. Así, la Directiva 2000/43/CE establece un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico. Se debe señalar que será en 2003, cuando se produzca la transposición de esta Directiva en el cuerpo normativo español mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre. Tal y como afirma Gómez Muñoz (2001), el origen o justificación de la Directiva 2000/43/CE estaría en la constatación de que los Tratados no daban cobertura suficiente al principio de no discriminación por motivos de origen racial o étnico. En este sentido, se entiende que el derecho derivado será un recurso efectivo como herramienta para la regulación de mecanismos de garantía del principio de igualdad en sus diferentes facetas⁵. Por tanto, se trata de una Directiva que puede entenderse como referencia normativa en el ámbito del trabajo social, haciéndose así extensible a todas sus modalidades de intervención. Así, podemos señalar que la trascendencia de esta Directiva radicaría en la siguientes características: *i) en primer lugar, como se deduce y en términos generales, prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico; ii) proporciona protección en ámbitos fundamentales de la vida: empleo y formación profesional, educación, asistencia sanitaria y vivienda; iii) prohíbe distintas formas de discriminación: directa o indirecta, la victimización; iv) exige a los Estados miembros que dispongan sanciones y recursos eficaces* (Pérez Viejo y Muñoz Martínez, 2016).

Desde 2011, la Comisión Europea ha prestado una mayor atención a la integración de la población gitana, exigiendo a los Estados miembros la elaboración de estrategias nacionales de integración, así como el establecimiento de los llamados Puntos Nacionales de Contacto⁶. Es preciso señalar en este sentido la *Comunicación sobre el Marco de la Unión Europea para*

⁵ En este sentido, véase la Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, que establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

⁶ Los Puntos Nacionales de Contacto (NCP's en sus siglas inglesas) lo conforman aquellas personas profesionales que asesoran a todos los interesados en participar en proyectos de investigación e innovación europeos. España cuenta con Puntos Nacionales de Contacto tanto horizontales como temáticos.

las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana hasta 2020 por parte de la Comisión Europea.

Cuadro 1. Comunicaciones y resoluciones de la UE sobre gitanos (2011-2019)

Año	Normativa
2011	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020 [COM (2011) 173 final, de 5.4.2011]
2012	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Las Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE» [COM (2012) 226 final, de 21.5.2012].
2013	Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 2013 sobre medidas efectivas de integración de la población gitana en los países de la UE (DO C 378, de 24.12.2013, pp. 1-7).
2015	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Informe sobre la aplicación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos 2015” [COM(2015) 299 final, de 17.6.2015]
2016	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Evaluación de la aplicación del marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos y de la Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los países de la UE 2016” [COM(2016) 424 final, de 27.6.2016]
2017	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Revisión intermedia del Marco europeo de estrategias nacionales de integración de los gitanos [SWD(2017) 286 final] [COM(2017) 458 final, de 30.8.2017]
	Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2017, sobre los aspectos de la integración de los gitanos en la Unión relacionados con los derechos fundamentales: combatir el antigitanismo [2017/2038(INI) de 25.10.2017]
2018	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre la evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020 [COM (2018)785 final, de 4.12.2018]
2019	Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos para el período posterior a 2020 y de intensificar la lucha contra el antigitanismo (2019/2509(RSP))
	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre la aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos- 2019. [COM/2019/406 final, de 5.9.2019]

Fuente: Elaboración propia a partir de información de <https://eur-lex.europa.eu> (2019)

El cuadro 1 ofrece con detalle las diferentes comunicaciones y resoluciones de los organismos e instituciones de la UE relacionadas con las distintas

medidas adoptadas en materia de lucha contra la discriminación e inclusión de la población gitana en el territorio de la Unión. Se trata de los documentos más relevantes publicados a partir del año 2011. En primer lugar, la Comunicación “Las Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE” se presenta como un documento que insta a los Estados miembros a una revisión de sus Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos. En este texto se plantea por primera vez la plena integración de los romaníes al nivel de la UE, en relación a lo que propone la Estrategia Europea 2020.

Por su parte, la Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 2013, se presenta también como un texto que se propone orientar a los Estados miembros en la mejora de la eficacia de sus medidas para alcanzar la integración de los gitanos y reforzar la aplicación de sus estrategias nacionales. En concreto, esta Comunicación se centra en las medidas para alcanzar la integración de los gitanos, sin excluir a otros grupos marginados y desfavorecidos. El “Informe sobre la aplicación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos 2015” establece nuevas expectativas, tanto para los Estados miembros, responsables de la aplicación, como para la Comisión Europea, en su función de coordinación y control. Entiende que se han creado las estructuras necesarias para que se consigan cambios tangibles y sostenibles.

Un año después, en la “Evaluación de la aplicación del marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos”, la Comisión Europea señaló la importancia de la red de puntos nacionales de contacto de la estrategia de integración de las comunidades gitanas. En esta línea, se hace referencia a cómo se han reforzado las iniciativas locales de creación de capacidades y trabajo en red, de manera que la Comisión se comprometió a ayudar a los Estados miembros a desarrollar las llamadas Plataformas nacionales para la integración de la población gitana. En 2017, nos encontramos con la llamada Revisión intermedia del Marco europeo de estrategias nacionales en la que se reflexiona sobre los cambios conseguidos en los últimos cinco años (2011-2016), señalando la dificultad de cambiar inercias de siglos, y por tanto apuntando hacia la necesidad de reforzar la protección. Por otro lado, el Parlamento Europeo respaldó el informe sobre aspectos de integración de los gitanos instando a las autoridades europeas y a los Estados miembros a adoptar medidas específicas en seis ámbitos: 1) acabar con los estereotipos; 2) reconciliación y memoria; 3) evaluar la

aplicación de las políticas sobre población gitana; 4) combatir el antigitanismo; 5) evaluar las Estrategias Nacionales de Integración de la Población Gitana; 6) colocar la lucha contra el antigitanismo en la Agenda 2020.

También es importante destacar, tal y como recoge el Informe Especial del Tribunal de Cuentas “Iniciativas y ayuda financiera de la UE para la integración de los gitanos” (2016), que las estrategias nacionales de integración de los gitanos, y posteriormente la Recomendación del Consejo 2013, transformaron la integración de esta población en un compromiso político que reflejara las disposiciones establecidas de protección de los derechos humanos, en lugar de ser una cuestión abordada exclusivamente a través de políticas. Sin embargo, este mismo informe detectó cuatro deficiencias en relación a las estrategias nacionales: 1) las estrategias nacionales no indican qué nivel de financiación se necesita para aplicar las medidas propuestas para la inclusión de la población gitana; 2) no se ha prestado suficiente atención a la lucha contra la discriminación y el antigitanismo; 3) no siempre se ha tenido en cuenta la necesidad de una participación activa de las organizaciones de la sociedad civil; 4) el papel de los Puntos Nacionales de Contacto a veces se ha visto socavado por el desequilibrio entre competencias y recursos asignados.

Por último, cabe mencionar la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos para el periodo posterior a 2020 y de intensificar la lucha contra el antigitanismo (2019/2509(RSP)). Este documento refuerza la idea de que el antigitanismo debe considerarse como una forma específica de racismo, entendida además como una ideología que normaliza un racismo institucional. En base a este presupuesto, pide a la Comisión Europea que atienda a las peticiones del Consejo, de numerosos expertos y ONG, así como del propio Parlamento Europeo, sobre las estrategias nacionales de inclusión de los gitanos para el periodo posterior a 2020. Para ello, insiste en la necesidad de incluir a representantes de la población romaní, de manera que se asegure que el marco estratégico de la UE contemple la discriminación múltiple e interseccional, la integración de la perspectiva de género, así como un enfoque orientado a la infancia.

1.3. Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos hasta 2020

En 2011, la Comisión Europea adoptó el *Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos hasta 2020* centrándose en cuatro áreas principales: educación, empleo, sanidad y vivienda. En este apartado se presenta el contenido de este documento el cual se entiende como el referente que fija estrategias de inclusión de las comunidades gitanas hasta 2020. La Comunicación que desarrolla este contenido se estructura siguiendo los siguientes apartados:

1. La mejora de la situación de los gitanos como imperativo social y económico para la UE y sus Estados miembros.
2. La necesidad de aplicar un enfoque orientado, de manera que se activen estrategias nacionales de integración de los gitanos.
3. Fijar objetivos de integración de los gitanos en 4 áreas (educación, empleo, sanidad; vivienda y servicios esenciales).
4. Establecer estrategias nacionales de integración en los Estados miembros en relación al enfoque que se deriva de los puntos anteriores.
5. Obtener resultados concretos para la población gitana.
6. Fomentar la integración de los gitanos fuera de la UE (en relación a los países de la adhesión).
7. Capacitar a la sociedad civil (otorgar más peso a la Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos; y, finalmente.
8. Establecer un sistema de supervisión para medir los resultados tangibles.

El primer punto está en relación con la mejora de la situación de la población gitana como un imperativo para la UE, y lo hace en referencia a la Estrategia 2020⁷. Se señala así el cumplimiento de esta estrategia, y se propone la necesidad de apuntar hacia nuevas vías de crecimiento –inteligente, sostenible e integrador–, y que en este sentido no deben dejar al margen a la inveterada marginación económica y social de la que constituye la minoría

⁷ Recordemos que la Estrategia 2020 se entiende como la agenda de crecimiento de la Unión Europea para la década 2010-2020. Se trata de una estrategia que aboga por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador como manera de superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad, así como propiciar una economía social de mercado sostenible.

más numerosa de Europa. Se explica que, en muchos estados miembros, la población gitana representa una proporción significativa, lo que genera esta necesidad entendida como un imperativo que efectivamente garantice la mejora de la situación de este sector de población. Al mismo tiempo, la Comunicación se refiere al efecto positivo que tendría esta consideración en términos económicos, de modo que la integración de los gitanos beneficiaría a las comunidades gitanas y a las comunidades de las que forman parte. Se debe tener presente que ya existe esta obligación, y que está recogida en la Directiva 2000/43/CE el cual aconseja un riguroso control de aplicación.

En cuanto al segundo punto, se señala la urgencia de implementar políticas de integración locales, regionales y nacionales que, de manera específica, aborden medidas explícitas para la mejora de la situación de la población gitana. Se presentan ejemplos de programas llevados a cabo por los Estados miembros con la intención de vehicular así esta acción concreta⁸. Se trata de un proyecto ambicioso, de gran alcance cuantitativo y de una necesaria planificación rigurosa de sus aspectos cualitativos que, para obtener resultados a corto plazo, necesita de unos objetivos concretos.

En relación al punto tercero, se señala la necesidad de fijar objetivos en cuatro áreas diferentes: educación, empleo, sanidad y vivienda. En materia de *educación*, la Comunicación marca unos mínimos señalando que “todos los niños gitanos finalicen al menos la enseñanza primaria”. Y es que, a pesar de que la educación primaria es obligatoria en todos los Estados miembros, diversos estudios señalan que solo un número reducido de niños gitanos acaban la escuela primaria. En estos términos lo especifica la Comunicación:

Los Estados miembros deben, como mínimo, garantizar que [los niños gitanos] finalicen la enseñanza primaria. Los Estados deben también ampliar el acceso a la formación y la atención de calidad en la primera infancia y, siguiendo la Estrategia Europa 2020, ocuparse de rebajar el número de aquellos que abandonan prematuramente la enseñanza secundaria (COM(2011) 173 final, p. 6).

⁸ Véase el Servicio de Apoyo local de gitanos del Reino Unido (TESS: Traveller Education Support Services) diseñado concretamente para niños gitanos y educación. Encontramos más ejemplos en dos documentos: en el Informe de la Comisión “Mejorar los instrumentos de integración social y no discriminación del pueblo romaní en la UE” de 2010; y en el Informe de la Comisión “Perspectivas internacionales sobre medidas de acción positiva” de 2009.

En relación al segundo objetivo, el *acceso al empleo*, se señala que la Estrategia Europa 2020 fija como gran objetivo el empleo para el 75% de las mujeres y los hombres entre 20 y 64 años. A continuación, se enfrenta este objetivo ambicioso con datos oficiales del Banco Mundial: las tasas de empleo de la población gitana, especialmente de las mujeres, están muy por debajo de la mayoría no gitana.

De nuevo se ofrece un fragmento de la propia Comunicación que resume su interés vinculado a este objetivo sobre el empleo:

Los Estados miembros deben conceder a la población gitana un acceso pleno y no discriminatorio a la formación profesional, al mercado laboral y a las posibilidades e iniciativas de autoempleo. También deben favorecerse los microcréditos [...] Los servicios públicos de empleo pueden llegar a los gitanos ofreciéndoles servicios personalizados y otras fórmulas de mediación. Ello puede atraer a los gitanos hacia el mercado laboral, incrementando así su tasa de empleo (COM(2011) 173 final, p. 7).

En referencia al objetivo sobre *sanidad*, se ofrece una estadística que sitúa la esperanza de vida de la comunidad gitana en 10 años menos que para el resto de población no romaní. Además, se explica que el índice de mortalidad infantil es “demostradamente muy superior en la comunidad gitana”. Se incide en la desigualdad general entre los gitanos y el resto de población, y se relaciona con sus malas condiciones de vida, la falta de campañas específicas, su acceso limitado a una sanidad de calidad y su mayor exposición a riesgos sanitarios:

Por esta razón, los Estados miembros deben ofrecer a los gitanos acceso a una sanidad de calidad, especialmente para niños y mujeres, y atención preventiva específica y servicios sociales de nivel similar y en las mismas condiciones que al resto de la población (COM(2011) 173 final, p. 8).

Por último, en relación al *acceso a la vivienda y a los servicios esenciales* este documento describe la situación de vivienda de las comunidades gitanas como precarias, con un acceso deficiente a los servicios públicos de agua, electricidad y gas. Por tanto, se insta a los Estados miembros a fomentar un acceso no discriminatorio a la vivienda, incluida la vivienda de protección oficial.

El resto de puntos que se proponen están en relación con la necesidad de marcar metas específicas, que puedan ser evaluadas y, en este sentido, permitan obtener conclusiones que valoren si se avanza en este ámbito. Se señala la necesidad de establecer métodos para evaluar el impacto de las medidas de integración de las comunidades gitanas, y mecanismos de revisión para evaluar y adecuar las estrategias.

1.4. Evaluación de las políticas europeas

El 4 de diciembre de 2018, la Comisión Europea publicó una evaluación del Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos válido hasta 2020, y titulado *Mid-term evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*. En ella se examinaba el Marco de la UE y las vías que ofrece para movilizar otros instrumentos estratégicos, jurídicos y financieros europeos de integración de los gitanos.

Las principales fuentes de la evaluación que recoge este informe son las siguientes:

Informes de los Puntos Nacionales de Contacto para la Integración de los Gitanos.

Informes realizados por la sociedad civil en el marco del proyecto piloto de seguimiento de la situación de la población gitana puesto en marcha por el Parlamento Europeo.;

Datos sobre la situación de la población gitana comunicados por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

Meta-evaluación de las intervenciones en favor de la inclusión de los gitanos.

Valiéndonos de estos datos y con el fin de ilustrar la situación actual de las comunidades gitanas en Europa, este apartado llevará acabo un repaso sobre los resultados recogidos en dicho informe.

El cuadro 2 presenta una "evaluación resumida" abreviada y simplificada del progreso hacia los objetivos específicos del marco de la UE.

Cuadro 2 Avances hacia los objetivos de integración romaní (2011-2016)

Objetivo	Status del progreso	% y distancia en puntos	
		2011	2016
Educación	<i>Algún progreso:</i> la asistencia escolar obligatoria ha aumentado	86 %	90 %
Empleo	<i>Ningún progreso:</i> persisten las diferencias	44 puntos	46 puntos
Atención médica	<i>Progreso limitado:</i> mejora el estado de salud subjetivo; no se pudo observar ningún progreso en el acceso a la cobertura de seguro médico	13 puntos	0 puntos
Acceso a la vivienda	<i>Sin avances:</i> la situación de la vivienda para los romaníes sigue siendo difícil; la brecha entre los romaníes y la población general se mantiene e incluso se está ampliando	29 puntos Ratio: 0,66 hábitat/persona	33 puntos Ratio: 0,79 hábitat/persona

Fuente: Mid-term evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 (2018).

Los principales objetivos y sus consecuciones se resumen a continuación:

1. *Educación:* este ámbito mejora en relación a la educación primaria obligatoria. Sin embargo, sería más relevante para las necesidades actuales si no se centrara exclusivamente en la educación primaria, sino que se extendiera a aspectos como la transición de la escuela secundaria inferior a la secundaria superior, el abandono escolar prematuro (ESL) y la transición de la educación al empleo. Estas son áreas donde las brechas entre romaníes y no romaníes siguen siendo altas.

2. *Salud:* a pesar de algunas mejoras, el análisis encuentra que la meta de integración de los gitanos en el área de la salud sigue siendo apropiada en la actualidad. Si bien la brecha entre los romaníes y los no romaníes desapareció en gran parte por su estado de salud de autoinforme, se mantuvo prácticamente sin cambios para la cobertura de seguro médico desde 2011. El estado de salud real de los romaníes sigue siendo desconocido, aunque diferentes indicadores muestran una menor esperanza de vida frente a la población en general, lo que indica claramente una disparidad. Aparte de que se ha avanzado poco en la atención médica preventiva, ya que los romaníes siguen teniendo tasas de vacunación infantil cada vez más bajas en comparación con los no romaníes.

3. *Empleo:* el objetivo original todavía corresponde a las necesidades actuales, ya que la brecha de empleo entre los romaníes y la población general sigue

siendo muy alta. Además, según los datos de la encuesta asociada al informe se consideraron que las necesidades de los jóvenes y las mujeres gitanas no se abordaban en las medidas y programas de empleo.

4. *Vivienda*: este objetivo de integración sigue siendo relevante para las necesidades básicas de los gitanos. El informe confirma la falta de progreso entre 2011 y 2016. Los datos obtenidos incluso indican que la situación en este ámbito ha empeorado debido a los mayores niveles de discriminación en la vivienda.

Cómo se puede comprobar, se perciben avances, aunque de manera irregular. Ni todos los objetivos tienen un mismo horizonte temporal, ni las dinámicas sociales y estructurales pueden ser modificadas en tan corto espacio de tiempo. Si bien es cierto, que la coordinación y supervisión de los órganos de la UE establecen un nivel de compromiso alto con las políticas encaminadas a la inclusión de los gitanos en Europa.

1.5. *Principales desafíos y propuestas de mejora para las políticas del Marco Europeo de Acción para la inclusión de la población gitana*

La exclusión y discriminación de los gitanos han existido desde hace siglos. Su superación requiere compromisos a largo plazo y un enfoque global. Los cambios estructurales requieren tiempo y su impacto real no puede apreciarse en menos de una generación. Por eso, se hace preciso perseverar en una misma línea de trabajo, adaptando y diseñando las nuevas políticas de inclusión dentro del marco europeo para la consecución de una mejora de la situación de la población gitana en Europa en todos los ámbitos.

En esta línea es de interés hacer mención a las *principales conclusiones* extraídas de la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento sobre las diferentes evaluaciones de las políticas de la UE sobre poblaciones gitanas en Europa (COM (2019) 406 final):

- a) En primer lugar, la evaluación concluye que todas las medidas precisan de la participación activa de gitanos, deben establecer resultados medibles e incluir objetivos alcanzables, capaces de generar aceptación por parte del conjunto de la sociedad.
- b) Además, se insiste en la importancia de llevar a cabo un seguimiento y una evaluación cuantitativos y cualitativos independientes para medir los avances y asegurar el examen de las políticas.

c) Del mismo modo, se deben incorporar las intervenciones selectivas a las políticas y los marcos jurídicos generales a fin de asegurar que mantienen carácter temporal y fomentan la igualdad de acceso efectiva de los gitanos a los servicios generales, en lugar de crear estructuras paralelas permanentes.

d) También se propone adoptar enfoques interseccionales, transversales e integrados que permitan hacer frente a la discriminación múltiple y a la exclusión pluridimensional relativas; especialmente en género, infancia tercera edad, diversidad e identidad, entre otros.

e) Así mismo, se insiste en la necesidad de reconocer la diversidad entre las distintas comunidades gitanas.

f) De igual modo, se le otorga prioridad a la prevención y la intervención temprana (salud, educación, vivienda o trabajo) con el fin de lograr un cambio paulatino y sostenible de situaciones negativas a nivel estructural. En este sentido, se aboga por luchar contra la pobreza extrema mediante una combinación de objetivos territoriales y grupales que se inscriban en intervenciones globales dirigidas a fomentar el cambio a largo plazo.

La evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020 ha puesto de relieve que el marco de la UE es el inicio de un proceso que, pese a sus numerosas limitaciones y teniendo en cuenta la enorme tarea que supone, ha arrojado resultados positivos y ha generado un cambio de tendencia. Conjuntamente, uno de sus logros ha sido mostrar que es preciso establecer patrones de flexibilidad para garantizar el éxito, permitiendo que se extraigan las oportunas enseñanzas de las políticas seguidas y ajustándolas de manera más adecuada al contexto. En suma, la evaluación sugiere que, a pesar de la limitación de sus resultados, pueden hacerse más progresos hacia la consecución de los objetivos.

2. Marco español para la inclusión social de la población gitana

El estado español viene demostrando su preocupación por la inclusión de la población gitana desde hace más de tres décadas. Atento a los avances en esta materia comenzó en el año 1989 con el Programa de Desarrollo Gitano el cual tiene como objetivo fundamental mejorar la calidad de vida de este colectivo. Si bien el citado programa se erige como un instrumento decisivo

para avanzar hacia la inclusión social, en nuestro país existen algunos otros hitos recientes que entendemos necesarios para avanzar en esta línea. De ellos, damos cuenta en los apartados que culminan con este capítulo.

2.1. El Programa de Desarrollo Gitano

La primera iniciativa a nivel institucional que surge en España para favorecer la inclusión social del pueblo gitano es el Programa de Desarrollo Gitano. Se pone en marcha en el año 1989, en cumplimiento de la Proposición no de Ley de 3 de octubre de 1985 aprobada por el Congreso de los Diputados. Es una unidad administrativa de colaboración técnica y financiera del Estado con las comunidades autónomas y con las organizaciones del movimiento asociativo gitano, y su función es la de promover el desarrollo social y la mejora de la calidad de vida de la población gitana como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho.

Esta unidad, adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, persigue cinco objetivos: Mejorar la calidad de vida y favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso a los sistemas de protección social del pueblo gitano; Favorecer la participación del pueblo gitano en la vida pública y social; Propiciar una mejor convivencia entre distintos grupos sociales y culturales; Fortalecer el movimiento asociativo gitano; Promover la no discriminación de la población gitana.

Desde su fecha de creación aparece en los Presupuestos Generales del Estado una aplicación presupuestaria específica, denominada “Plan de Desarrollo Gitano”, para la financiación de proyectos de intervención integral con la población gitana en las comunidades autónomas.

El Ministerio publica cada año en el Boletín Oficial del Estado el número de proyectos financiados por comunidad autónoma y desde el año 2009 las memorias de evaluación del Programa en las que consta la distribución del crédito y el número de proyectos cofinanciados por comunidades autónomas, la distribución de gastos, usuarios de los proyectos y personal adscrito a los mismos, asociaciones y personas participantes en el proyecto. Así mismo, se especifican los logros alcanzados por comunidad autónoma en lo que se refiere a las áreas de formación y empleo (cursos de formación para el empleo, personas que han conseguido un empleo y puestos de

trabajo autónomo generado), vivienda y realojamiento (relojos y seguimiento a familias), educación (número de alumnos que han cursado las diferentes etapas educativas, acciones realizadas para prevenir el absentismo escolar, programas de refuerzo escolar, y número de personas que han asistido a acciones de alfabetización de adultos) y salud (controles pediátricos, planificación familiar, acceso a salud mental y prevención de drogodependencias). Por otro lado, las citadas memorias nos ofrecen datos relativos a la evolución de la financiación y el gasto, y fichas de cada comunidad autónoma con los principales datos de sus proyectos.

2.2. Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012

Bajo los principios rectores de igualdad, ciudadanía y participación, inclusión social y cooperación institucional, se aprobó el 9 de abril de 2010, por Acuerdo del Consejo de Ministros, este plan de acción para mejorar las condiciones de vida de la población gitana. Para su elaboración se contó con las iniciativas propuestas por los grupos de trabajo de educación, empleo y actividad económica, acción social, salud, cultura y vivienda del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y con los resultados y conclusiones de las diferentes investigaciones promovidas por la Administración.

El plan pretendía cumplir tres objetivos: a) Profundizar y avanzar en el diseño de estrategias y acciones concretas encaminadas a mejorar la imagen de la población gitana, eliminar toda forma de discriminación y promover la igualdad de trato y la participación efectiva en la sociedad; b) Llevar a cabo actuaciones específicas en aquellos ámbitos de intervención que se consideran prioritarios, para avanzar en conseguir el objetivo fundamental de favorecer el pleno ejercicio de los derechos y el acceso a bienes y servicios de la población gitana, con la participación y colaboración de los actores implicados en las diversas áreas; c) Contribuir a impulsar la política europea a favor de la población gitana y participar en el desarrollo de la misma.

El citado plan se estructuró en ocho áreas de actuación a las cuales se adscriben una serie de objetivos y medidas a desarrollar. Concretamente, las áreas son las siguientes: Ciudadanía; Igualdad de trato y no discriminación; Educación; Empleo y actividad económica; Acción social y servicios sociales; Salud; Vivienda; Cultura; y Población gitana en la agenda política europea.

El plan previó acciones de evaluación contemplando informes de seguimiento y un informe final de evaluación. Por otro lado, abarcó los

ejercicios presupuestarios 2010, 2011 y 2012 con un total de 107.161.582 euros distribuidos entre las ocho áreas de actuación.

2.3. Estrategia Nacional para la inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020

El 2 de marzo de 2012 el Consejo de Ministros aprobó esta Estrategia Nacional derivada de la Comunicación de la Comisión de 5 de abril al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social y al Comité de las Regiones sobre *Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020* (COM (2011) 173 final).

Esta Estrategia se articula en las cuatro áreas clave para la inclusión social (educación, empleo, vivienda y salud) a las cuales se adscriben unos objetivos cuantitativos a alcanzar en el año 2020, así como unas metas intermedias en el 2015.

El área de *educación* contempla los siguientes objetivos: 1) Incremento de la escolarización de la población gitana en la Educación Infantil; 2) Universalización de la escolarización y aumento del éxito académico del alumnado gitano en Educación Primaria; 3) Incremento de la finalización de la Educación Secundaria Obligatoria y aumento del éxito académico del alumnado gitano en esta etapa; 4) Incremento del nivel educativo de la población gitana adulta. Por su parte, el área de *empleo* incluye dos objetivos: 1) Mejorar el acceso al empleo normalizado y reducir la precariedad laboral entre la población gitana; y Mejora de la cualificación profesional de la población gitana. Por otro lado, el área de *vivienda* contiene también dos objetivos: 1) Erradicación del chabolismo y la infravivienda; 2) Mejora de la calidad del alojamiento de la población gitana. En cuanto a los objetivos vinculados al área de *salud* se destacan: 1) Mejora del estado de salud de la población gitana y reducción de las desigualdades sociales en salud: Intervención en población adulta; y 2) Mejora del estado de salud de la población gitana y reducción de las desigualdades sociales en salud: Intervención en población infantil. La Estrategia establece nueve *líneas de actuación complementarias*:

1. Acción social.
2. Participación de la población gitana.
3. Mejora del conocimiento.
4. Enfoque transversal de género.

5. No discriminación y promoción de la igualdad de trato.
6. Sensibilización social.
8. Fomento y promoción de la cultura.
9. Población romaní procedente de otros países.

La Estrategia pretende el acceso de la población gitana a medidas y programas de carácter general y en el desarrollo de medidas específicas dirigidas exclusivamente a la población gitana, por lo que la financiación para cada una de las acciones procede de dos vías presupuestarias: 1) Partidas presupuestadas de políticas, planes y programas universales de cada una de las áreas; 2) Partidas presupuestarias cuyos beneficiarios serán la población gitana.

Para la elaboración de la Estrategia se contó con la participación de ocho ministerios de la administración central, las comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano y las entidades gitanas más representativas.

Existe un Punto Nacional de Contacto ubicado en la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, perteneciente al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad cuyas funciones son las de planificación, seguimiento y evaluación, de coordinación institucional y de representación institucional a nivel español y europeo.

En cuanto al *seguimiento y revisión de la estrategia*, se prevé el desarrollo de estudios estadísticos que permitan verificar el grado de cumplimiento de los objetivos (uno previo a 2015 para valorar el cumplimiento de los objetivos intermedios, y otro en 2020 que dará información sobre los resultados finales). Existe una definición de indicadores y sistemas de medición correspondientes a los objetivos definidos en cada una de las áreas de actuación.

La estrategia, concebida desde un enfoque a largo plazo, contempla una implementación que se realiza a través de la adopción de planes operativos a años vista. El primer *Plan Operativo* se refiere a periodo 2014-2016 el cual ha sido elaborado teniendo en cuenta el anterior Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012. Este Plan Operativo, además de concretar actuaciones para el cumplimiento de los objetivos y medidas definidos por la propia Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la

Población Gitana en España 2012-2020, establece los marcos de trabajo a seguir, especialmente por las distintas administraciones y, en concreto, por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas.

Después de este primer Plan Operativo se publica el *Informe de progresos 2014 y planificación 2015* con ánimo de responder a los mecanismos de seguimiento y evaluación establecidos en el Plan Operativo 2014-2016. El plan recoge las actuaciones llevadas a cabo en cada una de las áreas de actuación por los distintos departamentos de la Administración General del Estado y por las comunidades autónomas, y las actuaciones previstas para el año 2015.

Así mismo, se realiza el *Informe de seguimiento 2014 para la Unión Europea* en el que se ofrece información sobre el progreso en la implementación de la Estrategia Nacional. Concretamente, el informe se estructura en ocho apartados: diálogo con las autoridades regionales y locales, diálogo con la sociedad civil gitana, asignación de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para la inclusión de los gitanos en el período 2014-2020, reforzar el papel del Punto Nacional de Contacto de la Estrategia para la Inclusión Social de la población gitana, lucha efectiva contra la discriminación, realizar un seguimiento de los cambios y facilitar el ajuste de las políticas, retos y principales avances e información adicional.

Un año más tarde y con el mismo objetivo se publica el *Informe de progresos 2015 y planificación 2016* donde se recogen los avances y los retos a desarrollar en el siguiente periodo anual.

El 20 de junio de 2017 se publica el *Informe de seguimiento del plan operativo 2014-2016*, el cual responde a la pretensión de elaborar un informe de progresos de 2016 y, a su vez, de elaborar el informe de evaluación al haber finalizado el periodo de vigencia del Plan Operativo 2014-2016.

El 21 de septiembre del mismo año se publica el *Informe de Seguimiento Intermedio (Evaluación) de la Estrategia Nacional (Período 2012-2016)*, donde se analiza el grado de consecución de los objetivos y los avances realizados desde la aprobación de la Estrategia, y se identifican los retos para la siguiente etapa 2017-2020.

Finalmente, el 21 de junio de 2018 se publica el *Informe de progresos 2017* con ánimo de mostrar los avances del siguiente periodo anual.

Recientemente se ha publicado el *Plan Operativo 2018-2020* en el cual se incorporan las orientaciones que deben guiar a los actores implicados en los próximos años y se concretan las actuaciones a llevar a cabo por las comunidades autónomas y las entidades locales. Como aspecto novedoso respecto a años anteriores y con el objetivo de lograr una mayor interacción entre los actores, el proceso de elaboración del plan ha combinado la consulta bilateral a los actores clave y la organización de una jornada, que hasta ahora habían sido utilizados de forma separada.

2.4. Actuaciones dentro de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social

El gobierno español viene desarrollando desde el año 2001 planes de acción que tratan de mejorar la inclusión social de los colectivos más vulnerables.

El Plan de Acción para la Inclusión Social (PNAIN) de 2013-2016, sin ser específico para la población que nos ocupa, incorpora actuaciones y medidas que están acordes con los fundamentos que inspiran la política europea y estatal dirigida a la población gitana. El plan está inspirado en el marco de los objetivos que la UE ha marcado en su Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y recoge los logros del anterior PNAIN (2008-2010). Su orientación sigue la estrategia de inclusión activa que responde a una concepción multidimensional de la pobreza y la exclusión social.

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, ha liderado el proceso de elaboración en el que han participado la Administración General del Estado (a través de los Ministerios implicados), las Administraciones Autonómicas, la Administración Local a través de la Federación Estatal de Municipios y Provincias, las ONG y el Consejo Económico y Social.

El PNAIN 2013-2016 se articula a través de un conjunto de objetivos estratégicos y operativos y de actuaciones que se estructuran en torno a dos capítulos, uno general y otro específico. El capítulo de carácter general contiene tres objetivos estratégicos asociados a los pilares de la inclusión activa (impulsar la inclusión a través del empleo, garantizar un sistema de prestaciones económica y garantizar la prestación de unos servicios básicos especialmente en educación, servicios sociales, sanidad y vivienda). El segundo capítulo se refiere a colectivos concretos que requiere acciones específicas. Es en este capítulo donde se contemplan las actuaciones

dirigidas a la población gitana. Concretamente, para la población gitana contempla seis actuaciones que relacionadas con los siguientes aspectos:

1. Lucha en materia de discriminación, racismo y crímenes de odio.
2. Participación y presencia de la población gitana en las instituciones públicas desde un enfoque de género.
3. Implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020.
4. Acceso de la población gitana a recursos, bienes y servicios.
5. Mejora del conocimiento de la población gitana.
6. Medidas específicas de inclusión social de personas gitanas inmigrantes procedentes de otros países europeos.

El documento político más reciente en materia de inclusión social en nuestro país es la *Estrategia Nacional para la prevención y la lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023*. En la línea con los Planes Nacionales de Inclusión Social desarrollados desde 2001, se centra en cuatro metas estratégicas: combatir la pobreza; inversión social en las personas; inversión social ante los riesgos del ciclo vital; y eficacia y eficiencia de las políticas. Estas metas se articulan en 13 objetivos y 85 líneas de actuación dirigidas a los sectores más vulnerables y, por ende, a la población gitana. En clara sintonía con las áreas de actuación de las políticas analizadas en este capítulo, tales objetivos se centran en garantizar unos ingresos mínimos, en asegurar una educación equitativa e inclusiva, en el empleo, la sanidad, el apoyo a las familias y la vivienda.

Bibliografía

- Comisión Europea (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. "Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020"*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- European Union (2018). *Mid-term evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 (Final report)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2019). *Report on the implementation of national Roma integration strategies 2019*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Gómez Muñoz, J. M. (2001). La Prohibición de discriminación por causas étnicas o raciales a propósito de la Directiva 2000/43/CE. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 59, 65-92.

Pérez Viejo, J. y Muñoz Martínez, C. (2016). Evaluación cualitativa de las directivas de igualdad racial y de igualdad de empleo, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 21, 27-38.

Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *Informe Especial "Iniciativas y ayuda financiera de la UE para la integración de los gitanos: pese a los avances significativos de la última década, aún son necesarios esfuerzos adicionales sobre el terreno"*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Capítulo 13. Políticas autonómicas para la inclusión social de la población gitana en España

Gustavo Solórzano, Marta Gutiérrez, Manuel Hernández, Rocío Más, Jesús F. Campos, Inmaculada Clares, Pilar Albadalejo, M^a Dolores Morales, José Caselles, M^a José Fernández, Mar González, M^a Dolores Abellán, Lorena Díaz y Sara Cortés

Introducción

Una vez analizados los planes y programas dirigidos a la población gitana a nivel nacional, en este apartado se analizan los planes y estrategias de inclusión general (dirigidos a toda la población) y los planes y estrategias específicos para la población gitana (dirigidos exclusivamente a la población gitana) llevados a cabo a nivel autonómico. El análisis de estas estrategias y planes se enmarca dentro del año 2018, año de referencia de este estudio.

Cuadro 1. Intervención autonomía con población gitana según tipo de plan

Autonomía	Plan de inclusión general	Plan de inclusión específico
Andalucía		
Galicia		
Madrid		
País Vasco		
Cantabria		
Navarra		
Valencia		
Aragón		
Cataluña		
La Rioja		

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro 1, son diez las autonomías que en 2018 poseen al menos uno de los dos tipos de planes o estrategias antes mencionados. Cabe destacar que cuatro de ellas (Andalucía, Galicia, Madrid y País Vasco) tienen ambos planes, tanto general como específico para este colectivo. Por otro lado, Cantabria, Navarra y Valencia tienen un proyecto de inclusión social general, y por último, Aragón, Cataluña y La Rioja tienen establecido, para el año 2018, un plan o estrategia específica.

1. Intervención con población gitana mediante planes de inclusión generales

El análisis de los planes y estrategias de inclusión autonómicos que se establecen por las autonomías señaladas en el cuadro 1, y que tienen como misión la intervención en la población con dificultades sociales relacionadas con la pobreza y la exclusión social, se centra en estudiar si la población gitana es incluida como colectivo hacia el cual se dirige algún tipo de intervención social. Esta intervención puede tener dos líneas de actuación; que la intervención con población gitana sea exclusiva, o que las diferentes medidas, actuaciones o propuestas vayan dirigidas de manera conjunta a diferentes colectivos vulnerables o en riesgo social, incluyendo en ellos a la población gitana. Estas dos formas de intervención pueden darse a la misma vez dentro de un plan o estrategia o que sólo exista una de estas líneas de intervención, ya sea la exclusiva o la compartida.

Para llevar a cabo el estudio de los planes y estrategias generales a nivel autonómico, se establecen dos categorías analíticas y una serie de indicadores (cuadro 2) con el fin de profundizar y delimitar cada área investigada. La primera se refiere a la *denominación y periodo*, donde se detallan los nombres que reciben cada uno de los planes y estrategias, su periodo de ejecución y la información acerca de si las distintas autonomías que poseen una estrategia o plan de inclusión para el año 2018, han tenido planes anteriores a dicha fecha de referencia. La segunda categoría de análisis, *Intervención específica con gitanos y ámbitos de actuación*, trata de estudiar los diferentes tipos de intervención llevados a cabo por las autonomías, los ámbitos o áreas donde esa intervención se produce, y en qué otras partes de los planes o estrategias se incluye a la población gitana.

Cuadro 2. Categorías e indicadores de análisis de planes de inclusión general vigentes en 2018

Categorías	Indicadores
1.Denominación, periodo	Denominación de los planes, periodo y planes anteriores según autonomía.
2.Intervención específica con gitanos y ámbitos de actuación.	Tipo de intervención: objetivos, áreas, ejes, líneas, medidas,...
	Ámbitos/áreas de intervención y colectivos con los que se comparte
	Otras referencias: evaluación, datos, presupuesto, planes específicos,...

Fuente: Elaboración propia.

1.1. Denominación y periodo de los planes de inclusión

En cuanto a la primera categoría de análisis, en el cuadro 3 se muestran aquellas autonomías que en el año 2018 tienen en vigor un plan general de inclusión para la población: Andalucía, Cantabria, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia.

Cuadro 3. Denominación de los planes y periodo según autonomía

Autonomía	Denominación	Periodo	Plan/es anterior/es
Andalucía	Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas.	2017-2020	2003-2016
Cantabria	II Plan de Emergencia Social de Cantabria	2018-2020	2014-2015 2016-2017
Galicia	Estrategia de Inclusión Social de Galicia	2014-2020	2001-2006 2007-2013
Madrid	Estrategia de Inclusión Social de la Comunidad de Madrid	2016-2021	
Navarra	Plan Estratégico de Inclusión de Navarra	2018-2021	1998-2005
País Vasco	IV Plan Vasco de inclusión	2017-2021	1998 2007-2009 2012-2016
Valencia	Plan valenciano de Inclusión y Cohesión Social	2017-2022	2006-2008

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse, cada uno de los periodos de vigencia son distintos, siendo el de mayor ciclo la *Estrategia de Inclusión Social de Galicia* (2014-2020) con una vigencia total de siete años. Por su parte, el *II Plan de Emergencia Social de Cantabria* (2018-2020), con tres años de vigencia, es el proyecto que ocupa menor espacio de tiempo en su ejecución. Se añade también (cuadro 3), la información sobre los planes que anteriormente pusieron en funcionamiento cada una de las autonomías analizadas. Así, País Vasco ya se encuentra en su cuarto plan de inclusión comprendiendo los anteriores diferentes fechas de implantación. A su vez, Cantabria y Galicia tuvieron dos planes anteriores que también se reflejan en el cuadro 3. Destacar que Madrid, comienza su andadura en los planes de inclusión autonómicos con el que en estos momentos se analiza, no habiendo referencias de ningún otro plan anterior. Por último, matizar que otras autonomías y ciudades autónomas contaron con planes o estrategias de inclusión generales anteriores al periodo analizado en este estudio. Así, Asturias (2015-2017), Cataluña (2015-2016), Melilla (2013-2017), Ceuta (2012-2015) y Castilla y

León (2004-2007) no entran dentro del análisis por no tener en vigor, para el año 2018, sus respectivos proyectos de inclusión generales.

Centrándonos ahora en los tipos de intervención que cada autonomía refleja en sus correspondientes planes o estrategias (cuadro 4), se observa que aquellas autonomías que se refieren a sus proyectos como *estrategia* (Andalucía, Galicia, Madrid y Navarra), incluyen objetivos específicos para la población gitana, que en todos los casos se refieren a la aprobación e implementación de un plan de inclusión autonómico específicamente dirigido a la población gitana (en el caso de Navarra no lo trata como objetivo específico sino como propuesta de actuación).

Cuadro 4. Tipo de intervención en la población gitana según objetivos y autonomía

Autonomía	Tipo de objetivos			Tipo de intervención				
	Específicos	Operativos	Otros	Ejes	Líneas	Medidas	Actuaciones	Propuestas
Andalucía								
Cantabria								
Galicia								
Madrid								
Navarra								
País Vasco								
Valencia								

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, aquellos proyectos que no son estrategias (Cantabria y Valencia), se centran en *ejes y líneas* de intervención, incorporando actuaciones concretas y objetivos operativos en el caso de Valencia.

Por autonomías, y teniendo en cuenta solamente las intervenciones específicas para la población gitana, Andalucía incorpora a su estrategia regional los objetivos específicos y estratégicos del propio plan integral para gitanos de su autonomía (el cual se analizará en el siguiente apartado). Además, introduce una medida concreta en la dimensión de salud para la población gitana concerniente a mejorar el estado y reducir las desigualdades en salud. Esta medida se detalla al margen de las incluidas en su plan específico.

Cantabria sólo agrega actuaciones específicas para la población gitana, no compartiendo éstas con ningún otro colectivo. Así, establece actuaciones en las dimensiones de empleo (integración sociolaboral) y salud (intermediación en salud, mujeres e intermediación con la comunidad

gitana). Además, establece, como actuación específica, ayudas al desarrollo para la población gitana. Asimismo, Galicia y Madrid, establecen como intervención específica en sus proyectos, como ya se ha comentado, la aprobación e implementación de la *Estrategia sectorial de inclusión para la población gitana 2014-2020* y el *Plan de Inclusión Social de la Población Gitana 2017-2021*, respectivamente. Navarra, además de proponer su estrategia de inclusión social para gitanos, incorpora otra propuesta específica para la población gitana en la dimensión salud (mantener las figuras de agentes de promoción de la salud para determinados colectivos de riesgo de la población gitana). Por su parte, País Vasco, es la única autonomía que no incluye a la población gitana, ya sea de manera específica o compartiendo objetivos con otros colectivos, en su plan de inclusión. Esto no quiere decir que esta comunidad no atienda a la población gitana, ya que, como se verá más adelante, establece una estrategia específica para dicha población.

Por último, y siguiendo con las intervenciones específicas para la población gitana dentro de los planes de inclusión generales, cabe mencionar el caso de Valencia. Esta Comunidad introduce actuaciones en las dimensiones de educación (Programas de alfabetización de personas adultas y Programas integrales para las mujeres gitanas, que incorporen necesariamente actividades de alfabetización y formación básica), de salud (Fomentar políticas y acciones dirigidas a mejorar el estado de salud de la población gitana y a reducir sus desigualdades sociales) y vivienda (Abordar planes destinados a la erradicación del chabolismo e infravivienda, con especial incidencia en la población gitana).

Analizadas las intervenciones que en los distintos planes y estrategias se disponen de manera específica para la población gitana, pasamos ahora a señalar aquellos objetivos, medidas o actuaciones que, de manera compartida con otros colectivos en los diferentes proyectos autonómicos.

El cuadro 5 nos muestra las autonomías (Andalucía, Galicia, Madrid y Valencia) que establecen diversas intervenciones de manera compartida entre la población gitana y otros colectivos vulnerables y los ámbitos donde éstas se producen. Como se observa, en todas las autonomías es frecuente unir en primera instancia a la población inmigrante junto a la población gitana; aunque en Galicia solamente en relación al colectivo de menores. Siendo Madrid y Valencia donde más se detallan otros grupos en desventaja social.

Cuadro 5. Colectivos que comparten intervención social con la población gitana, según ámbito y autonomía

Autonomía	Colectivos referidos	Ámbitos de intervención
Andalucía	-Población inmigrante y población gitana	-Multidimensional
Galicia	-Menores de colectivos especialmente vulnerables: chicos/as con discapacidad, etnia gitana, otras minorías étnicas, inmigrantes...	-Educación
Madrid	-Personas gitanas, inmigrantes y personas con discapacidad	-Educación inclusivas
	-Familias más vulnerables, entre otras, familias monoparentales/monomarentales, con personas con discapacidad, migrantes, gitanas, etc.	-Familia
	-Personas sin hogar, las personas con discapacidad, las personas inmigrantes, la población gitana, las personas transexuales, teniendo en cuenta las posibles diferencias que existan entre hombres y mujeres.	-Salud
	-Personas paradas de larga duración, los jóvenes, las personas mayores de 45 años, así como las personas con discapacidad, la población inmigrante y la población gitana.	Empleo
Valencia	-Mujeres víctimas de violencia de género, población gitana, personas migrantes, personas con diversidad funcional, personas sin techo y jóvenes ex tutelados por la Generalitat.	-Empleo -Educación -Servicios Sociales
	-Personas privadas de libertad, personas con adicciones, personas afectadas de enfermedad mental, afectadas para VIH, por infecciones de transmisión sexual (ITS) y otras enfermedades, personas sin hogar, personas refugiadas o población gitana, entre otras	-Salud
	-Mujeres gitanas y mujeres migrantes.	-Participación (empoderamiento en soc. de informac.) -Ingresos/rentas
	-Mujeres víctimas de violencia de género y la población gitana	-Participación (acceso a la cultura y a la soc. de la información)

Nota: En Cantabria y Navarra se aplican medidas solo para gitanos. País Vasco no lo diferencia como colectivo específico

Fuente: Elaboración propia.

Madrid es la que más objetivos compartidos contempla en su estrategia de inclusión. De esta forma, atiende de manera conjunta a las personas gitanas, inmigrantes y personas con discapacidad en el ámbito de la educación. En el área de familia, integra a los mismos colectivos pertenecientes a familias monoparentales y/o monomarentales. A su vez, para personas sin hogar, personas con discapacidad, personas inmigrantes, población gitana y transexuales dispone objetivos compartidos en el ámbito de la salud. Así mismo, para empleo, concreta objetivos compartidos para personas con

discapacidad, inmigrantes, población gitana, jóvenes, personas mayores de 45 años, etc.

Finalmente, Valencia también dispone de varias actuaciones que se dirigen de igual manera a distintos colectivos. Abarcando a las mujeres víctimas de violencia de género, las personas inmigrantes, personas con diversidad funcional, personas sin techo, jóvenes ex tutelados por la Generalitat y a la población gitana en actuaciones en los ámbitos de empleo, educación y servicios sociales. En salud, integra a la población gitana con personas con adicciones, personas presas o personas afectadas por diferentes enfermedades, entre otras. Asimismo, en la dimensión participación se agrupan varios colectivos, como mujeres víctimas de violencia de género, mujeres inmigrantes y mujeres gitanas.

Cuadro 6. Otras referencias normativas en los planes, según autonomía

Autonomía	Referencias
Andalucía	-Marco normativo: Colectivo de riesgo en plan nacional (2013-2016)
Cantabria	-No se refiere
Galicia	-Introducción: Prioridades sectoriales para colectivo gitano -Marco estratégico: referentes en el contexto europeo y estatal. políticas de inclusión social en Galicia -Referentes en el marco estatal: <i>Estrategia Nacional para la inclusión social de la población gitana (2012-2020)</i> -Referentes en el nivel autonómico: <i>Plan especial para la convivencia y la integración del pueblo gitano en Galicia</i>
Madrid	-Diagnóstico de situación de colectivos en riesgo: colectivo gitano y otros
Navarra	-Orientaciones y principios del plan: perspectiva transversal de género y etnia
País Vasco	-No se refiere
Valencia	-Introducción: colectivo en vulnerabilidad y riesgo social

Fuente: Elaboración propia.

Como último indicador dentro de la segunda categoría, se presenta el cuadro 6, donde se señalan otras referencias en las que aparece la población gitana. En este caso, no hablamos de intervención, sino de la referencia a la población gitana dentro de otros apartados o capítulos de los planes o estrategias de inclusión generales de las autonomías.

En la estrategia de Andalucía, se hace referencia a la población gitana en el apartado relativo al marco normativo que alienta su proyecto, aludiendo al Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 donde se incluye un apartado específico para grupos de especial riesgo, entre ellos la población gitana. Galicia, refiere a la población gitana en varios apartados.

En la introducción, donde explica las prioridades sectoriales de su estrategia haciendo especial hincapié en las medidas específicas para los gitanos. También en su marco estratégico, en el cual señala a la *Estrategia Nacional para la inclusión social de la población gitana 2012-2020* como referente de su propia estrategia. Además, en su marco autonómico, donde se establece como orientador de su estrategia al *Plan especial para la convivencia y la integración del pueblo gitano en Galicia*. Por su parte, Madrid, en el capítulo dedicado al *diagnóstico de situación* referente a la *Evolución de la pobreza y la exclusión social en la Comunidad de Madrid de acuerdo a los indicadores de la Estrategia 2020 de la Unión Europea*, desarrolla un apartado específico para la población gitana.

Asimismo, Navarra, en las orientaciones y principios de su plan de inclusión, realiza una valoración de la acción que debe efectuarse con respecto a la inclusión haciendo referencia a *la larga trayectoria en el conocimiento de la relación entre pertenencia a minoría étnica gitana y exclusión social*. Por último, Valencia, en la introducción de su plan y atendiendo a la problemática de la cohesión social en la actual sociedad globalizada, advierte que esto se ve *agravado en el caso de colectivos vulnerables como el pueblo gitano*, entre otros.

Como conclusión a este breve análisis de los planes y estrategias autonómicos para el año 2018, podemos establecer que las autonomías con mayor compromiso con la población gitana son Andalucía, Galicia y Madrid. Estas tres autonomías integran en sus respectivos proyectos intervenciones para los gitanos, siendo tanto específicas como compartidas con otros colectivos. Además, Andalucía y Galicia, incluyen en sus estrategias, de forma íntegra, el Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía y la Estrategia de Inclusión Social de la Población Gitana en Galicia. Por su parte, Madrid dentro de sus objetivos establece el diseño e implementación de una estrategia de inclusión social de población gitana.

Tras estas tres autonomías, podríamos situar a Navarra, la cual establece una propuesta específica para la población gitana en materia de salud y la propuesta de aprobación e implementación de una estrategia para la inclusión de la población gitana en Navarra. Asimismo, Valencia estipula multitud de objetivos operativos compartidos entre la población gitana y otros colectivos y otros dirigidos específicamente a la población gitana en

las dimensiones de Servicios Sociales, Salud y Vivienda. Por último, Cantabria, solamente establece cuatro actuaciones en materia laboral, ayuda al desarrollo, salud de las mujeres gitanas y una actuación enfocada a la intermediación con la comunidad gitana. Por su parte, en el IV Plan Vasco de Inclusión no se incluyen ninguna mención a la población gitana.

2. Intervención con población gitana mediante planes específicos

Además de los planes o estrategias de inclusión autonómicos que se dirigen al conjunto de la población de cada una de las autonomías, que pueden incluir o no medidas concretas para este colectivo, algunas autonomías elaboran estrategias o planes específicamente dirigidos a la población gitana. En ellos constan, al igual que en los planes de inclusión generales, actuaciones dirigidas a la mejora de la situación social de dicha población de manera más amplia y específica.

Cuadro 7. Categorías e indicadores de análisis de planes de inclusión específicos vigentes en 2018

Categorías	Indicadores
1.Denominación y periodo	Denominación, nomenclatura y periodo de ejecución de los planes y estrategias
2.Referencias normativas y documentales	Referencias normativa y documentales de nivel autonómico, nacional e internacional de los planes y estrategias
3.Aspectos demográficos	Incorporación de datos demográficos de la población gitana en los planes y estrategias
4.Entidad promotora	Entidades que impulsan y ponen en marcha los planes y estrategias
5.Estructura de los planes/estrategias	Disposición de los ejes, objetivos y medidas de los planes y estrategias
6.Ámbitos de intervención	Dimensiones de intervención nacionales y autonómicas. Objetivos según Estrategia Nacional y planes y estrategias autonómicas
7.Agentes participantes	Entidades públicas y privadas participantes en los planes y estrategias
8.Evaluación de los planes/estrategias	Elementos de evaluación de los planes y estrategias
9.Financiación de los planes/estrategias	Partidas presupuestarias y fuentes de financiación de los planes y estrategias

Fuente: Elaboración propia.

En este caso, el estudio de este tipo de proyectos específicos es más amplio que el realizado anteriormente, pues abordamos nueve categorías analíticas, con el fin de profundizar en los aspectos más relevantes de cada uno de los

proyectos y en las actuaciones llevadas a cabo. Asimismo, se pretende reflejar el nivel de compromiso adquirido por cada autonomía en la atención que dirigen a la población gitana teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las áreas de intervención, los agentes participantes, las medidas adoptadas y la implicación que la propia comunidad gitana tiene en los distintos planes y estrategias. Así, las categorías de análisis quedan presentadas en el cuadro 7.

Por otro lado, y al igual que ocurría con los planes de inclusión para la población en general, el criterio de análisis que se emplea en el estudio de los planes específicos para gitanos es que el plan o estrategia contemple el año 2018 como año efectivo para la ejecución del proyecto. De este modo, los planes o estrategias a analizar corresponden a las autonomías de Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid y País Vasco.

2.1. Denominación y periodo de ejecución

La primera categoría a analizar se refiere a la *denominación y el periodo de ejecución* de los planes y estrategias. En el cuadro 8, se reflejan las autonomías que en el año 2018 tienen en vigor una estrategia o plan específico para la población gitana.

Cuadro 8. Denominación de los planes vigentes y anteriores, según autonomía

Autonomía	Denominación	Periodo	Plan/es anterior/es
Andalucía	-Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía	2017-2020	1987-1991 1997-2000
Aragón	-Estrategia Integral para la Población Gitana en Aragón	2018-2020	
Cataluña	-Plan Integral del Pueblo Gitano en Cataluña	2017-2020	2005-2008 2009-2013 2014-2016
Galicia	-Estrategia de Inclusión Social de la Población Gitana en Galicia	2014-2020	2007-2013
La Rioja	-I Plan Integral de la Población Gitana de la Rioja	2015-2018	
Madrid	-Plan de Inclusión Social de la Población Gitana de la Comunidad de Madrid	2017-2021	
País Vasco	-Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano	2018-2020	2004-2007 2008-2011 2013

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al periodo de ejecución implementado, el que contempla mayor duración es el de Galicia (2014-2020), lo que supone un periodo total de siete años. A ésta le seguiría Madrid (2017-2021) con un periodo de ejecución de

cinco años. A continuación, vendrían las autonomías de Andalucía y Cataluña ambas con el mismo periodo (2017-2020) y La Rioja (2015-2018) las cuales contemplan una duración de cuatro años en sus planes. Por último, se encuentran Aragón y País Vasco (2018-2020) que establecen tres años para sus estrategias.

El enunciado utilizado por cada autonomía para la denominación de su intervención varía entre dos términos. Por un lado, tenemos las que lo llaman *Plan*, entre las que se encuentran Andalucía, Cataluña, La Rioja y Madrid y por otro, las que lo denominan *Estrategia*, como Aragón, Galicia y País Vasco. En el caso de los planes y estrategias analizados no existen evidencias claras de esta distinción, siendo realmente la mayoría planes y no estrategias, salvo en el caso del País Vasco, que es claramente una estrategia de intervención. Como último elemento a resaltar en la denominación de los planes y estrategias, se puede incidir en cómo son referidos los gitanos en cada uno de ellos. Así, mientras Aragón, Galicia, La Rioja y Madrid se refieren a *población gitana*, Cataluña y País Vasco lo hacen como *pueblo gitano*. Por su parte, Andalucía denomina al conjunto de los gitanos como *comunidad gitana*.

Para terminar con esta primera categoría de análisis, se señalan las autonomías que vienen desarrollando una línea de intervención a lo largo del tiempo para la población gitana. Como se observa (cuadro 8), las autonomías que tuvieron planes anteriores son Andalucía, la cual fue la primera autonomía en implantar un plan "*Plan Andaluz para la comunidad gitana (1987-1991)*", Cataluña con tres planes anteriores ininterrumpidos y que enlazan con el actual, País Vasco con otras tres intervenciones, de las cuales las dos primeras se denominaron "*Plan Vasco para la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano (2004-2007 y 2008-2011)*" y la tercera pasó a denominarse, como la actual, "*Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano (2013)*". Por último, mencionar la comunidad gallega con el "*Plan Integral para la convivencia y el desarrollo social del pueblo gitano en Galicia (2007-2013)*". Destacar que Cataluña con los tres planes anteriores y el actual es la comunidad más longeva en la intervención con la población gitana, comprendiendo ésta 16 años de duración sin interrupción.

Señalar también que otras autonomías establecieron planes dirigidos a la población gitana, los cuales quedan fuera de este análisis por no comprender el periodo analizado. Éstas son Extremadura, con el "*Plan de Participación y*

Promoción del Pueblo Gitano (2007-2012) y Navarra que implantó el “I Plan integral de atención a la población gitana de Navarra (2011-2014)”. Añadir que esta última autonomía tiene prevista la “Estrategia para el desarrollo de la población gitana de Navarra (2019-2022)”.

2.2. Referencias normativas y documentales

Como segunda categoría a analizar, se detallan las *referencias normativas y documentales* adoptadas por las autonomías en sus respectivos planes o estrategias. Estas referencias se dividen en tres grupos: europeas, nacionales y autonómicas.

En el cuadro 9, se describen las referencias documentales europeas más utilizadas por las distintas autonomías. Como se observa, las fuentes documentales se circunscriben principalmente a las comunicaciones que hace la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Siendo la Comunicación de la Comisión “*Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020 (5/4/11)*” la que utilizan todas las autonomías, exceptuando solamente Andalucía. Otra de las referencias más utilizadas, en este caso por cuatro de las siete autonomías, es la Comunicación de la Comisión Europea sobre “*Las estrategias nacionales de integración de los gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE (21/5/12)*”.

Cuadro 9. Referencias documentales europeas más frecuentes de los planes/estrategias según autonomía

Autonomía	Referencias
Aragón, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, País Vasco	-Comunicación de la Comisión. “ <i>Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020</i> ” (5/4/11)
Galicia, Cataluña, La Rioja, Madrid	-Comunicación de la Comisión. “ <i>Las estrategias nacionales de integración de los gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE</i> ” (21/5/12)
Galicia, Madrid	-Comunicación de la Comisión. “ <i>Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos de los Estados miembros</i> ” (26/6/13)
Cataluña, Galicia	-Comunicación de la Comisión. “ <i>Progresos en la aplicación de las estrategias nacionales para la inclusión de los gitanos</i> ” (26/6/13)

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, algunas autonomías, de manera individual (cuadro 10), refieren otros documentos de la Unión Europea (comunicaciones, recomendaciones o estrategias europeas) para implementar sus respectivos planes o estrategias. Así, Cataluña emplea dictámenes europeos que se

dirigen a la adopción de medidas en áreas concretas como el empleo, basándose en el programa realizado por la Comisión Europea *“Proyecto: Apoyo en el acceso al empleo de la Población Romani”* (17/10/11)”, o la educación, apoyándose en las *“Estrategias para la Inclusión y la Cohesión Social de la Educación en Europa”* (6/12/11)” puestas en marcha por el Parlamento Europea.

Cuadro 10. Otras referencias normativas y documentales europeas de los planes/estrategias según autonomía¹

Autonomía	Referencias
Cataluña	- Comisión Europea. Proyecto <i>“Apoyo en el acceso al empleo de la Población Romani”</i> (17/10/11) - Parlamento Europeo. <i>“Estrategias para la Inclusión y la Cohesión Social de la Educación en Europa”</i> (6/12/11) -Comunicación de la Comisión. <i>“Informe sobre la aplicación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos 2015”</i> (17/6/15) -Comunicación de la Comisión. <i>“Evaluación de la aplicación del marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos y de la Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros”</i> (27/6/16)
Andalucía	-Resolución del Parlamento Europeo sobre una Estrategia europea relativa a la Población Romani (28/1/08) -Comunicación de la Comisión. <i>“No discriminación e igualdad de oportunidades: un compromiso renovado”</i> (2/7/08) - Plan de Acción para los Romá-sinti-gitanos. OSCE (Organización Para la Seguridad y Cooperación en Europa)
La Rioja	-Comunicación de la Comisión. <i>“La integración social y económica del pueblo romani”</i> (14/4/10) -Estrategia Europa 2020. <i>Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador</i> . 3/3/2010. Comisión Europea. -Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados Miembros (9/12/13)

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, La Rioja se centra en la Comunicación de la Comisión Europea *“La integración social y económica del pueblo romani”* (14/4/10)” o la *“Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados Miembros (9/12/13)”* las cuales hacen referencia a la integración de la población gitana en la sociedad. Además, en el caso de Andalucía, se recurre también a una normativa europea, la

1 En la tabla 1 del apéndice se pueden consultar todas las referencias normativas y documentales internacionales que utilizan cada una de las autonomías para sus respectivos planes o estrategias.

“Resolución del Parlamento Europeo sobre una Estrategia europea relativa a la Población Romani (28/1/08)”, dando carácter de ley europea a su Plan Integral.

Siguiendo con el análisis de las referencias normativas y documentales incluidas en los distintos planes y estrategias, pasamos ahora a exponer aquellas que provienen tanto del ámbito nacional como del autonómico, y que sirven igualmente como fuentes inspiradoras para la redacción de cada una de las intervenciones promovidas por las diferentes autonomías.

En cuanto a las referencias documentales de ámbito nacional (cuadro 11), de las tres fuentes documentales a nivel estatal que existen para la intervención específica con la población gitana, la “Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana (2012-2020)” es utilizada por todas las autonomías objeto de análisis para la elaboración de sus planes o estrategias. Por su parte, Andalucía, Galicia y País Vasco también se apoyan en el Programa de Desarrollo Gitano (1989). Andalucía, además, recurre a la tercera fuente documental estatal, el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana (2010-2012), siendo la única autonomía en incorporar sus premisas. Añadir que Galicia incluye como referencia documental estatal la “Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España (2011)”.

Cuadro 11. Referencias normativas y documentales nacionales en los planes/estrategias según autonomía

Autonomía	Referencias
Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, País Vasco	-Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana (2012-2020)
Andalucía, Galicia, País Vasco	-Programa de Desarrollo Gitano (1989)
Andalucía, Aragón	-Constitución Española (1978)
Andalucía	-Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana (2010-2012)
Galicia	-Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España (2011)

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a las referencias normativas de nivel estatal (cuadro 11), la Constitución Española es la única fuente empleada. De ella se hacen eco para la elaboración de sus intervenciones las autonomías de Andalucía y Aragón.

En el cuadro 12, se incluyen las referencias normativas y documentales de ámbito autonómico empleadas por cada una de las autonomías. En cuanto a las referencias normativas, el Estatuto de Autonomía y la Ley de Servicios Sociales son las normas que principalmente se utilizan para la elaboración de algunos de los distintos planes y estrategias, siendo Andalucía y Aragón las únicas autonomías que se apoyan en estas dos normas de manera simultánea. Por su parte, Cataluña lo hace sólo en su estatuto de autonomía y Madrid únicamente utiliza su Ley de Servicios Sociales. En el caso de la autonomía del País Vasco, la referencia normativa que da impulso a su Estrategia es el “*Programa de Gobierno de Euskadi (2020)*”.

Cuadro 12. Referencias normativas y documentales autonómicas en los planes/estrategias según autonomía

Autonomía	Referencias
Andalucía, Aragón, Cataluña,	-Estatuto de Autonomía
Andalucía, Aragón, Madrid	-Ley de Servicios Sociales
Cataluña, Galicia, Madrid	-Plan operativo
Galicia, Madrid, País Vasco	-Estrategia de Inclusión Social autonómica
Andalucía, Cataluña, País Vasco	-Planes Específicos de Gitanos Anteriores
Cataluña	-Estudio sobre la población gitana a Cataluña (2003) -Ofensiva de país a favor del éxito escolar. Plan para la reducción del fracaso escolar en Cataluña (2012)
País Vasco	-Programa de Gobierno Euskadi (2020) -V Plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, diversidad cultural e inmigración. -VII Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, y en cuanto a las referencias documentales autonómicas, los planes de inclusión autonómicos (Galicia, Madrid y País Vasco) y los planes específicos para gitanos anteriores (Andalucía y País Vasco) son los soportes más utilizados. A su vez, los Planes Operativos, derivados de la Estrategia Nacional y elaborados por las autonomías, sirven de base para la confección de los planes de Cataluña y Madrid, concretamente el “*Plan Operativo (2014-2016)*”, y para Galicia el “*Programa Operativo FSE Galicia (2014-2020)*”.

Por último, Cataluña, además de los señalados anteriormente, cuenta también como base de apoyo con un “*Estudio sobre la población gitana de Cataluña (2003)*” y con un plan, de ámbito general, para la Comunidad

Autónoma llamado “Ofensiva de país a favor del éxito escolar. Plan para la reducción del fracaso escolar en Cataluña (2012)”. Así mismo el País Vasco, conjuntamente con su plan de inclusión y sus planes específicos anteriores, incluye como documentos regidores de su estrategia dos planes dirigidos a distintos colectivos no vinculados específicamente con la población gitana, a saber, el “V Plan de actuación en el ámbito de la ciudadanía, diversidad cultural e inmigración (2018-2020)” y el “VII Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE (2018)”.

2.3. Aspectos demográficos

La tercera categoría de análisis es la relativa a la descripción de los *aspectos demográficos* incluidos en los planes y estrategias. Ha de señalarse que los estudios sociodemográficos realizados en España sobre la población gitana son escasos. A esto hay que añadir, que las referencias temporales de los existentes sobrepasan, en su mayoría, los cinco años con respecto a las fechas de inicio de la implantación de los planes y estrategias analizados.

Cuadro 13. Referencias demográficas en los planes, según autonomía

Autonomía	Fuente	Datos Nacionales	Datos Autonómicos
Andalucía	Laparra, M. (dir.) (2011)*	2007	2007
	Gamella, J.F. (2008).**		
Aragón	FSG (2007). Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España.		2007
	FSG (2016). Estudio-Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana		2015
	Instituto Aragonés de Servicios Sociales (2017) Encuesta de servicios sociales		2017
Cataluña	Laparra, M. (dir.) (2011).	2007	2007
	Consell d'Europa (2012)	2012	2012
Galicia	Laparra, M. (dir.) (2011).		
	FSG (2007) Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España		
La Rioja	Gobierno de la Rioja (2012). Mapa de Vivienda y Población Gitana. La Rioja 2012.		2012
	Asociación de la Promoción Gitana de La Rioja (2012). Análisis de la situación del pueblo gitano en la Comunidad Autónoma de la Rioja.		2012
Madrid	Datos sin fuente		2007
País Vasco	Sin datos		

Notas: (*) Laparra, M. (dir.) (2011). Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de la Población Gitana 2007; ** Gamella, J. F. (2008). La Población Gitana en la Andalucía del Nuevo Siglo.

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 13 se expone la información relativa a las autonomías que han incluido datos demográficos de población gitana en sus proyectos, señalando las fuentes documentales utilizadas y los años de referencia registrados en cada uno de los planes. Como puede verse, la mayoría de las autonomías han utilizado alguna base documental que incluye datos demográficos. Realizando la distinción entre datos nacionales y autonómicos, se observa que sólo dos autonomías incluyen en sus planes cifras de población gitana a nivel nacional (Andalucía y Cataluña). Por otra parte, la mayoría de autonomías, salvo Galicia y País Vasco, siendo las únicas autonomías que no incluyen ningún dato autonómico ni nacional, indican datos demográficos de población gitana en sus respectivas Comunidades Autónomas.

Resaltar, por último, que tanto Aragón como La Rioja aportan datos demográficos en base a informes realizados en la propia Comunidad Autónoma. Por parte de la autonomía de Aragón se hace referencia a una encuesta realizada por el *Instituto Aragonés de Servicios Sociales de Base "Encuesta IASS 2017"* y a los datos ofrecidos en su Padrón Municipal. A su vez, La Rioja, muestra datos autonómicos obtenidos del *"Mapa de Vivienda y Población Gitana en La Rioja, 2012. Dirección General de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja. Logroño (2012)"* y de un estudio específico de la población gitana realizado por la Asociación de la Promoción Gitana de La Rioja, llamado *"Análisis de la situación del pueblo gitano en la Comunidad Autónoma de La Rioja (2012)"*.

2.4. Entidades promotoras

La cuarta categoría recoge las *entidades promotoras* que han impulsado cada uno de los planes o estrategias y con ellos las políticas de intervención dirigidas al conjunto de la población gitana en sus respectivas autonomías. La implantación de estas políticas, como se verá más adelante, no sólo le corresponde a las entidades promotoras, sino que distintas administraciones locales y asociaciones privadas trabajan conjuntamente con los organismos públicos encargados de velar por la protección social de los múltiples colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

En general, la entidad promotora (cuadro 14), que impulsa la intervención social con la población gitana es la Consejería, o Departamento en su caso, vinculada a las Políticas Sociales. Esto ocurre en todas las autonomías, salvo en La Rioja, donde la Consejería que impulsa el Plan Integral es la Consejería

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

de Presidencia y Justicia. Ha de aclararse que en el caso de Cataluña y País Vasco, los organismos análogos a las Consejerías son los Departamentos, por lo que son organismos que ocupan el mismo nivel administrativo dentro de cada gobierno.

Cuadro 14. Entidad promotora y publicación de los planes/estrategias según autonomía

Autonomía	Entidad Promotora	Publicación	Enlace Web
Andalucía	-Consejería de Igualdad y Políticas Sociales	-Área de inclusión	Andalucía
Aragón	-Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales	-Departamento de Sanidad	Aragón
Cataluña	-Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia	-Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria	Cataluña
Galicia	-Consejería de Política Social	-Área inclusión social	Galicia
La Rioja	-Consejería de Presidencia y Justicia	-Servicios Sociales	La Rioja
Madrid	-Consejería de Políticas Sociales y Familia	-Dirección General de Servicios Sociales en Integración Social	Madrid
País Vasco	-Departamento de Empleo y Políticas Sociales.	-Planes y proyectos	País Vasco

Fuente: Elaboración propia.

La publicación de las estrategias y planes específicos para gitanos de cada autonomía corresponde a los organismos señalados en el cuadro 14. En la mayoría de los casos, se publica en la página web del área encargada de la inclusión social, que es dependiente de la Consejería impulsora de los planes y estrategias.

2.5. Estructura de los planes y estrategias

Como quinta categoría, se exponen las diferentes *estructuras de los planes y estrategias* de cada una de las autonomías. Con el fin de analizar cómo enfoca cada autonomía su plan o estrategia, reflejamos a continuación en qué modo están dispuestos cada uno de los apartados de intervención con la población gitana. Especialmente nos centramos en la disposición de los objetivos, los cuales se examinarán con más detalle en la siguiente categoría, en la nomenclatura empleada por cada autonomía y en los apéndices que se incluyen dentro de esta estructura de objetivos.

De este análisis (cuadro 15) podemos extraer tres modelos diferentes de estructura de proyecto. Por un lado, encontramos un primer modelo (A), el cual elabora una estructura que parte directamente de la disposición de unos objetivos estratégicos. Para cada uno de estos objetivos estratégicos, elabora

un conjunto de objetivos específicos. A su vez, todo objetivo específico viene acompañado de una actuación concreta en la cual se indican cuáles deben ser los resultados esperados. Detalla, igualmente para cada objetivo específico, cuál es el órgano responsable de llevar a cabo las actuaciones incorporando, asimismo, unos indicadores de impacto que ayudarán al seguimiento y/o evaluación de cada una de las medidas y del plan o estrategia en general. En este primer modelo se enmarcan las autonomías de Andalucía, Aragón, Cataluña y Galicia.

Cuadro 15. Estructura de los planes/estrategias según autonomía

Modelo A				Autonomía
Objetivos estratégicos	Objetivos específicos	Actuaciones		Andalucía, Aragón, Cataluña y Galicia
		Resultados esperados		
		Órganos responsables		
		Indicadores de impacto		
Modelo B				Autonomía
Enfoque y principios clave	Objetivo general	Objetivos específicos	Medidas	La Rioja y Madrid
			Centro directivo responsable	
Modelo C				Autonomía
Ejes y líneas de acción	Objetivos	Propuestas (agente responsable)		País Vasco

Fuente: Elaboración propia.

En el modelo de estructura B, se engloban las autonomías de La Rioja y Madrid. En este caso se establece un enfoque más genérico y unos principios clave que serán la senda de la estrategia y el plan respectivamente. A partir de esos principios clave se constituye un objetivo general del cual emanan unos objetivos específicos concretos a alcanzar. Para ello fija unas medidas de actuación señalando el centro responsable de llevarlas a cabo.

Por último, en el modelo C se sitúa el País Vasco. En este caso, al tratarse de una estrategia, tanto en el sentido teórico como en el práctico, la estructura es más sencilla. Parte de unos ejes y líneas de acción generales que se concretan en unos objetivos amplios. Para ellos indica una serie de propuestas abiertas con el fin de no hacer específicas las medidas de actuación y que se facilite a los agentes responsables de cada objetivo el establecimiento de las actuaciones concretas en cada ámbito de intervención.

2.6. Ámbitos de intervención y objetivos

En cuanto a la categoría 6, *ámbitos de intervención y objetivos*, cada uno de los planes y estrategias indican las áreas en las que se realizarán las diferentes intervenciones para la población gitana y que, a su vez, determinarán los objetivos establecidos en cada proyecto. Las dimensiones que se acometen resultan de las premisas o recomendaciones emanadas de las distintas referencias normativas y documentales que anteriormente se señalaron. De esta forma, se dividen en dimensiones básicas (educación, empleo, vivienda y salud), referidas por la Estrategia Nacional y la Comunicación de la Comisión. “Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020” (5/4/11) como objetivos de integración de los gitanos, y dimensiones complementarias (acción social, participación, mejora del conocimiento, enfoque transversal de género, no discriminación y promoción de la igualdad de trato, sensibilización social, fomento y promoción de la cultura, población romaní procedente de otros países, enfoque micro territorial y acción política a nivel europeo) establecidas en la Estrategia Nacional como *otras líneas de actuación complementarias* para la inclusión social de los gitanos para el año 2020.

Cuadro 16. Ámbitos de intervención. Dimensiones básicas y recomendadas por la UE y España según autonomía

Dimensiones básicas	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	La Rioja	Madrid	País Vasco
Educación, Empleo, Vivienda y Salud							
Dimensiones complementarias	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	La Rioja	Madrid	País Vasco
Participación							
Promoción de la imagen social y la cultura							
Igualdad y no discriminación							
Igualdad de género							
Población gitana de otros países							
Acción social							

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 16, se presentan las dimensiones básicas y complementarias establecidas por la Unión Europea y por España. Como puede observarse, las dimensiones básicas son ámbitos de intervención que todas las autonomías asumen en sus respectivos planes y estrategias, estableciéndose como las líneas de intervención más importantes. En cuanto a las dimensiones complementarias recomendadas por la Estrategia Nacional, ninguna autonomía las incluye por completo en su plan o estrategia. En este sentido, estableciendo como una única área las cuatro dimensiones básicas, Andalucía es la autonomía que más áreas de intervención contempla (6) en su Plan Integral, dejando sin atender solamente el área de *acción social*. Le seguirían Aragón y Cataluña con 5 dimensiones propuestas para su intervención. A continuación, Galicia, que refleja 4 dimensiones en su Estrategia. Madrid y País Vasco, con 3 áreas de intervención cada una, de las siete enumeradas, quedarían muy por detrás de Andalucía. Por último, La Rioja, además de las dimensiones básicas, solo incorpora una de las dimensiones reflejadas en el cuadro 16 (*Promoción de la imagen social y la cultura*).

Por otra parte, la mayoría de los ámbitos de intervención emanados tanto de la Estrategia Nacional como de las referencias europeas, se enmarcan dentro de ámbitos de intervención generales para toda la población gitana. Sólo la dimensión *Población gitana de otros países* podría catalogarse como un ámbito específico de intervención para un colectivo concreto de población gitana. Las demás dimensiones, tanto las básicas como el resto de complementarias, ofrecen un campo de aplicación genérico para la atención de toda la población gitana.

En el cuadro 17, se reflejan las dimensiones que cada autonomía agrega a sus proyectos de intervención. En este caso, y como claramente puede observarse, hay dimensiones que sólo son introducidas de manera individual en alguno de los planes de las diferentes autonomías. Así, *comercio ambulante* (Andalucía), *medios de comunicación* (Cataluña), *pobreza infantil* (Galicia) y *justicia* (La Rioja) son entendidas como espacios sociales para la intervención con la población gitana solamente por las autonomías señaladas. Otras dimensiones como *Servicios Sociales* o *relaciones con la administración* son incluidas dentro de los planes o estrategias de tres autonomías, dando mayor visibilidad a estas áreas.

Cuadro 17. Ámbitos de intervención. Dimensiones propias según autonomía

Dimensiones propias	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	La Rioja	Madrid	País Vasco
Servicios Sociales							
Relaciones con la Administración							
Violencia de Género							
Relaciones con los cuerpos y fuerzas de seguridad							
Juventud							
Comercio Ambulante							
Medios de Comunicación							
Pobreza Infantil							
Justicia							

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, desde el punto de vista de cada autonomía, Cataluña con cuatro dimensiones agregadas a su Plan, es la autonomía que más áreas incorpora además de las señaladas anteriormente en el cuadro 15. Andalucía, La Rioja y País Vasco, tres cada una, se encontrarían en un segundo nivel. Por último, Madrid y Galicia sólo contemplan una dimensión agregada y Aragón no incluye ningún área más de intervención en su Estrategia integral.

Por último, de las dimensiones incorporadas por cada una de las autonomías, tenemos tres que se enmarcan dentro de ámbitos específicos dirigidos a colectivos concretos de población gitana. Éstas serían: comercio ambulante, juventud y pobreza infantil. Las demás, al igual que en el caso anterior, son enfocadas de forma general para toda la población gitana.

Como anteriormente se mostró, las autonomías establecen diferentes tipos de estructuras en sus planes o estrategias para asumir la implantación de sus intervenciones con la población gitana. A su vez, se han comentado las áreas o dimensiones que cada proyecto pretende abarcar para la consecución de los objetivos que establecen las autonomías. A continuación, se verán cuáles son esos objetivos, las dimensiones establecidas y las autonomías que los incluyen en sus respectivos planes o estrategias. El análisis de esta apartado se centra en las dimensiones básicas (educación, empleo, vivienda y salud) establecidas por la Estrategia Nacional. Como se vio en la estructura de los planes (cuadro 15), cada autonomía establece objetivos estratégicos,

específicos o generales. A su vez dentro de estos objetivos se disponían las medidas o propuestas de actuación de cada plan o estrategia que les llevarían a obtener unos resultados concretos. En el cuadro 18 se reflejan nueve de los diez objetivos específicos, en la dimensión *educación*, establecidos por la Estrategia Nacional, a su vez, se indica si las autonomías asumen para su proyecto cada uno de estos objetivos, independientemente de si lo incluyen dentro de sus objetivos estratégicos o específicos, en sus medidas de intervención o en los resultados esperados.

Cuadro 18. Objetivos específicos del ámbito educación derivados de la Estrategia Nacional según autonomía

Autonomía	Objetivos Específicos
Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid	Incrementar la escolarización de la población gitana en Educación Infantil
Andalucía, Aragón, Galicia, La Rioja, Madrid	Incrementar la escolarización de la población gitana en Educación Primaria
Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, La Rioja	Reducir el absentismo en la Educación Primaria
Andalucía, Cataluña, La Rioja, Madrid	Reducir la tasa de abandono escolar antes de la finalización de la etapa obligatoria
Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid	Reducir la tasa de analfabetismo entre la población gitana adulta
Galicia, La Rioja	Incrementar la escolarización de la población gitana en Educación Secundaria
La Rioja	Incrementar el número de niñas y niños gitanos cursando el curso que se adecua a su edad
La Rioja	Incrementar el alumnado gitano que se titula en la ESO
Andalucía	Reducir la proporción de población gitana entre 18-24 que no estudia ni se forma

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, prácticamente la totalidad de las autonomías incluyen en sus planes o estrategias, ya sea en sus objetivos estratégicos o específicos o en sus medidas de actuación, algunos de los objetivos específicos de la Estrategia Nacional. De éstos, los más incorporados son los relacionados con el *“Incremento de la escolarización de los niños y niñas gitanos en educación infantil y primaria”* y la *“Reducción del absentismo en la educación primaria”*, que los contienen entre 6 y 5 autonomías. Les seguirían los objetivos de *“Abandono escolar en la etapa obligatoria”* y la *“Reducción de alfabetismo de la población gitana en la edad adulta”*, propuestos por cuatro autonomías. Por el contrario, hay propósitos que sólo son atendidos por una autonomía, como son *“Incrementar el número de niñas y niños gitanos cursando*

el curso que se adecua a su edad”, “Reducir la proporción de población gitana entre 18-24años que no estudia ni se forma” e “Incrementar la tasa de población gitana que se haya completado estudios pos-obligatorios”. Por otro lado, el objetivo específico *“Incrementar la tasa de población gitana que se haya completado estudios pos-obligatorios”*, establecido por el Plan Nacional, no se incorpora a ninguna de las autonomías objeto de análisis.

En suma, se observa que La Rioja con siete y Andalucía con seis, son las autonomías que más objetivos específicos nacionales relacionados con la dimensión educación introducen en sus respectivos proyectos de intervención. A ellas les siguen Cataluña y Galicia con cinco, Madrid con cuatro y Aragón con tres.

Por otra parte, además de los objetivos específicos para la dimensión educación (cuadro 18) que se definen en la Estrategia Nacional, ésta también detalla unos objetivos generales para la misma dimensión. Entre esos objetivos generales, estaría el de *Mejora del éxito académico en Educación Primaria y Secundaria*. En este caso las autonomías que incluyen este objetivo general serían Andalucía, Cataluña, Galicia en los dos niveles educativos y Madrid sólo en la educación primaria. Además, este objetivo general también lo extrapola el País Vasco, el cual no incluye ninguno de los objetivos específicos (salvo en la dimensión empleo), debido, como ya se apuntó anteriormente, a que su proyecto es claramente una *estrategia* que sólo incorpora objetivos y propuestas generales de actuación.

Cuadro 19. Objetivos específicos del ámbito empleo derivados de la Estrategia Nacional según autonomía

Objetivos específicos	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	La Rioja	Madrid	País Vasco
Incrementar la tasa de empleo en la población gitana							
Aumentar la proporción de trabajadores autónomos gitanos							
Reducir la tasa de temporalidad entre los trabajadores gitanos							

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la dimensión básica de *empleo* (cuadro 19), se observa que tan sólo tres de los siete objetivos específicos de la Estrategia Nacional para esta dimensión, se incorporan a las estrategias o planes autonómicos. Señalar que tan sólo uno de estos objetivos, *Incrementar la tasa de empleo en la población gitana*, se incluye en todas las autonomías. Como ya se ha comentado, País Vasco sólo asume objetivos específicos de la Estrategia Nacional de la dimensión empleo, incorporando, además de la señalada anteriormente, el objetivo específico *“Reducir la tasa de temporalidad entre los trabajadores gitanos”*. Otro de los objetivos específicos, *“Aumentar la proporción de trabajadores autónomos gitanos”*, es señalado en tres de los planes o estrategias.

Los cuatro objetivos específicos de la dimensión empleo que no asumen ninguna autonomía son *“Reducir la tasa de paro entre la población gitana”*, *“Incrementar la proporción de población gitana ocupada por cuenta ajena”*, *“Reducir la proporción de población gitana que trabaja en la actividad económica familiar”* y *“Aumentar la proporción de trabajadores gitanos en ocupación cualificada”*.

Así mismo, y como antes se apuntó para la dimensión *educación*, la Estrategia Nacional incluye para la dimensión *empleo* unos objetivos generales que también incorporan las autonomías a sus respectivos proyectos. Entre estos objetivos estratégicos se encuentra *Reducir la precariedad laboral entre la población gitana*, asumido por Andalucía, Aragón, Cataluña y Galicia, y *Mejora de la cualificación profesional*, que es incorporado por todas las autonomías a excepción de Andalucía.

Por lo que respecta a la dimensión *vivienda*, se observa en el cuadro 20 que los objetivos más propuestos por las distintas autonomías en sus estrategias o planes son *“Reducir el porcentaje de personas gitanas en hogares considerados infravivienda”* (6 autonomías) y *“Reducir el porcentaje de chabolismo entre los hogares de gitanos”* (5 autonomías). Otro objetivo específico apuntado, *“Reducir el porcentaje de personas gitanas en hogares en entornos con carencias de equipamiento urbano”*, es, en este caso, considerado por sólo tres autonomías. Por su parte, de los 6 objetivos específicos propuestos por la Estrategia Nacional, tres de ellos son admitidos por una sola autonomía. Como puede apreciarse la autonomía que más objetivos específicos asume de la Estrategia Nacional en la dimensión vivienda es Andalucía con 5, le seguiría Aragón y Madrid con 3 y Cataluña, Galicia y La Rioja con 2 cada una.

En cuanto a los objetivos generales de la Estrategia Estatal en la dimensión *vivienda*, el de “*Mejora de la calidad del alojamiento de la población gitana*”, es asumido de manera explícita, por Andalucía, Aragón, Madrid y País Vasco.

Cuadro 20. Objetivos específicos del ámbito vivienda derivados de la Estrategia Nacional según autonomía

Objetivos Específicos	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	La Rioja	Madrid	País Vasco
Reducir el % de hogares de gitanos considerados infravivienda							
Reducir el % de chabolismo entre los hogares de gitanos							
Reducir el % de hogares de gitanos en entornos con carencias de equipamiento urbano							
Reducir el % de hogares de gitanos con carencia de equipamiento básico							
Reducir el % de hogares de gitanos con problemas de humedades							
Reducir el % de hogares de gitanos que presentan hacinamiento							

Fuente: Elaboración propia.

Por último, y atendiendo a la dimensión básica *salud* (cuadro 21), son ocho los objetivos específicos propuestos por la Estrategia Nacional, de los cuales, el objetivo más utilizado en este caso es el de “*Incrementar la atención bucodental*”, incluido dentro de los planes de 5 autonomías. Tras éste, estaría el de “*Reducir el número de mujeres que no han acudido nunca al ginecólogo*”, que lo incluyen en sus proyectos Andalucía, Aragón y Cataluña. Otros objetivos se integran dentro de algunas autonomías individualmente. En este caso, es la Comunidad de Madrid la que asume más objetivos específicos en la dimensión salud, sumando 5 objetivos. Por su parte, Andalucía con 3, Aragón y Cataluña con 2, y Galicia con 1 objetivo quedarían por detrás de Madrid. Por último, La Rioja y País Vasco no incorporan ningún objetivo específico de la dimensión salud.

Como ocurría en otras dimensiones, los objetivos específicos “*Reducir el número de accidentes en el hogar*” y “*Mejorar la percepción de estado de salud de la*

población gitana”, no son integrados por ninguna de las autonomías a sus respectivos proyectos.

En cuanto al objetivo general en la dimensión salud de la Estrategia Nacional, el cual se refiere a la *“Mejora del estado de salud de la población gitana y reducción de las desigualdades sociales en salud”*, las autonomías de Andalucía, La Rioja y Madrid lo establecen en sus respectivos planes y estrategia. Por su parte Galicia, sólo refleja la segunda parte de este objetivo general, *reducir las desigualdades sociales en salud para la población gitana*.

Cuadro 21. Objetivos específicos del ámbito salud derivados de la Estrategia Nacional según autonomía

Objetivos Específicos	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	La Rioja	Madrid	País Vasco
Incrementar la atención bucodental							
Reducir el número de mujeres que no han acudido nunca al ginecólogo							
Reducir la obesidad infantil (2 a 17 años)							
Reducir los accidentes de tráfico entre la población gitana >16 años							
Reducir el tabaquismo entre hombres gitanos >16 años							
Reducir la obesidad en las mujeres gitanas > 16 años							

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar esta categoría (*ámbitos de intervención y objetivos*) es importante resaltar, que además de los objetivos propuestos por la Estrategia Nacional y que pueden o no asumir las diferentes autonomías, algunos de los planes y estrategias aquí analizados incorporan otros objetivos que no se incluyen en la citada Estrategia. De esta forma, incrementan los objetivos, medidas o actuaciones que van dirigidas a la población gitana en las diferentes dimensiones básicas. A su vez, algunos de estos objetivos de iniciativa autonómica, son compartidos entre diferentes autonomías.

Así, por ejemplo, en el Plan Integral de Andalucía, en la dimensión educación, se establecen unos objetivos específicos propios de este plan como son: *“Incentivar una mayor implicación de los centros escolares y de la comunidad educativa en la inclusión de la comunidad gitana”, “Prevenir la segregación del alumnado gitano en el Sistema Educativo Público Andaluz” o “Favorecer la imagen positiva de la juventud gitana con perspectivas académicas de éxito”*. Por otro lado, en la Estrategia Integral para la Población Gitana de Aragón, entre sus objetivos estratégicos en la dimensión vivienda, constan *“Fomentar la equidad en el acceso a la vivienda y la estabilidad en el uso” o “Reducir las situaciones de segregación espacial y social. Adecuación del equipamiento urbano”*. A su vez, Cataluña, en su Plan Integral del Pueblo Gitano, incluye una serie de objetivos generales, de los que se pueden apuntar los siguientes: *“Tener información actual y contrastada sobre la situación de la población gitana de Cataluña”, “Crear el Instituto Catalán del Pueblo Gitano (ICPG)” o “Crear una cátedra de estudios gitanos”*. Como último ejemplo, nombrar el Plan de Inclusión Social de la Población Gitana de la Comunidad de Madrid, donde se establecen para la dimensión salud las siguientes medidas: *“Desarrollo de campañas de sensibilización sobre salud, especialmente la atención pre y postnatal, planificación familiar e inmunización dirigidas específicamente a la población gitana”, “Implantación de programas de mediación y gestión de la interculturalidad en la salud, con el apoyo de personas gitanas” o “Promoción de la mejora de las condiciones de vida en asentamientos segregados”*.

2.7. Agentes participantes, entidades y organismos públicos

La categoría siete, hace alusión a los *agentes participantes* que se involucran en cada uno de los planes o estrategias. Además de especificar los agentes participantes de los ámbitos institucionales públicos, autonómicos y locales, y las entidades privadas, se señala de manera especial el papel jugado por las diferentes asociaciones gitanas que se integran, y el rol acometido por éstas en las estrategias y planes de las autonomías. Para este análisis no sólo se tienen en cuenta las dimensiones básicas, sino que se engloban todos los agentes participantes, independientemente de su aportación en los diferentes apartados de las estrategias y planes o de la participación que hayan tenido en todas las dimensiones de intervención.

Además de los agentes promotores de los distintos planes y estrategias, como se vio en la categoría tres, otros organismos públicos participan en diferentes áreas o apartados de cada uno de los respectivos proyectos. En el

cuadro 22 se detallan los principales organismos públicos de ámbito autonómico que se involucran en cada dimensión básica de los distintos planes o estrategias. Así, se constata que las consejerías responsables de las áreas de las dimensiones básicas (educación, empleo, vivienda y salud), están presentes en casi la totalidad de los planes o estrategias, exceptuando el caso de La Rioja. Por su parte, las direcciones generales pertenecientes a estas consejerías, salvo la Dirección General de Empleo, también participan en, al menos, dos autonomías.

Cuadro 22. Entidades públicas participantes según autonomía²

Dimensión	Institución autonómica	Autonomías
Educación	Consejería	Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco
	Dirección General	Galicia, Madrid
	Servicios	La Rioja
Empleo	Consejería	Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco
	Secretaría General	Galicia
	Servicios	Andalucía, País Vasco
Vivienda	Consejería	Andalucía, Aragón, Galicia, Madrid, País Vasco
	Dirección General	Aragón, La Rioja, Madrid
	Secretaría General	Andalucía
Salud	Consejería	Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco
	Dirección General	Aragón, Galicia, La Rioja, Madrid
	Secretaría General	Andalucía
	Servicios	Galicia

Fuente: Elaboración propia.

Las Secretarías Generales, aunque también aparecen en tres de las cuatro dimensiones básicas, son menos utilizadas, dándose esta situación tan solo en Galicia (*empleo*) y Andalucía (*vivienda y salud*). Por lo que se refiere a las autonomías, vemos que en Galicia intervienen 8 de los 13 organismos señalados (cuadro 22). Por su parte, Madrid integra a 7 de las instituciones entre Consejerías y Direcciones Generales, y Andalucía con otras 7 entre Consejerías, Secretarías Generales y Servicios. Le seguirían Aragón y País Vasco con 5 organismos y, por último, Cataluña con 3 Consejerías (*departamentos en este caso*) y La Rioja con 2 Direcciones Generales y con los servicios de educación serían las que menos organismos institucionales de primer nivel incluyen en la participación de sus planes.

² En el apéndice se incluye la Tabla 2, donde se puede ver qué otras Consejerías, Direcciones Generales, Secretarías Generales y Servicios, no relacionados con las dimensiones básicas, participan como agentes de intervención en cada una de las autonomías.

Además de estas instituciones públicas, los diferentes planes y estrategias, se apoyan en otros organismos públicos, ya sean autonómicos o locales, y en entidades privadas. En el cuadro 23 se refieren estas entidades y las autonomías que las incluyen como agentes participantes.

Cuadro 23. Participación de otros organismos públicos y entidades privadas según autonomía

Entidades	Agentes participantes	Autonomías
Privadas	Entidades Sociales	Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, La Rioja
	Entidades Gitanas	Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, País Vasco
Otros organismos públicos	Institutos sectoriales (juventud, mujer)	Andalucía, País Vasco
	Universidades	Andalucía
	Centros Educativos	Aragón, La Rioja, Madrid
	Unidades de apoyo y orientación Educativa	Aragón, Madrid
	Ayuntamientos (en general)	Andalucía, Aragón
	Servicios Sociales municipales	Aragón, Madrid
	Agencias de Desarrollo Local	La Rioja

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a las entidades privadas, todas las autonomías sin excepción, incluyen a entidades gitanas para participar en algún apartado de su proyecto. Además de estas entidades específicas para la población gitana, la mayoría de los planes y estrategias se apoyan en otras entidades generalistas que también trabajan de manera habitual con dicha población. En cuanto a los organismos públicos, tanto autonómicos como locales, vemos que Andalucía, Aragón, La Rioja y Madrid son las autonomías que integran, en mayor medida, este tipo de instituciones para colaborar en sus proyectos. Por su parte País Vasco, con el Instituto de la Mujer, completa la lista de autonomías en este apartado del cuadro 23, quedando Cataluña y Galicia sin participación de este tipo en su Plan y Estrategia respectivamente.

Como se comentó al principio, se analiza la participación de la población gitana de manera especial en este apartado. Como se ha comprobado, todas las autonomías incluyen en sus planes o estrategias a la población gitana como agentes participantes. En el cuadro 24 se observa cómo se lleva a cabo

esa participación y en qué apartados del proyecto interviene la población gitana.

Cuadro 24. Participación en los planes/estrategias de la población gitana, tipo de entidad y rol según autonomía

Autonomías	Tipo de entidad	Rol de participación en el plan/estrategia
Andalucía	-Asociaciones -Federaciones	-Sin especificar
Aragón	-Asociaciones -Federaciones	-Iniciativa -Aprobación -Evaluación
Cataluña	-Órganos consultivos	-Diseño -Gestión -Implementación -Seguimiento y evaluación
	-Asociaciones	-Definición de medidas
Galicia	-Población gitana	-Diseño y Planificación
La Rioja	-Asociaciones	-Iniciativa -Seguimiento y evaluación
Madrid	-Asociaciones -Federaciones	-Seguimiento y evaluación
País Vasco	-Órganos consultivos	-Diseño y Planificación

Fuente: Elaboración propia.

La participación de la población gitana en los planes se establece mediante tres formas fórmulas de representación: asociaciones, federaciones y órganos consultivos (consejos asesores). Así, en el caso del País Vasco y Cataluña, esta participación se lleva a cabo mediante órganos consultivo creados por la administración autonómica, como los consejos asesores, donde la población gitana es representada, junto a otros agentes sociales públicos y privados. No obstante, la mayoría de autonomías alude a asociaciones y/o federaciones, como es el caso de Andalucía, Aragón, La Rioja y Madrid. En cuanto a Galicia, en su plan se nombra a la población gitana de manera genérica, sin concretar la fórmula de participación.

En cuanto al rol que desempeña la población gitana en los planes o estrategias (cuadro 24), se pueden establecer al menos dos modelos. Por un lado, tendríamos a las autonomías donde esta participación es más ligera y se limita a la participación en una primera fase como es la *Iniciativa* y *Aprobación*, pasando por un papel de *Seguimiento* para terminar su participación en la *Evaluación* del plan o estrategia correspondiente. Aquí se incluirían las autonomías de Aragón, La Rioja y Madrid. Por otra parte, en las autonomías de Cataluña, Galicia y País Vasco, la participación de la

población gitana o de sus representantes es más intensa y se implica en los procesos más importantes de cada uno de los proyectos, como son el *Diseño*, la *Planificación* o la *Implementación*, además de, como ocurre en el caso de Cataluña, en el *Seguimiento* y la *Evaluación*.

Como se ha podido comprobar la implicación o participación en los diferentes planes y estrategias por parte de las instituciones públicas es realmente significativa, a tenor de lo visto en todos los cuadros de esta categoría y sumando a éstos la tabla 2 del apéndice. También se puede evidenciar que las entidades privadas, en especial las gitanas, se involucran en todos los proyectos autonómicos de manera notable, indistintamente en la fórmula jurídica en que lo hagan, lo que por otra parte cabría esperar.

2.8. Evaluación

La evaluación de las distintas estrategias y planes específicos de gitanos es también un apartado de interés para su análisis. Esta octava categoría pretende reflejar qué tipo de evaluación hacen las distintas autonomías, cuáles son los instrumentos utilizados para dicha evaluación y quiénes son los agentes que evaluarán el resultado de los distintos objetivos y medidas implementadas en los planes y estrategias autonómicos.

Cuadro 25. Elementos de la evaluación de los planes según autonomías

Elementos considerados	Autonomías
Tipo de Evaluación	
Inicial-Intermedia-Final	Andalucía
Anual y final	Aragón
Final	Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid
No se especifica	País Vasco
Instrumentos de evaluación	
Indicadores de impacto del propio Plan/Estrategia	Andalucía, Galicia, La Rioja
Indicadores de la Estrategia Nacional	Andalucía, Aragón
Indicadores de otros planes	Aragón, Galicia
No se especifica	País Vasco, Madrid
Agentes	
Administración pública	Andalucía
Mixtos: Administración pública + entidades gitana	Aragón, Cataluña, La Rioja
No se especifica	País Vasco, Galicia, Madrid

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 25 responde a estas preguntas. En él podemos ver que las autonomías que realizarán una mayor evaluación en sus proyectos son Andalucía y Aragón, ya que, en el primer caso, llevará a cabo tres

evaluaciones (*Inicial, Intermedia y Final*) y en el segundo caso llevará a cabo dos tipos de evaluaciones, una *Anual*, lo que implica una evaluación constante de su estrategia y una evaluación *Final*. Por su parte Cataluña, Galicia, La Rioja y Madrid sólo realizarán una evaluación *Final* de sus respectivos planes y estrategias. En el caso del País Vasco no especifica ningún tipo de evaluación para su estrategia.

En cuanto a los instrumentos de evaluación, vemos que Andalucía para su proyecto utiliza tanto los indicadores de impacto establecidos por el propio plan como los indicadores de impacto establecidos por la Estrategia Nacional. Por otro lado, Aragón y Galicia también emplean dos tipos de indicadores. En el caso de Aragón los de la Estrategia Nacional y los indicadores del Plan Operativo 2014-2016, y en el caso de Galicia, se emplean los indicadores implantados en su propia estrategia y los indicadores de su anterior *Plan Integral para la convivencia y el desarrollo social del pueblo gitano en Galicia 2007-2013*. En el caso de La Rioja, ésta sólo emplea los indicadores establecidos en su Plan Integral. Por último, en el Plan de Madrid no se indican instrumentos de evaluación.

Finalmente, por lo que respecta a los agentes que participarán en las distintas evaluaciones, sólo cuatro autonomías establecen cuáles serán esos agentes evaluadores. En el caso de Andalucía será la propia administración pública y en el caso de Aragón, Cataluña, Madrid y La Rioja una representación conjunta de agentes pertenecientes a instituciones públicas y agentes trabajadores de entidades gitanas.

2.9. Financiación

Concluimos con la novena y última categoría de análisis. En este caso analizamos la *financiación* de los planes y estrategias autonómicos específicos para gitanos. Esta financiación puede venir tanto del nivel autonómico, como del nacional e, incluso, de fondos europeos.

Como podemos observar en el cuadro 26, tan sólo tres autonomías introducen algún tipo de información acerca de la financiación con la que acometerán su plan o estrategia. Esta información sólo es completa en el caso de la autonomía de Madrid, la cual indica el presupuesto total con el que cuenta su plan específico para el total del periodo, la cantidad correspondiente a cada año de vigencia y la fuente de financiación, que es

totalmente autonómica y enmarcada en las Leyes anuales de presupuestos y del Plan de disposición de fondos de la Comunidad de Madrid.

Cuadro 26. Presupuesto y Financiación de planes/estrategias según autonomía

Autonomía	Presupuesto	Financiación
Andalucía	Año 2017: 55.705.501,00 € Año 2018: 57.889.469,00 € Año 2019: 57.413.120,00 € Año 2020: 57.124.578,00 € Total Plan: 228.132.668,00 €	No se indica
Aragón	No se indica presupuesto	No se indica
Cataluña	No se indica presupuesto	No se indica
Galicia	No se indica	Xunta Galicia y la Unión Europea, a través del FSE
La Rioja	No se indica	No se indica.
Madrid	Año 2017: 43.718.269,56 € Año 2018: 44.019.269,52 € Año 2019: 44.020.269,52 € Año 2020: 44.020.269,52 € Año 2021: 44.020.269,53 € Total Plan: 219.798.347,65 €	Leyes anuales de presupuestos y Plan de disposición de fondos de la Comunidad de Madrid (Presupuesto por Ámbitos y Consejerías)
País Vasco	No se indica	No se indica

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte Andalucía indica, al igual que Madrid, la cantidad presupuestaria total de su plan integral y las partidas económicas por año. En este caso, no se especifica la procedencia de la financiación. Por otro lado, en el caso de Galicia, si se indica la fuente presupuestaria para su estrategia (*Xunta Galicia y la Unión Europea, a través del Fondo Social Europeo*), pero no se aportan datos sobre la cantidad económica que empleará para llevar a cabo su intervención con la población gitana en su autonomía. Asimismo, señalar que las demás autonomías (Aragón, Cataluña, La Rioja y País Vasco), no aportan ningún dato al respecto sobre el origen de su financiación y dotación presupuestaria.

Como conclusión a este análisis de las estrategias y planes autonómicos específicamente dirigidos a la población gitana y que se encontraban en vigor en el año 2018, se puede señalar que, siendo solamente siete autonomías las que poseen este tipo de proyecto, la intervención social específica con los gitanos queda por debajo del 37% del territorio nacional. Esto implica que en las restantes diez autonomías y en las dos ciudades autónomas, en el año 2018, no existía ningún plan específico para dar cobertura social a la población gitana.

Asimismo, se puede apuntar que las autonomías que más implicación se les puede atribuir en la elaboración de sus respectivos planes son Andalucía, Cataluña y Madrid; por varios motivos: elevada trayectoria; incorporar normativas/documentación para la elaboración de los distintos proyectos; aportar datos demográficos; incluir objetivos de la Estrategia Nacional en cada una de las dimensiones básicas, en este caso especialmente Madrid que, además de ser la autonomía que incorpora más objetivos específicos en la dimensión salud, agrega de manera significativa otros objetivos autonómicos en la misma dimensión; amplitud de los organismos públicos que participan en ellos; o por referencias a la financiación.

Apéndice

Tabla 1. Referencias normativas/documentales internacionales en los planes/estrategias, autonómicos

Autonomía	Referencias
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> -Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, 1998. -Resolución del Parlamento Europeo sobre una Estrategia europea relativa a la Población Romani. 31/1/08. -Comunicación de la Comisión. <i>“No discriminación e igualdad de oportunidades: un compromiso renovado”</i>. 2/7/08. - Plan de Acción para los Romá-sinti-gitanos. Década para la inclusión social de la población gitana 2005-2015. OSCE (Organización Para la Seguridad y Cooperación en Europa)
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> -Comunicación de la Comisión. <i>“Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020”</i>. 5/4/11.
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> -Comunicación de la Comisión. <i>“Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020”</i>. 5/4/11. - Comisión Europea. Proyecto <i>“Apoyo en el acceso al empleo de la Población Romani”</i>. 17/10/11. - Parlamento Europeo. <i>“Estrategias para la Inclusión y la Cohesión Social de la Educación en Europa”</i>. 6/12/11. -Comunicación de la Comisión. <i>“Las estrategias nacionales de integración de los gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE”</i>. 21/5/12. -Comunicación de la Comisión. <i>“Progresos en la aplicación de las estrategias nacionales para la inclusión de los gitanos”</i>. 26/6/13. -Comunicación de la Comisión. <i>“Informe sobre la aplicación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos 2015”</i>. 17/6/15. -Comunicación de la Comisión. <i>“Evaluación de la aplicación del marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos y de la Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros”</i>. 27/6/16.
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> -Comunicación de la Comisión. <i>“La integración social y económica del pueblo romaní”</i>. 14/4/10. -Comunicación de la Comisión. <i>“Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020”</i>. 5/4/11. -Comunicación de la Comisión. <i>“Las estrategias nacionales de integración de los gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE”</i>. 21/5/12. -Comunicación de la Comisión. <i>“Progresos en la aplicación de las estrategias nacionales para la inclusión de los gitanos”</i>. 26/6/13. -Comunicación de la Comisión. <i>“Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos de los Estados miembros”</i>. 26/6/13.
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> -Estrategia Europa 2020. <i>Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador</i>. 3 de marzo de 2010. Comisión Europea. -Comunicación de la Comisión. <i>“La integración social y económica del pueblo romaní”</i>. 14/4/10. -Comunicación de la Comisión. <i>“Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020”</i>. 5/4/11. -Comunicación de la Comisión. <i>“Las estrategias nacionales de integración de los gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE”</i>. 21/5/12. -Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados Miembros. 9/12/13 -Comunicación de la Comisión. <i>“La integración social y económica del pueblo romaní”</i>. 14/4/10.
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> -Comunicación de la Comisión. <i>“Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020”</i>. 5/4/11. -Comunicación de la Comisión. <i>“Las estrategias nacionales de integración de los gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE”</i>. 21/5/12. -Comunicación de la Comisión. <i>“Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos de los Estados miembros”</i>. 26/6/13.
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> -Comunicación de la Comisión. <i>“Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020”</i>. 5/4/11.

Políticas autonómicas para la inclusión social de la población gitana en España

Tabla 2. Agentes de instituciones públicas participantes en los planes, según autonomía

Autonomías	Institución	Secciones
Andalucía	Consejerías	Políticas Sociales, Presidencia, Justicia e Interior, Cultura, Comercio
	Direcciones Generales	Violencia de Género, Economía Social y Autónomos, Comercio, Participación y Equidad, Comercio
	Secretarías Generales	Servicios Sociales, Cultura
	Servicios	Empleo
Aragón	Consejerías (Departamentos)	Políticas Sociales
	Direcciones Generales	Asistencia Sanitaria, Derechos y Garantías
	Secretarías Generales	
	Servicios	Sociales, Igualdad e Integración Social
Cataluña	Consejerías (Departamentos)	Políticas Sociales, Empresa, Presidencia, Vicepresidencia y Economía y Hacienda, Acción Exterior, Relaciones Internacionales y Transparencia, Políticas Digitales y administración Pública, Interior, Territorio y Sostenibilidad, Cultura, Empresa y Conocimiento
	Direcciones Generales	Acción cívica y comunitaria
	Secretarías Generales	
	Servicios	
Galicia	Consejerías	Políticas Sociales, Presidencia
	Direcciones Generales	Orientación y Promoción Laboral, Juventud Participación y Voluntariado, Inclusión Social
	Secretarías Generales	Deporte
	Servicios	Salud
La Rioja	Consejerías	Presidencia y Justicia
	Direcciones Generales	Fondos Comunitarias, Deporte y del Instituto riojano de la Juventud, Justicia e interior
	Secretarías Generales	
	Servicios	Ordenación educativa y Atención a la diversidad, Enseñanza concertada y subvenciones educativas, Escolarización e inspección técnica educativa, Formación Profesional y participación educativa, Salud
Madrid	Consejerías	Políticas sociales y familia, Presidencia, justicia y portavocía del Gobierno
	Direcciones Generales	Servicios Sociales e Integración Social, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, Recursos Humanos, Familia y el Menor, Atención al Ciudadano y Humanización de la Asistencia Sanitaria, Coordinación para la Asistencia Sanitaria, Juventud y Deporte, Mujer
	Secretarías Generales	
	Servicios	
País Vasco	Consejerías (Departamentos)	Seguridad, Cultura y Política Lingüística
	Direcciones Generales	
	Secretarías Generales	
	Servicios	Empleo

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 14. Intervención pública y privada con la población gitana en la Región de Murcia

Inés Andreu, Jesús F. Campos, Lorena Díaz, Sara Cortés, Gustavo Solórzano, Marta Gutiérrez, Manuel Hernández, Rocío Más, Inmaculada Clares, Mar González, Francisco E. Haz, M^a Dolores Abellán, Carmen Romero, Agustín García y Ana Rocamora

Introducción

Como se ha visto en capítulos anteriores, el modelo de actuación en acción social desarrollado en España para con las comunidades gitanas, comienza a desarrollarse en las décadas finales del siglo pasado. La Constitución Española del año 1978 puede entenderse como un hito histórico importante para los gitanos y gitanas españoles puesto que es a partir de ese momento cuando comienzan a adquirir un estatus de plena ciudadanía que busca una igualdad de derechos y, al mismo tiempo, una ruptura con prácticas discriminatorias altamente estigmatizantes y marginadoras que se habían venido desarrollando a lo largo de varios siglos. Fruto de esta perspectiva, el Parlamento aprueba la primera Proposición no de ley relativa a la situación legal de la población gitana cuyo objetivo general radicaba en la supresión y derogación de cierta normativa jurídica que influía negativamente sobre la realidad cotidiana de los gitanos y gitanas.

Es por ello que, en ese mismo año, se crea la Comisión Interministerial para el estudio de los problemas que afectan a la comunidad gitana. Dicha comisión, que dependía, a su vez, del Ministerio de Cultura, contaba entre sus fines más próximos con el diseño de estudios evaluativos sobre la situación de las comunidades gitanas, así como una serie de propuestas relevantes dedicadas a ir forjando un modelo de acción concreto, dirigido al desarrollo de programas, proyectos y propuestas de actuación en el marco de la temática que ahora nos ocupa.

Posteriormente, el 3 de octubre del año 1985 se aprueba otra Proposición no de Ley de creación un Plan Nacional de Desarrollo Gitano, cuya perspectiva y posicionamiento centrado en los ideales constitucionales, promoviera una mejora en las condiciones de vida, acceso a bienes y recursos de las

comunidades gitanas. A partir de ahí, el Gobierno comienza a elaborar una serie de propuestas que se concretan en la dotación económica en los Presupuestos Generales del Estado del año 1989, cuyo destino inmediato quedará ligado el desarrollo de propuestas de acción dedicadas a la población gitana de nuestras Comunidades Autónomas, ciudades y pueblos. El Programa de Desarrollo Gitano comienza su andadura en ese mismo año, creándose, también, una unidad de administración y monitorización que dependía del llamado entonces Ministerio de Asuntos Sociales¹. En la actualidad la intervención regional y local viene marcada por las políticas europeas expuestas en el capítulo 12.

Este capítulo se centra en la evolución y la actualidad de las intervenciones con la población gitana en el entorno más cercano, la Región de Murcia, tanto a nivel autonómico como local, teniendo en cuenta la intervención pública y la del Tercer Sector. Para comprender el estado actual de esta cuestión debemos tener en cuenta que Murcia carece de un plan específico para la población gitana tal y como se ha mencionado en capítulos anteriores.

Las fuentes utilizadas para la realización de este capítulo han sido tres: las entrevistas realizadas a expertos, consultas realizadas a técnicos de distintas entidades y la revisión del Boletín Oficial de la Región de Murcia (en adelante BORM).

1. Actuaciones públicas en la Región de Murcia

Este epígrafe sitúa la evolución y funcionamiento actual de la intervención pública destinada a la población gitana en la Región de Murcia, centrándonos, primero en las actuaciones a nivel regional, para finalizar con las actuaciones locales y los Programas de Desarrollo Gitano.

1.1 Marco regional

En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la aplicación práctica de la Proposición no de Ley de creación del Plan Nacional mencionado, fruto de los avances en la política nacional en materia de población gitana durante la década de los ochenta (que, sin duda, puede considerarse el “germen” de los actuales Planes de Desarrollo Gitano, que se desarrollan en el siguiente epígrafe) la encontramos en la Orden de 13 de octubre de 1989, de la

¹ Haz-Gómez, F.E. et al. (2019). *Riesgo social del pueblo gitano en España y respuesta institucional*. XIII Congreso Español de Sociología. Federación Española de Sociología: Valencia.

Consejería de Bienestar Social, de convocatoria de subvenciones para el mantenimiento de programas de prevención e inserción de drogodependientes y Plan de Desarrollo Gitano. Como consecuencia del desarrollo de todo el entramado administrativo y presupuestario iniciado desde el marco estatal, la comunidad autónoma, en el ejercicio de sus competencias, desarrolla un nuevo marco de financiación dentro de sus Presupuestos Generales, a través del cual poder desarrollar proyectos de acción social con comunidades gitanas, dirigidos tanto a Corporaciones Locales, como a entidades sin ánimo de lucro. Dichas actuaciones se concretan en el diseño de proyectos de acción local, focalizados en lugares y territorios específicos, cuya razón de ser descansa en la promoción social de la comunidad, el trabajo sobre las situaciones de absentismo escolar, así como procesos de mejora de la empleabilidad. En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia son pioneros en este aspecto las localidades de Murcia, Cartagena y Lorca, siendo los primeros municipios en contar con un Plan de Desarrollo gitano en 1997, como veremos más adelante y que se detalla en el Apéndice de este capítulo.

En materia de política regional encontramos que algunos de los expertos entrevistados ponen en relieve los esfuerzos que la Comunidad Autónoma comienza a realizar en vista de la creación de un Plan regional específico de la población gitana:

Las actuaciones dirigidas a la población gitana desde la Administración Regional no responden a una planificación. Sin embargo, en 2018 se han producido importantes avances que pueden culminar en el diseño de una política regional dirigida a la mejora social de la comunidad gitana mediante la creación de un Grupo de Trabajo Regional sobre población gitana (E5, Técnico de intervención pública regional, política social).

No es hasta 2018 cuando se producen grandes avances en esta materia orientados a lograr el diseño de una política regional dirigida a la mejora social de la comunidad gitana en la Región de Murcia. Con tal fin se aprobó en abril de 2018 una Declaración Institucional por parte de la Asamblea Regional en la que se solicitaba el apoyo de los poderes públicos y la sociedad. En respuesta a ella el Consejo de Gobierno de la Región, mediante las Consejerías con competencia en la materia, constituye un Grupo de Trabajo Regional, con carácter institucional, sobre población gitana con el fin de conocer en profundidad la situación de la misma e impulsar políticas

inclusivas. Este grupo está compuesto por departamentos y servicios de la Comunidad Autónoma de diferentes áreas (Educación, Empleo, Salud, Vivienda e Inclusión social), entidades locales con mayor densidad de población gitana estimada y entidades del Tercer Sector, respondiendo a la necesidad de crear mecanismos de coordinación, diálogo y seguimiento entre la Administración Regional, Local y Tercer Sector para la inclusión de la población gitana en la Región de Murcia; con los técnicos de estos departamentos se forma una comisión cuyos objetivos son: conocer la situación de la población gitana en la Región de Murcia; alinear las políticas sectoriales (educación, vivienda, empleo, salud y acción social) con la Estrategia Nacional para la inclusión social de la población gitana 2012-2020 e impulsar políticas a favor de la población gitana.

Forman parte de estas mesas de trabajo: Movimiento asociativo gitano/referentes de la comunidad gitana; miembros de la Comisión Técnica; otros departamentos de la Administración Regional y local, así como el observatorio para la Exclusión social de la Universidad de Murcia; los Ayuntamientos de la Región que están gestionando Plan de Desarrollo Gitano y entidades del Tercer Sector.

1.2 Marco local

En cuanto al marco local de intervención en la Región de Murcia, varios municipios desarrollan intervenciones enmarcadas en el Programa Estatal, aunque no de manera regular.

En el año 1997, gracias a la firma de una serie de convenios entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y determinados Ayuntamientos, se empiezan a desarrollar el Programa de Minorías Étnicas. Dicho programa se inscribía dentro del marco del Servicio Social de Minorías Étnicas que estaba previsto en una serie de artículos de la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Dichas acciones contaban con una dotación presupuestaria, que venía delimitada por una cofinanciación establecida según una colaboración entre el Ministerio y la Comunidad Autónoma, para el desarrollo de proyectos de promoción de las comunidades gitanas en el marco de unos municipios concretos y entre cuyos fines se encontraba la mejora de la situación educativa y sociocultural, la actuación sobre las situaciones de marginación y exclusión social, así como la mejora de la participación social de los gitanos y gitanas de esos municipios.

En el cuadro 1 se observa la evolución de la implantación de estos Planes de Desarrollo Gitano, siendo el grupo pionero Murcia, Cartagena y Lorca que comenzaría en el año 1997. En el segundo período observamos que en un primer momento estos planes se comienzan a trabajar por mancomunidades y, además, se van sumando otras localidades. En el tercer período los Planes son implantados en cada vez más localidades hasta que llega 2011 donde encontramos un período de ausencia. Este período de ausencia refleja los años más duros de la crisis económica iniciada en 2008 lo que da lugar a que durante ese año no existan subvenciones para estos planes en ningún municipio. Será en 2012 cuando se reinician estas subvenciones, pero no llegan a todas las localidades subvencionadas antes de 2011, sino que solo se reactivan los Planes en los municipios pioneros. Es en el último período, a partir de 2014, el momento en que de nuevo se reincorporan otras mancomunidades y algunas localidades que habían estado dotadas de subvención anteriormente, como Alguazas o Los Alcázares; asimismo, se incorporan algunas por primera vez como Cieza o Puerto Lumbreras. En este último período que abarca hasta la actualidad dejan de incluirse las mancomunidades interviniendo sólo de forma local ².

Cuadro 1. Evolución de la implantación de los Planes de Desarrollo Gitano en las localidades de la Región de Murcia, 1997-2019.

Período	Tipo de incorporación	Municipios que se incorporan
1997-2000	Municipios pioneros	Murcia, Cartagena y Lorca
2001-2004	Incorporación de mancomunidades y otros municipios	Mancomunidades (Comarca del Noroeste, Comarca del Sureste y Mar Menor), Alguazas y Alcantarilla.
2005-2010	Incorporación de municipios	San Javier, San Pedro del Pinatar, Los Alcázares, Águilas, Las Torres de Cotillas, Totana y La Unión.
2011	Ausencia	
2012-2013	Reincorporación de municipios pioneros	Murcia, Cartagena y Lorca.
2014-2019	Reincorporación de otros municipios	Alcantarilla, Cieza, Puerto Lumbreras, Las Torres de Cotillas, La Unión, Águilas, San Javier, San Pedro del Pinatar y Totana.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos del BORM.

Fruto de los cambios legislativos que se han venido desarrollando en materia de servicios sociales en nuestra Región y de la creación del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) en el año 2006, el Programa de Minorías Étnicas se transforma en los actuales Planes de Desarrollo Gitano,

² Los años de actividad-inactividad de los Planes de Desarrollo Gitano municipales se pueden consultar en la Tabla 1 del Apéndice.

extendiéndose a muchos más municipios y abordando otra serie de cuestiones de acción necesarias para la adecuada atención de las necesidades de la población gitana de la Región de Murcia.

En la Región de Murcia, la Consejería de Mujer, Igualdad, LGBTI, Familia y Política Social, es el órgano entre cuyas competencias se encuentra el desarrollo y puesta en marcha de actuaciones que favorecen la participación y el desarrollo integral de las comunidades gitanas. Estas actuaciones se llevan a cabo, fundamentalmente, a través del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS). Desde este punto de vista, la administración autonómica colabora en la financiación de determinadas acciones de carácter municipal destinadas a poner en marcha proyectos específicos para población gitana, a través de los denominados *Planes de Desarrollo Gitano*. Estos planes se desarrollan en los municipios de: Murcia, Cieza, Cartagena, Puerto Lumbreras, Las Torres de Cotillas, San Pedro del Pinatar, Águilas, Alcantarilla, Lorca y San Javier.

Los Planes de Desarrollo Gitano responden un a tipo de proyecto cuya organización y gestión parte de la comunidad autónoma, pero que también incluye aspectos de organización y gestión a nivel “micro”, concretamente, en el terreno más próximo de acción reservado para corporaciones locales. Por otro lado, la selección y la distribución de crédito a realizar se configura, de común acuerdo, entre el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y la comunidad autónoma, que asumirá la corresponsabilidad en la financiación de dichas actuaciones. En ese sentido, los entes públicos de carácter autonómico y local, aportarán, como mínimo, dos tercios de la cantidad aportada por el Ministerio a cada proyecto.

Cabe decir que, en nuestra comunidad autónoma la concesión de fondos para este tipo de proyectos responde a la necesidad de establecer subvenciones directas a determinadas corporaciones locales con una serie de características concretas. Al tratarse de una serie de proyectos que buscan el interés público y social, la necesidad de apoyo y financiación responde a dos motivos: por una lado, al apoyo de acciones que se vienen desarrollando en el terreno municipal de aquellos municipios seleccionados; y, por otro, al desarrollo de acciones en esos municipios, con amplia densidad de población o con núcleos

habitacionales de alta concentración de población gitana, en grave situación de precariedad³.

Ambas cuestiones justifican, en ese sentido y según la legislación vigente en el terreno autonómico, la exclusión de la concurrencia competitiva, en la concesión de subvenciones destinadas al desarrollo de Planes de Desarrollo Gitano. Se trata entonces de un tipo de acciones cuya finalidad radica en el fomento del desarrollo integral de estas comunidades, atendiendo a la puesta en marcha de actuaciones –de carácter social y educativo– que ayuden a mejorar la participación social y el ejercicio de la ciudadanía de los gitanos y gitanas de la Región.

Igualmente, además de los criterios antes mencionados, se tendrá en cuenta, tanto para la selección de municipios, como para la distribución del presupuesto dedicado a cada corporación local, el impacto generado en el territorio por el desarrollo de proyectos en el marco del Plan de Desarrollo Gitano de forma continuada o la ausencia de recursos adecuados en la zona para dar respuesta a las necesidades de la población objeto de intervención de los proyectos.

Cuadro 2. Planes de desarrollo gitano activos en 2018/2019 en municipios de la Región de Murcia, según las principales dimensiones propuestas por la Unión Europea

Municipio	Año de inicio	Empleo	Vivienda	Educación	Salud
Águilas	2007				
Alcantarilla	2004				
Cartagena	1997				
Cieza	2014				
Torres de Cotillas	2007				
Lorca	1997				
Murcia	1997				
Puerto Lumbreras	2014				
San Javier	2005				
San Pedro del Pinatar	2005				
Total municipios		8	6	10	8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IMAS (2019).

³ La concesión de estas subvenciones queda regulada según lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en virtud de lo referenciado en el párrafo "C", apartado "2" del artículo número 22 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por concurrir razones de interés público y social.

Del mismo modo, cada municipio diseña y gestiona su proyecto sobre una base de áreas y ámbitos de actuación propuestos desde la amplia definición aportada a nivel nacional: Acción social (Servicios Sociales), Formación y Empleo, Vivienda, Cultura, Educación, Salud, Asociacionismo, Igualdad de trato y no discriminación, Ocio y Tiempo libre, Participación Social, Nuevas Tecnologías y Formación curricular.

En el cuadro 2 se incluyen las áreas de acción desarrolladas por cada uno de los Planes de Desarrollo Gitano municipales, presentes en la Región de Murcia, relacionadas con las principales dimensiones de actuación propuestas por la Unión Europea dentro de la legislación vigente. Se observa que la totalidad de los Planes de Desarrollo Gitano contemplan la dimensión educación y ocho de ellos los ámbitos de empleo y salud. Sin embargo, son cuatro los que no incluyen la dimensión vivienda.

Cuadro 3. Planes de desarrollo gitano activos en 2018/2019 en municipios de la Región de Murcia según otras dimensiones culturales y educativas propuestas por la Unión Europea

Municipio	Cultura	Ocio y tiempo libre	Nuevas tecnologías	Curricular
Águilas				
Alcantarilla				
Cartagena				
Cieza				
Torres de Cotillas				
Lorca				
Murcia				
Puerto Lumbreras				
San Javier				
San Pedro del Pinatar				
Total municipios	6	1	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IMAS (2019).

Como decíamos anteriormente, los planes deben tener un carácter integral de actuación y deben, necesariamente, contemplar acciones y tareas en las áreas propuestas a nivel nacional. Los cuadros 3 y 4 incluyen las distintas áreas que desarrollan los planes municipales. En el cuadro 3 se observa que dentro de las dimensiones culturales y educativas parece otorgársele más importancia a la dimensión cultura ya que se incluye dentro de 6 de los Planes de Desarrollo Gitano; en cambio, la dimensión de ocio y tiempo libre, nuevas tecnologías y curricular solo son contempladas por Murcia.

Cuadro 4. Planes de desarrollo gitano activos en 2018/2019 en municipios de la Región de Murcia según otras dimensiones sociales propuestas por la Unión Europea

Municipio	Acción Social Serv. Sociales	Asociacionismo Coop. Social	Igualdad de trato y no discriminación	Participación social
Águilas				
Alcantarilla				
Cartagena				
Cieza				
Torres de Cotillas				
Lorca				
Murcia				
Puerto Lumbreras				
San Javier				
San Pedro del Pinatar				
Total municipios	10	4	4	2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IMAS (2019).

El cuadro 4 ofrece las dimensiones sociales propuestas por la Unión Europea que se contemplan en los Planes de Desarrollo Gitano. La dimensión de Acción Social está presente en los 10 Planes, sin embargo, no ocurre así con las demás dimensiones. El asociacionismo se contempla en 6 de los Planes siendo la segunda con más presencia. Encontramos que sólo 4 contemplan la igualdad de trato y la no discriminación y únicamente 2 (Alcantarilla y Murcia) contemplan la participación social.

Los planes están dirigidos de forma prioritaria (aunque no exclusivamente) a personas gitanas. En el diseño de los mismos, se tiene en cuenta tanto el principio de universalidad, como el de normalización de recursos, por lo que en las distintas acciones (en función del parámetro reservado de especificidad o carácter general de las actuaciones) las personas participantes podrán ser exclusivamente gitanas o, del mismo modo, no serlo. En lo referente a esta cuestión, cabe entonces remarcar otro de los puntos clave de la configuración de los planes, que se concreta en la necesaria articulación de estrategias y principios de actuación coincidentes con el desarrollo de un enfoque intercultural en el diseño de los mismos. Aspecto que, por otro lado, coincide con lo remarcado desde otros lugares (ámbitos europeo y nacional) de diseño de políticas de acción para la promoción de las comunidades gitanas.

Otro de los requisitos relacionados con el diseño de los Planes de Desarrollo Gitano, que merece ser recalcado, se concreta en que, al menos un porcentaje superior de las personas participantes en las actuaciones del proyecto, han de ser beneficiarias de Renta Básica de Inserción o de Ayudas Periódicas de

Inserción y Protección⁴. Esta cuestión se relaciona directamente con el área de Acción Social que, como sabemos, viene determinada desde la política europea y la nacional, en materia de atención a las necesidades de la población gitana. Del mismo modo, la incorporación de esta referencia sitúa la acción de los Planes, a nivel local, en el área de gestión de los servicios sociales municipales como un espacio para abordar de forma conjunta el acceso a las prestaciones básicas, con aspectos mucho más específicos de atención a determinadas comunidades que se encuentran en situación de desventaja.

Finalmente, nos gustaría referirnos a la posible subcontratación de las actividades subvencionadas a las distintas entidades locales, lo cual supone una apuesta por la autonomía en la gestión de las acciones en el nivel próximo de acción local. En ese sentido, la normativa existente prevé la posibilidad de subcontratación parcial de algunas de las acciones de los planes, con un límite establecido en un 90% de la subvención original concedida a la corporación local. En los casos en los que se concreta esta cuestión, la entidad contratada deberá de dar cuenta frente a la corporación local de las actuaciones realizadas y tendrá la obligación de trabajar conjunta y coordinadamente con los Centros de Servicios Sociales municipales que hayan requerido de su participación mediante subcontratación en la propia elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades y tareas que debe desarrollar.

2. Actuaciones del Tercer Sector en la Región de Murcia

En este epígrafe se abordan las actuaciones que se llevan a cabo desde el Tercer Sector orientadas a la población gitana. Si bien, será necesario tener en cuenta que los planes y programas aquí recogidos no se dirigen exclusivamente a población gitana, aunque sí contemplan sus necesidades específicas. En primer lugar, se resume la historia y las actuaciones llevadas a cabo por la Fundación Secretariado Gitano (en adelante FSG), pues se trata de la entidad con mayor relevancia en este ámbito, tanto europeo como nacional y regional, en la intervención con las comunidades gitanas. En segundo lugar, se recogerán otras asociaciones de carácter gitano que realizan diversas intervenciones a nivel local en distintos municipios de la

⁴ Dicha referencia se desarrolla gracias a la aplicación del artículo 50. 1 y apartado "C" del Decreto N° 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Región de Murcia. Finalmente, se incluyen otras entidades del Tercer Sector que desarrollan programas destinados a la población gitana.

2.1. *Fundación Secretariado Gitano*

a) Historia

Entre las actuaciones dentro del Tercer Sector destaca el papel de la FSG, cuyos inicios se remontan a los años 60 con el surgimiento de los Secretariados Gitanos a partir del Concilio Vaticano Segundo. Los principales objetivos de estos secretariados eran la documentación de la población gitana y el acceso de esta a los servicios básicos, pensiones, sistema sanitario, etc. Además, trataba de reunir todos los esfuerzos realizados por los Secretariados Gitanos de toda España y fomentar la solidaridad entre el pueblo gitano.

En sus inicios como Asociación en octubre de 1982 la educación ya constituía una de las prioridades de los Secretariados por lo que a través de un convenio con el Ministerio de Educación y Ciencia se crean las escuelas-puente que durarían 10 años. Estas escuelas tenían como fin la concienciación a la población gitana de la importancia de la educación y, por otro lado, acercar a los profesionales de la educación a la comunidad gitana.

A pesar de que en estos momentos la Asociación no gestiona recursos sirve de apoyo a asociaciones locales y apoya a administraciones en el desarrollo de investigaciones. Con el tiempo la Asociación se va abriendo a otros ámbitos trabajando en empleo o en la atención social básica, ya que se empieza a contar con recursos en los Ayuntamientos, creando los primeros programas de orientación sobre asociacionismo gitano en 1984. Comienzan en 1986 los primeros programas conjuntos con la subdirección de Educación Compensatoria del MEC y con el Instituto de la Juventud y en 1989 los primeros programas de mujer conjuntos con el Instituto de la Mujer.

En la década de los 90 la Asociación Secretariado Gitano comienza a ofrecer más servicios y apuesta por un carácter más profesional y cualificado. En estos momentos los gitanos que tradicionalmente habían participado como integrantes de la Asamblea o la Junta Directiva comienzan a participar dentro de la Asociación como mediadores, participando de lleno en los programas y actuaciones que se llevan a cabo.

Es también en los años noventa cuando se empieza a intervenir con un modelo de base territorial haciendo la primera prueba en Madrid a través de

un convenio con el Ayuntamiento que le permite prestar servicios directos a la comunidad gitana, comenzando a la vez a gestionar programas subvencionados con el IRPF. Además, en estos años se crea el Centro de Documentación que será una gran referencia. A finales de esta década comienza a editarse la revista *Gitanos, Pensamiento y Cultura*, que será una de las grandes fuentes de información de la población gitana.

En 1998 comienza el que será el programa estrella de la Fundación, el programa *Acceder* implantado como experiencia piloto en Madrid. Este programa comienza en enero del año 2000 en el marco del Programa Operativo Lucha contra la Discriminación del Fondo Social Europeo 2000-2006. Es en julio de 2001 cuando la Asociación se transforma en Fundación, dándole así un carácter más abierto. Con este nuevo modelo la FSG comienza a gestionar de forma directa fondos europeos siendo una de las primeras ONG en conseguirlo. Empieza a trabajar también los ámbitos de educación, vivienda, salud, juventud y mujer colaborando con ministerios y demás institutos oficiales. Para ello se creó un departamento de coordinación de las distintas áreas de intervención con el fin de lograr una actuación integral. En 2005 empieza a orientar su intervención, además del trabajado en las distintas áreas, hacia la lucha contra la discriminación elaborando un informe anual sobre casos reales.

La FSG comienza a hacerse más relevante en el espacio internacional colaborando en programas de 12 países europeos, formando parte de la Coalición por una política europea para la población gitana en 2008. Exporta en primer lugar su programa *Acceder* a Rumanía. En 2009 comenzaría otro de sus programas estrella, *Promociona* de apoyo y orientación educativa a alumnado gitano; programa que junto con *Acceder* siguen siendo hoy los pilares clave de la FSG.

b) Programas relevantes

A continuación, se describen los dos programas mencionados, *Acceder* y *Promociona*, ya que son considerados como buenas prácticas, especialmente el programa *Acceder* fue declarado como tal por el Consejo europeo de Ministros de Empleo y Política Social.

El programa *Acceder* está destinado al ámbito laboral y pretende conseguir la incorporación efectiva de la población gitana al empleo. Se centra en la formación de los participantes en convenio con empresas, con la idea de lograr una cualificación basada en las necesidades de la empresa, que sea

práctica y esté vinculada con el empleo. Además, se siguen itinerarios personalizados de inserción laboral con el fin de mejorar sus competencias y capacidades. Este programa se lleva a cabo en 14 comunidades autónomas, concretamente en 56 localidades. Desde que empezara en el año 2000 se han logrado 58.000 contrataciones, funcionando como agencia de colocación desde el año 2011. Este programa está financiado en su mayoría por el Fondo Social europeo ya que la FSG funciona como Organismo Intermedio del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación. Además, recibe financiación de otras entidades públicas como el Banco Europeo de Desarrollo o la Comisión Europea; a nivel estatal también es cofinanciado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social; también se financia en cada territorio desde distintos órganos públicos territoriales⁵.

El programa *Promociona*, el cual lleva desarrollándose una década, se centra en el ámbito educativo con el fin principal de reducir la alta tasa de abandono escolar prematuro en la población gitana y fomentar que una vez finalizada las Educación Secundaria Obligatoria continúen estudiando. Este programa se centra en los jóvenes de entre 12 y 16 años, aunque la intervención no se centra solo en ellos ya que también interviene con la familia, el centro educativo y otros agentes sociales y educativos. Por ello se trabaja en tres niveles de intervención: el individual, generando, al igual que en el programa *Acceder*, un itinerario individualizado; a nivel grupal con aulas de apoyo o sesiones de orientación grupales; y a nivel sociocomunitario con campañas de sensibilización o con encuentros.

Promociona se lleva a cabo en 13 Comunidades Autónomas y 47 ciudades y está cofinanciado de manera similar al Programa *Acceder* por el Fondo Social Europeo, el Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: IRPF, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las distintas Administraciones regionales y locales y algunas entidades privadas⁶.

⁵ Extraído de https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/empleo_y_formacion_profesional/acceder_financiacion.html

⁶ Extraído de <https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/educacion/promociona.html>

Cuadro 5. Programas de la Fundación Secretariado Gitano

Programa	Año	Destinatarios	Ámbito	Financiación
Empleo				
Acceder	2000	Jóvenes	Estatal	UE España
Acceder Romí	2014	Mujeres	Estatal	España
Aprender trabajando	2013	Jóvenes desempleados	Estatal	UE España Privada
Incorpora	2011	Personas gitanas y empresas	Estatal	Privada
Acceder más empleo San Javier		Personas en riesgo de exclusión	Territorial R. de Murcia	UE Privada
Currélatelo	2016	Personas gitanas en riesgo de exclusión social	Territorial R. de Murcia	UE Murcia
Térniben	2016	Inscritos en Garantía Juvenil	Territorial R. de Murcia	Murcia
Empleando Digital (Conjunto con Cruz Roja)	2017	Personas en riesgo de exclusión social	Territorial R. de Murcia	UE Privada
Educación				
Promociona	2009	Jóvenes	Estatal	UE
Acompañamiento a la escolaridad del alumnado gitano	2003	Población gitana en edad de escolarización	Territorial R. de Murcia	Murcia
Participación				
Programa Calí, por la igualdad de las mujeres gitanas	2016	Mujeres gitanas	Estatal	UE España Murcia Privada
Programa de sensibilización social	2013	Responsables públicos, técnicos de las administraciones autonómicas y locales, técnicos de ONG, asociaciones gitanas	Estatal	España
Red Juvenil Chavós Nebó	2000	Jóvenes gitanos, dinamizadores juveniles, responsables de políticas y programas dirigidos a la juventud, entidades sociales.	Estatal	España
Salud				
Programa Isto Sastimos (Prevención de VIH/Sida)	1996	Personas gitanas en riesgo de exclusión	Estatal	España
Romano Sastipén	2009	Jóvenes gitanos	Estatal	España

Fuente: Elaboración propia a partir de FSG: <https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/> .

Además de estos programas estrella, la Fundación lleva a cabo varios programas en distintos ámbitos. En el cuadro 5 se recogen, diferenciados por ámbitos de actuación, aquellos presentes en la Región de Murcia ya sean programas estatales o territoriales de la Región. Podemos comprobar que se contemplan tres de las cuatro dimensiones propuestas por la Unión Europea (educación, empleo y salud), si bien, no se contempla la dimensión vivienda sí que cuentan con programas incluidos dentro de la dimensión de Participación.

2.2. Principales entidades dentro del asociacionismo gitano en la Región de Murcia

Encontramos dentro de la Región de Murcia otras entidades gitanas, si bien la búsqueda de éstas resulta dificultosa pues algunas de ellas no siguen en activo, aunque sigan apareciendo como tal. Por ello, sin ánimo de exhaustividad, se presentan en el cuadro 6 las asociaciones gitanas encontradas en la Región de Murcia con el fin de poder reflejar una imagen general del asociacionismo gitano en la Región de Murcia.

Cuadro 6. Asociaciones gitanas en la Región de Murcia y actuaciones por ámbitos

Entidad	Dimensión	Acciones
Asociación Kalochí Kaló (San Pedro del Pinatar)	Empleo / Participación / Inclusión	Taller de empoderamiento para la prevención de la violencia de género/ Curso de Francés/ Bordado regional/ Primeros auxilios / Celebración de días más señalados (8 de Marzo, 8 de Abril)
Sakiais Ken Dikela (Los Alcázares)	Vivienda / Empleo /Educación / Salud / Ingresos / Formación	Proyecto "Escuelas de conocimiento y deportivas para la integración y la convivencia"
Asociación de Gitanas Feministas por la Diversidad	Participación	Acción Feminista Romaní
Asociación Gitana de Espinardo	Educación / Participación / Salud	Talleres de apoyo escolar. Talleres de guitarra y cajón. Campamento de verano. Escuela de verano. Talleres de manualidades, ocio y tiempo libre.
Asociación Intercultural Gitana "Unión y respeto"	Participación / Educación / Empleo / Salud	
Asociación Gitana de Lorca "Sinelo Calí "	Varias	Adscrita a Unión Romaní
Asociación ROM San Pedro del Pinatar.	Varias	Adscrita a Unión Romaní
Federación de Asociaciones Gitanas, Delegación en la Región de Murcia.(San Pedro del Pinatar)	Educación	Programa de Tutorización y mediación para la mejora del absentismo escolar Edukalo. (Talleres refuerzo escolar) Escuela de verano Edukalo.

Fuente: Elaboración propia.

Estas asociaciones, además de las acciones reflejadas en el cuadro 6, contemplan una serie de objetivos. *La Asociación Kalochí Kaló* tiene como objetivo principal el empoderamiento y la inclusión de la mujer.

La Asociación Sakiais Ken Dikela tiene por objetivos: La integración social y la convivencia desde la promoción de la educación; desarrollo de actividades

deportivas; asesoramiento para la búsqueda de empleo; atención social, información y derivación; servicios de alimentación e higiene personal.

Los objetivos tanto de la *Asociación Gitana de Espinardo* como de la *Federación de Asociaciones Gitanas en San Pedro del Pinatar* se centran en la prevención del absentismo y el fracaso escolar.

La *Asociación Intercultural Gitana "Unión y Respeto"* se propone entre sus objetivos: Participación de la comunidad gitana; promoción educativa y deportiva; absentismo escolar; inserción social y laboral; promoción de la salud; sensibilización a través de la historia y cultura gitana; mediación de conflictos; tramitación de ayudas y documentos.

Por último, la *Asociación de Gitanas Feministas* por la diversidad tiene como objetivo principal la intervención para el empoderamiento, estatus político de la causa gitana, diversidad, antirracismo y reconocimiento identitario.

2.3 Otras entidades del Tercer Sector que intervienen con comunidades gitanas en la Región de Murcia

En la Región de Murcia otras asociaciones desarrollan programas con Comunidades Gitanas, debido a que existen gran número de entidades, hemos centrado el análisis en aquellas pertenecientes a la EAPN (Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de la Región de Murcia) que realizan mayor intervención con la población gitana, teniendo en cuenta, como se ha mencionado a lo largo de los anteriores capítulos, que no es posible contabilizar realmente al número de personas gitanas al que llegan estos programas por no existir la posibilidad legal para ello. Entre ellas se encuentran las siguientes:

a) *Asociación Columbares*: es una entidad estatal sin ánimo de lucro comprometida con la inclusión social, la educación, la cultura y el medio ambiente. Desarrollan programas que abarcan las siguientes dimensiones: Formación, empleo, educación, vivienda y asesoramiento jurídico. La Asociación Columbares organiza numerosos cursos formativos de diferentes temáticas, dirigidos a facilitar el aprendizaje y la capacitación permanente tanto de las personas desempleadas, como de los trabajadores y trabajadoras que quieren mejorar su cualificación profesional. Cuenta con programas educativos dirigidos a niños/as y jóvenes, relacionados con la convivencia intercultural, la conservación del medio ambiente, la vida saludable, el ocio creativo, la cultura o el arte. En cuanto a los proyectos de la dimensión

empleo están desarrollando el “Proyecto más empleo”, “ponte en marcha ¡empléate!” e incorpora.

b) *Cáritas Diócesis de Cartagena*: Tiene por objeto la realización de la acción caritativa y social de la Iglesia en la Diócesis, así como promover, coordinar e instrumentar la comunicación cristiana de bienes en todas sus formas y ayudar a la promoción humana y al desarrollo integral de todas las personas. Sus proyectos abarcan las siguientes áreas: formación y empleo (a través de los proyectos de empleabilidad y del proyecto empleo en territorio donde se desarrollan itinerarios personalizados de inserción sociolaboral así como cursos para mejorar la empleabilidad), educación (a través de proyectos de infancia como refuerzo escolar y ocio), vivienda y cobertura de necesidades básicas que se desarrollan en las diferentes Cáritas Parroquiales.

c) *Asociación RASCASA*: Asociación sin ánimo de lucro nacida en los barrios de Los Mateos, Lo Campano y Santa Lucía como respuesta a las demandas y a las situaciones y procesos que en estos barrios se viven. La Asociación tiene como finalidad fomentar el desarrollo integral de los barrios y de las zonas consideradas como de ‘Alto Riesgo Social’. Los proyectos que desarrollan están enmarcados en las dimensiones de formación (acciones formativas y Proyectos de Formación del SEF, para desempleados. Programas Formativos Profesionales, de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, para jóvenes de 16 a 21 años. Formación en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación), inserción (estableciendo Itinerarios Individualizados de Inserción) y participación (apoyo escolar, actividades socioeducativas de ocio y tiempo libre para infancia, prevención de absentismo escolar, orientación e intervención familiar, espacios convivenciales, mediación intercultural, escuela de padres y madres y participación y dinamización de la vida y red social de los barrios).

d) *Asociación Nacional Proyecto Abraham*: Entidad sin ánimo de lucro que interviene con colectivos en situación de riesgo o exclusión social, con el objetivo de promover su inserción sociolaboral desde iniciativas que garanticen la sostenibilidad y respeto medioambiental. Desarrollan proyectos en los siguientes ámbitos: inclusión social (intervención comunitaria, ropero regional, vivienda de acogida, educando en familia y banco de alimentos), empleo de inserción y formación. Destacando entre ellos el “Atelier el costurero”.

e) *Colectivo para la promoción social El Candil*: entidad sin ánimo de lucro que desarrolla diversas iniciativas de carácter social a través de las cuales se pretende fomentar el desarrollo y la participación de las personas en su entorno más cercano, prestando especial atención a aquellas personas que se encuentran en situación de riesgo y/o exclusión social. Desarrollan los siguientes proyectos: Intervención socio-educativa en familias con menores en situación de riesgo, formación y empleo y proyectos orientados a infancia y juventud.

f) *Cruz Roja Región de Murcia*: es una entidad sin ánimo de lucro miembro de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Desarrolla programas en diferentes ámbitos, entre los que se encuentran: infancia y familia (intervención familiar con familias en riesgo y refuerzo escolar de Caixa Proinfancia), juventud, personas mayores (teleasistencia domiciliaria, ayuda a domicilio, apoyo psicológico...), empleo (itinerarios integrales de acceso al empleo e iniciativas de desarrollo empresarial), formación, cobertura de necesidades básicas, atención a personas extranjeras y prevención y promoción de la salud.

g) *Fundación CEPAIM*: organización sin ánimo de lucro de ámbito estatal, que interviene con personas en alto riesgo de vulnerabilidad y exclusión social, con especial atención a la población migrante. Desarrolla programas, principalmente en los ámbitos de empleo y formación (red de centros de empleo Ítaca), intervención con jóvenes y familias (programa CaixaProinfancia para menores de 0 a 18 años), vivienda (red solidaria de viviendas y acceso y gestión de viviendas/alojamientos), igualdad y no discriminación, interculturalidad y desarrollo comunitario y protección internacional.

h) *Obra Social Marista de Alcantarilla*: Entidad perteneciente a los Hermanos Maristas Provincia Mediterránea, que trabaja con jóvenes y niños en situación de riesgo o exclusión social del municipio de Alcantarilla, aunque, sobre todo, en dos de los barrios con más necesidad de intervención social: San José Obrero y El Campico. Están desarrollando un proyecto de empleabilidad con el objetivo de mejorarla en los jóvenes de entre 16 y 29 inscritos en Garantía Juvenil, donde desarrollan itinerarios individualizados de inserción. Por otro lado, la Obra Social Marista también desarrolla un Proyecto lúdico-educativo para niños de 3 a 5 años, la Ludoteca Marcelino.

En suma, son muchas las actuaciones que se vienen realizando en la Región de Murcia desde distintas entidades, tanto de carácter público como privado, si bien con una heterogénea localización geográfica, generalmente acorde con la cuantía de población gitana ubicada en la localidad o barrio donde se interviene.

Bloque V. Retos para la inclusión social de la población gitana en España

Capítulo 15. Avanzar en la inclusión social de la población gitana: retos y propuestas

Marta Gutiérrez Sánchez, Olga García Luque y Manuel Hernández Pedreño

Introducción

En los capítulos precedentes se ha realizado un profundo análisis de la realidad social de la población gitana en España, abordando para ello diferentes aspectos (demográficos, culturales, jurídicos, sociales,...), que ponen de manifiesto su situación de vulnerabilidad social. Asimismo, se ha revisado la respuesta institucional desde los diferentes niveles de intervención, europeo, nacional, autonómico y local.

Este capítulo pretende resumir y recopilar los resultados de los anteriores análisis, centrando su interés en los avances generales de la situación social de la población gitana y en los retos que persisten para progresar en su integración social.

Al igual que en los capítulos del Bloque III, las principales fuentes empleadas son las Encuestas FOESSA y las entrevistas a profesionales. No obstante, se incluyen nuevos indicadores de dichas encuestas, que sintetizan la evolución de la exclusión social multidimensional de forma global y por dimensiones, a través del Índice Sintético de exclusión Social (ISES). Asimismo, de las entrevistas a los profesionales, se incorporan ahora las valoraciones relativas a los avances sociales conseguidos, como también los retos que aún se deben abordar.

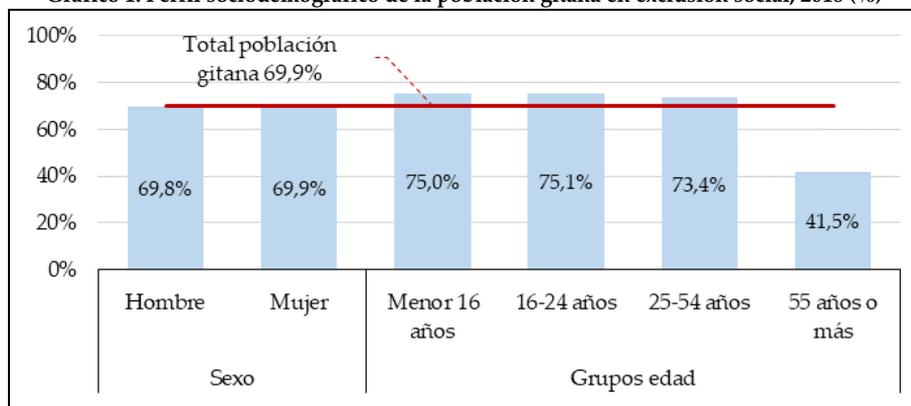
Además, se contrastan los resultados de este estudio con los de la reciente encuesta realizada por la Fundación Secretariado Gitano (FSG) en 2018, si bien con cierta cautela, pues la muestra se recoge solamente en barrios con alta concentración de población gitana (De la Rica et al., 2019: 143). Igualmente, este estudio se ciñe únicamente a dos ámbitos, empleo e ingresos, siendo los resultados de gran interés para la intervención social con los más vulnerables, pues representan las situaciones sociales más graves.

En cambio, las Encuestas FOESSA contemplan de forma aleatoria a toda la población gitana, al margen de la tipología de los barrios de residencia.

1. Evolución del riesgo social de la población gitana en España

Las encuestas FOESSA permiten obtener los niveles globales de exclusión de los encuestados a partir del valor alcanzado por el ISES, construido mediante la agregación de una serie de indicadores que informan de los niveles de riesgo en distintos ámbitos vitales. El alto riesgo social de la población gitana ha sido destacado y confirmado por las diferentes Encuestas FOESSA de 2007 y 2013 (Laparra, 2008; Damonti y Arza, 2014). El gráfico 1 muestra que, en 2018, este riesgo se eleva hasta el 69,9%, sin que se observen grandes diferencias según género y edad, descendiendo únicamente para los mayores de 55 años, hasta el 41,5%.

Gráfico 1. Perfil sociodemográfico de la población gitana en exclusión social, 2018 (%)



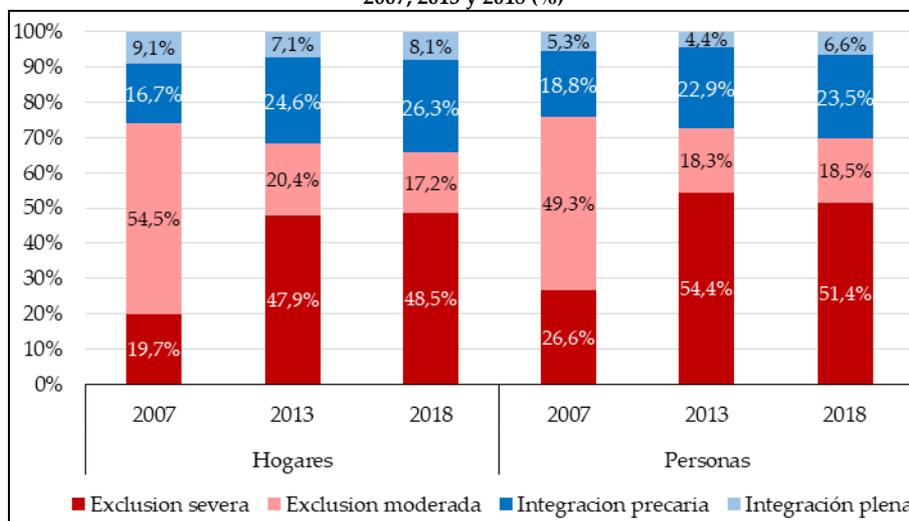
Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2007, 2013 y 2018.

Los elevados niveles de exclusión social de la población gitana se distancian claramente de los correspondientes a otros grupos de riesgo en España, como los extranjeros no comunitarios, para quienes se sitúa en el 46,5%, suponiendo para el total de la población no gitana el 18,4% (Hernández et al., 2019: 11).

Las Encuestas Foessa también facilitan la clasificación de las personas y los hogares en distintos espacios sociales, en un continuo que va desde la

exclusión severa a la integración plena, disponible para los tres años analizados en este estudio (gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución de los niveles de integración de la población gitana, hogares y personas, 2007, 2013 y 2018 (%)



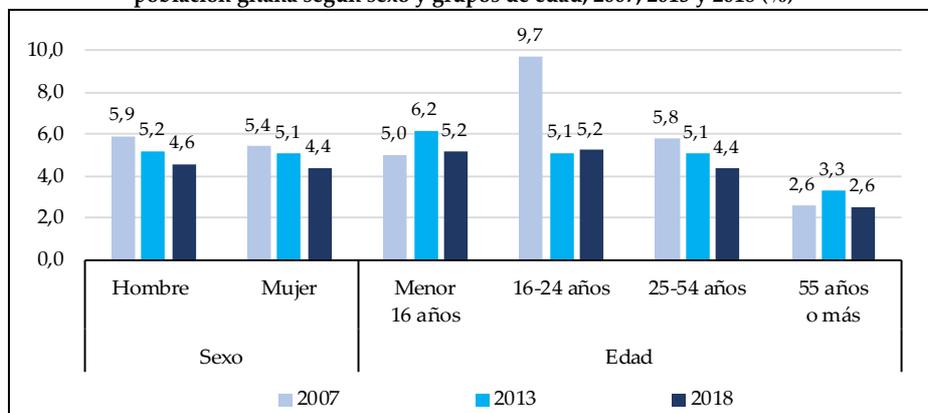
Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2007, 2013 y 2018.

Tanto en términos de hogares como para las personas, la población gitana se ve muy afectada por la crisis, elevándose los niveles de exclusión severa a más del doble en 2013, con respecto a los porcentajes registrados en 2007. La incidencia de la exclusión severa apenas mejora en 2018, pues prácticamente se mantiene entre los hogares, reduciéndose ligeramente entre las personas. No obstante, se aprecia cierto efecto de la recuperación económica en el aumento de los porcentajes de hogares y personas en situación de integración plena. Este hecho refleja cierto distanciamiento o segmentación social entre la población gitana.

Se debe tener en cuenta que cuanto más elevado sea el valor del ISES, mayor será el nivel de exclusión social. En el gráfico 3 se ofrece la evolución del valor medio de este índice según sexo y edad para la población gitana. Como se observa, apenas hay diferencias según género en el valor medio del ISES, reduciéndose durante el periodo para ambos sexos. La cifra alcanzada por el ISES para el conjunto de la población gitana (4,5) se sitúa muy por encima del valor medio correspondiente a la población no gitana (1,2),

donde tampoco se aprecian distancias entre hombres y mujeres, 1,2 y 1,1, respectivamente (Hernández et al., 2019: 14).

Gráfico 3. Evolución del valor medio del Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) de la población gitana según sexo y grupos de edad, 2007, 2013 y 2018 (%)



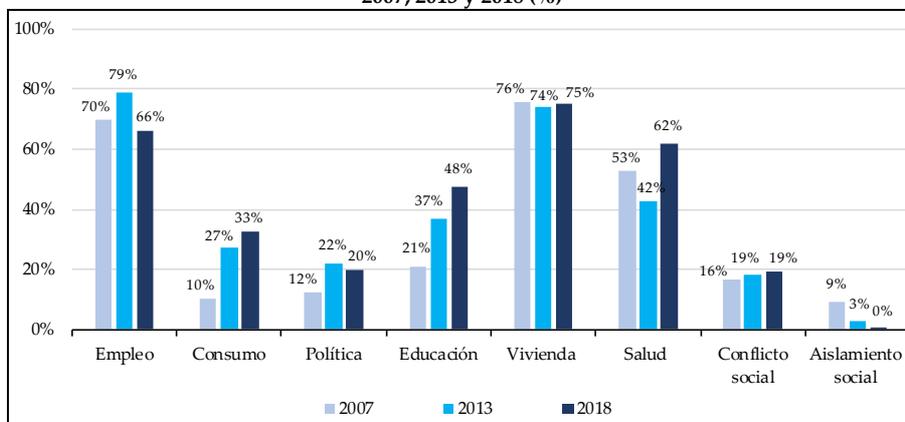
Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2007, 2013 y 2018.

Si se considera la edad, el valor medio del ISES revela ciertas diferencias. Los mayores de 55 años presentan menores niveles de exclusión social; observándose un descenso casi generalizado para todos los grupos de edad entre 2007-2018. Destaca la alta reducción de 2007 a 2013 del valor medio del ISES para el grupo de 16-24 años.

El riesgo social global proviene de la acumulación de problemas o dificultades en diferentes ámbitos vitales. La Fundación FOESSA contempla ocho ámbitos diferenciados (empleo, consumo, política, educación, vivienda, salud, conflicto social y aislamiento social), cuya evolución se incluye en el gráfico 4, ofreciendo los niveles de exclusión en cada uno de ellos. Los ámbitos donde persisten mayores situaciones de exclusión en la población gitana son empleo, vivienda y salud, que presentan valores superiores al 60% en 2018. Los efectos de la crisis en 2013 se manifiestan en un aumento de las situaciones de exclusión bastante generalizado, con respecto a 2007; pues se eleva el riesgo en cinco dimensiones (empleo, consumo, política, educación y conflicto), reduciéndose en salud, vivienda y aislamiento. Sin embargo, la recuperación tras la crisis, apenas se refleja entre el colectivo gitano, ya que entre 2013-2018 continúa aumentando el nivel de exclusión en cinco ámbitos (consumo,

educación, vivienda, salud y conflicto social). Finalmente, como balance de todo el periodo, entre 2007-2018, se comprueba que solo ha mejorado la situación de la etnia gitana en empleo y aislamiento social.

Gráfico 4. Evolución de la exclusión social de la población gitana según dimensiones, 2007, 2013 y 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2007, 2013 y 2018.

De la opinión de los profesionales entrevistados se puede extraer cierto consenso en que se han producido algunos avances en la situación social de la población gitana en los últimos años, destacando ciertos progresos en aspectos vinculados con las dimensiones de empleo, educación, vivienda, ingresos y red socio familiar, si bien nunca generalizadas a toda la población gitana. No obstante, también aluden a aspectos donde apenas se avanza o incluso se produce algún retroceso, como se verá a continuación.

En cuanto al *empleo*, los profesionales han centrado sus discursos en torno a la presencia de la población gitana en determinados sectores de empleo, en la incorporación de la mujer gitana al mundo laboral y en la deficiente contratación. Hacen especial referencia a cierta especialización en determinados sectores productivos y en el tipo de actividad profesional que viene desarrollando la población gitana, muy asociados a actividades que requieren escasa cualificación profesional y, por tanto, con baja remuneración. Asimismo, destacan que los empleadores tienen prejuicios que merman la posibilidad de contratación de la población gitana. No obstante, algunos entrevistados opinan que una pequeña minoría se está

esforzando por buscar trabajos donde tradicionalmente no ha habido presencia gitana.

La mayoría sigue trabajando en sectores de baja cualificación pero hay una minoría que tiende a buscar otro tipo de trabajo que requiere más cualificación (profesor, abogado, funcionario, seguridad, etc.) (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

Los empresarios tienen muchos prejuicios sobre los gitanos y ese es uno de los principales obstáculos para que los contraten. No hay una igualdad real de oportunidades para conseguir un empleo (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

En cuanto a la *educación*, los entrevistados han apuntado diversas cuestiones relacionadas con la presencia de la población gitana en las etapas del sistema educativo (infantil, primaria, secundaria y terciaria o superior); con la formación ocupacional o para el empleo; con las expectativas familiares sobre la educación de sus hijos; sobre el éxito y fracaso escolar; en relación con la educación de la mujer; la inclusión educativa; y también sobre el diseño curricular.

En relación con la presencia en los diferentes niveles educativos, los expertos señalan que ha habido avances en cuanto a la incorporación de la población gitana a la etapa de educación primaria, si bien con un claro estancamiento en cuanto a las etapas de educación infantil y secundaria, afirmando que en el caso de infantil, al no ser obligatoria no suelen estar escolarizados, o si lo están su asistencia es muy discontinua, y en Secundaria que la carencia de medidas que faciliten la transición y el seguimiento de una etapa a otra obstaculizan la escolarización. Sin embargo, los entrevistados señalan que existen ciertos avances en la educación superior puesto que, cada vez más, se observa la presencia de la población gitana en las universidades. Los siguientes fragmentos explican lo argumentado.

Se han escolarizado en un porcentaje muy alto en educación primaria, aunque no tanto educación infantil y educación secundaria. La voluntariedad en infantil y los escasos programas existentes para garantizar que lleguen a la secundaria pueden ser algunos de los motivos (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

Se ha creado una pequeña “élite” de personas gitanas con estudios universitarios, que actúan como referentes muy positivos (E10, Técnico de investigación nacional).

Si hablamos de formación ocupacional o para el empleo, todos los expertos coinciden en que existe un claro estancamiento. Los escasos avances conseguidos en esta materia merman la posibilidad de acceso a otro tipo de empleos más cualificados manteniendo a la población gitana en situaciones de precariedad.

No se han producidos avances muy significativos en el empleo, entre otras razones, porque el nivel académico y de formación de los jóvenes gitanos no ha sido el esperado. Como esta población no se forma el acceso al empleo se ve muy reducido y el trabajo siempre está supeditado a la marginalidad y precariedad (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Asimismo, las escasas expectativas que mantienen las familias sobre la educación de sus hijos es otro de los hándicaps que apuntan los expertos, pues limita y condiciona la presencia de la población gitana en el sistema educativo.

La educación sigue sin formar parte de las estrategias de las familias gitanas. Le otorgan muy poca importancia por lo que no suelen centrar sus esfuerzos en la escolarización y la asistencia continuada de los más pequeños en la escuela (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

En cuanto al éxito escolar y la educación de la mujer, los entrevistados también coinciden en su escaso avance. Argumentan que la población gitana presenta un bajo rendimiento académico que se traduce en elevados casos de fracaso y abandono escolar, situación que suele agravarse en el caso de las niñas y chicas gitanas cuando llegan a la etapa de educación secundaria.

Los resultados académicos siguen siendo mucho peores en la población gitana. Esta situación se hace más evidente y grave en lo que respecta a las niñas y mujeres gitanas. Además, en el caso de la mujer, el abandono escolar en secundaria es altísimo por prejuicios de la pareja (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

Por último, los entrevistados manifiestan que también existe estancamiento en lo que respecta a la inclusión educativa y a los diseños curriculares. Por un lado, coinciden en que la escuela sigue sin establecer mecanismos suficientes

para su inclusión social y educativa y, por otro, argumentan que el currículum escolar sigue sin incluir entre sus contenidos aspectos vinculados con la historia y cultura de las comunidades gitanas.

Las escuelas (a menudo segregadas, colonialistas, pseudo-integradoras o disuasorias) no se adaptan a sus necesidades educativas y su lengua, historia y cultura siguen estando ausentes en los curriculums (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

En la dimensión *participación*, los entrevistados apuntan que existen avances en la presencia de la población gitana en determinados ámbitos de participación, como pueden ser los consejos de representación gitana a nivel estatal o en algunas comunidades autónomas, pero un estancamiento en otros espacios sociales donde tradicionalmente no han estado representados. Sin embargo, la necesidad percibida de asociarse es algo que, según los expertos, constituye un gran avance.

Cada vez hay una mayor presencia gitana pero no en todos los ámbitos de participación. Es cierto que están presentes en los consejos, pero todavía la presencia de personas gitanas en espacios no étnicos de participación sigue siendo escasa. Mucha de su participación sigue produciéndose en asociaciones gitanas y espacios religiosos con alta identidad étnica (iglesias evangelistas) (E10, Técnico de investigación nacional).

En relación con las dimensiones de *vivienda* e *ingresos*, todos los entrevistados coinciden en su estancamiento. En cuanto a la vivienda entienden que las condiciones de la misma siguen siendo precarias, argumentan que siguen existiendo dificultades para que la población gitana tenga acceso a ella por motivos de discriminación e ingresos, y sostienen que la segregación espacial es una de las cuestiones que sigue afectando a las comunidades gitanas. Por otro lado, existe una amplia coincidencia en que el nivel de ingresos sigue siendo insuficiente y que procede de empleos precarios o de ayudas sociales.

Los niveles de ingresos apenas cubren la subsistencia por consiguiente no puedo considerar que haya un avance en este sentido. Además, los ingresos proceden de empleos precarios y existe una excesiva dependencia de las ayudas administrativas (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

Seguimos teniendo no solo guetos, sino también, infraviviendas. Chabolas y casas-cueva. Por otro lado, es todo un hándicap que la comunidad gitana pueda acceder a la vivienda de renta libre, encontrando dificultades de acceso a la misma por discriminación. Y en cuanto a viviendas de promoción social, se suelen presentar dificultades por no tener los suficientes ingresos económicos que se necesitan para su acceso (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

En esta línea, De la Rica et al. (2019: 144) matizan que los ingresos por pensiones de la población gitana ayudan a salir de la pobreza extrema (umbral del 30%), aunque no de la severa (umbral del 40%).

Como han mencionado los entrevistados, los riesgos sociales varían al tener en cuenta el sexo. Así lo confirma el análisis por género en la evolución de estos riesgos sociales, según las dimensiones de las Encuestas FOESSA (cuadro 1). Los resultados verifican ciertas distancias en algunos ámbitos, no siempre favorables al mismo sexo, destacando como mayor diferencia las que se establecen en la dimensión salud, donde los hombres alcanzan en 2018 el 67% de exclusión, frente al 56,7% de las mujeres.

Cuadro 1. Evolución de la exclusión social de la población gitana según dimensiones y sexo, 2007, 2013 y 2018 (%)

Dimensiones en exclusión social	Hombre			Mujer			Brecha H-M 2018
	2007	2013	2018	2007	2013	2018	
Empleo	65,5	78,6	65,2	74,2	78,7	67,0	-1,8
Consumo	10,7	26,7	30,8	9,5	27,7	34,4	-3,6
Política	8,6	23,7	19,2	16,3	20,4	20,3	-1,1
Educación	22,2	38,7	47,9	19,8	34,9	47,2	0,7
Vivienda	76,1	75,6	78,9	74,9	72,3	71,2	7,7
Salud	52,3	42,2	67,0	53,1	42,8	56,7	10,3
Conflicto social	18,5	18,9	21,6	14,3	18,2	17,2	4,4
Aislamiento social	10,6	3,7	0,3	7,9	2,5	0,1	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2007, 2013 y 2018.

Por dimensiones, las brechas de género en la exclusión social son favorables a los hombres en las dimensiones empleo e ingresos, pues presentan niveles más bajos que las mujeres. Sin embargo, en los ámbitos de vivienda, salud y conflicto social la mujer gitana presenta menores niveles de riesgo.

Los expertos entrevistados coinciden en que existe estancamiento en cuanto a la incorporación de la mujer al trabajo, afirmando que la presencia de la mujer gitana en el mercado de trabajo es muy limitada.

Todavía no ha habido una incorporación real de la mujer al trabajo. Son casos muy puntuales los que te sueles encontrar. Es necesario una discriminación positiva en este sentido y ofrecer oportunidades reales de contratación a la mujer gitana si queremos avanzar en esta línea (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

Según De la Rica et al. (2019: 141), las principales trabas que encuentra la mujer gitana para su incorporación al mercado de trabajo es la exclusividad y responsabilidad de los cuidados familiares.

Cuadro 2. Evolución de la exclusión social de la población gitana según dimensiones y grupo de edad, 2007, 2013 y 2018 (%)

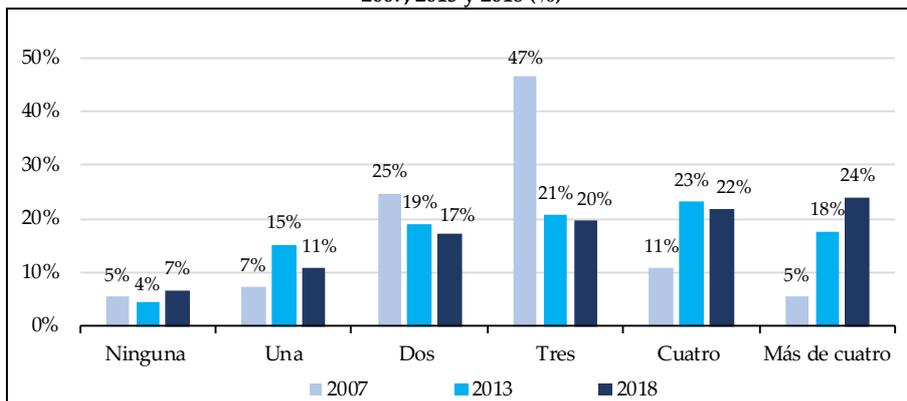
Dimensiones en exclusión social	16-24 años			25-54 años			55 años o más		
	2007	2013	2018	2007	2013	2018	2007	2013	2018
Empleo	74,3	83,2	67,1	72,4	79,8	67,3	63,0	58,0	50,9
Consumo	12,4	21,2	40,7	9,5	28,5	31,4	3,1	12,9	9,2
Política	2,7	26,8	22,6	18,7	24,1	21,8	3,9	7,3	6,7
Educación	23,8	33,0	45,2	22,0	30,2	44,3	13,8	40,1	47,3
Vivienda	96,7	69,0	81,5	72,3	70,7	76,3	64,8	66,0	41,5
Salud	64,1	45,9	56,1	47,9	39,8	62,3	62,5	28,1	66,3
Conflicto social	28,0	17,4	33,1	17,4	19,0	19,2	6,6	20,0	7,1
Aislamiento social	23,5	0,5	0,0	9,0	4,1	0,6	0,8	8,7	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2007, 2013 y 2018.

Las situaciones de exclusión social por dimensiones también varían según la edad, observándose que la edad avanzada es un factor de protección en la mayoría de dimensiones, exceptuando educación y salud (cuadro 2). Ser mayor de 55 años reduce el riesgo de exclusión social entre la población gitana, mientras que en los dos intervalos anteriores se mantienen similares niveles de riesgo social en casi todas las dimensiones, y bastante altos, con respecto a los mayores, sobre todo en consumo. Las principales diferencias por edad se encuentran en las dimensiones salud y educación, donde se incrementa el riesgo para los mayores, sobre todo en salud.

Respecto a la acumulación de desventajas sociales en varias dimensiones, en el periodo analizado solamente entre el 4-7% de la población está exenta de exclusión en todas las dimensiones, siendo igualmente bajo el porcentaje con una sola dimensión en exclusión, el 11% en 2018 (gráfico 5). La mayoría de población gitana presenta exclusión social en dos o más ámbitos, aumentando en 2018 hasta el 24% de las personas que presentan situación de exclusión en más de cuatro ámbitos.

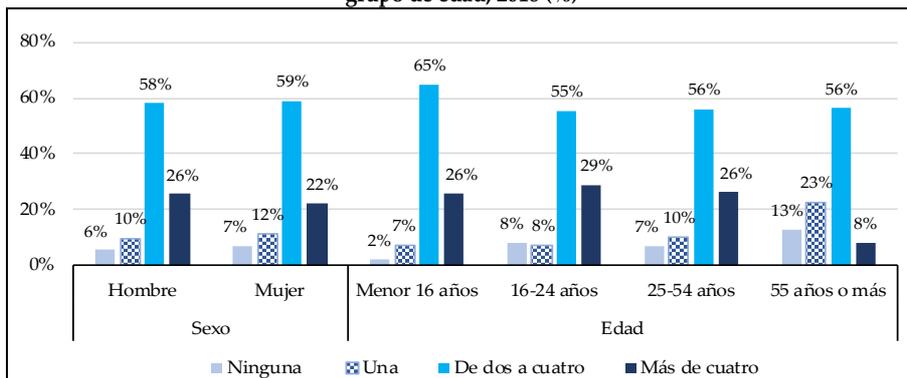
Gráfico 5. Evolución del número de dimensiones en exclusión social de la población gitana, 2007, 2013 y 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2007, 2013 y 2018.

Si consideramos el sexo, de nuevo apenas se encuentran diferencias en la acumulación de desventajas, predominando en ambos casos las situaciones donde se tienen dificultades entre dos y cuatro ámbitos (gráfico 6). Atendiendo a los grupos de edad, se observa un mayor riesgo acumulado en los menores de 16 años y cierta reducción en los mayores de 55 años, siendo bastante homogéneas las situaciones en los grupos de edad intermedios.

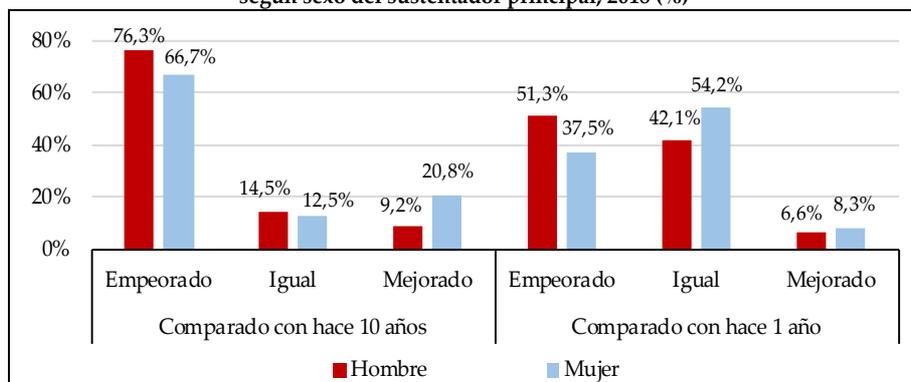
Gráfico 6. Número de dimensiones en exclusión social de la población gitana según sexo y grupo de edad, 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

De acuerdo con los elevados niveles de riesgo de exclusión alcanzados por la población gitana, la percepción subjetiva que tienen los encuestados y encuestadas acerca de la evolución del nivel de vida de sus hogares, durante la última década, es mayoritariamente pesimista para ambos sexos, ya que un 76,3% de los hombres y un 66,7% de las mujeres creen que ha empeorado (gráfico 7).

Gráfico 7. Percepción sobre la evolución del nivel de vida del hogar entre la población gitana según sexo del sustentador principal, 2018 (%)

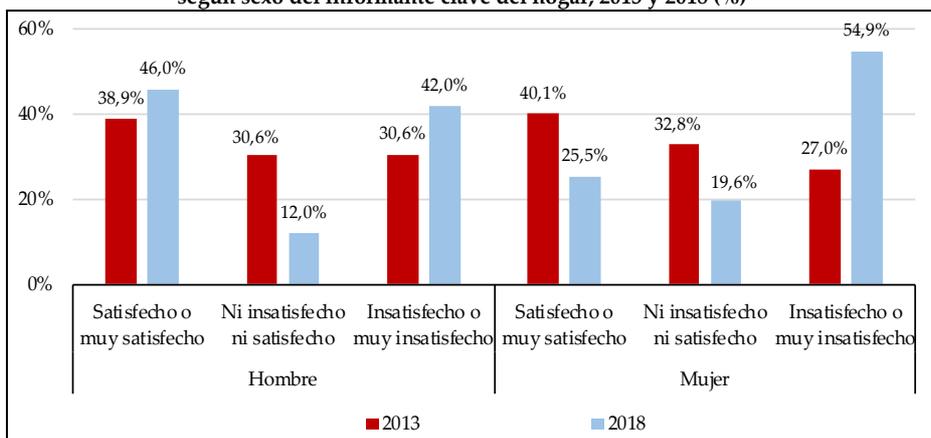


Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018.

La visión es más positiva cuando la referencia temporal es más cercana, el último año, sobre todo entre las mujeres, pues la mayoría opina que el nivel de vida de su hogar se mantiene (gráfico 7). Así, respecto al año anterior, encontramos cierto equilibrio entre empeoramiento y estancamiento, siendo muy bajo el porcentaje que afirma que su situación ha mejorado: 6,6% de hombres y 8,3% de mujeres.

Las percepciones negativas sobre la evolución del nivel de vida de la población gitana se confirman cuando se les pregunta por su satisfacción con la vida, aumentando los niveles de insatisfacción de 2013 a 2018, especialmente entre las mujeres (gráfico 8).

Gráfico 8. Evolución del grado de satisfacción general con la vida de la población gitana según sexo del informante clave del hogar, 2013 y 2018 (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2013 y 2018.

El menor grado de satisfacción entre las mujeres se relaciona con su posición social, con grandes desventajas respecto a los hombres; circunstancias reiteradas en los discursos de los profesionales, especialmente, en los ámbitos de empleo y educación. Detrás de estas distintas percepciones y valoraciones se encuentran, sin duda, las normas sociales diferenciadas por género muy presentes en las comunidades gitanas (De la Rica et al., 2019: 142).

2. Valoración de la respuesta institucional ante el riesgo social de la población gitana

En los capítulos del Bloque IV de este estudio se han revisado y analizado las distintas medidas e intervenciones llevadas a cabo en los ámbitos europeo, nacional y autonómico, que cuentan con un marco de referencia aportado por la Unión Europea en la primera década del siglo XXI. En particular, en el capítulo 13, se evaluó el compromiso documental de las distintas autonomías, mostrando el heterogéneo nivel de implantación de medidas a nivel regional. De hecho, solo diez autonomías cuentan con políticas para la inclusión social de la población gitana, siendo siete las que han desarrollado planes o estrategias específicos para este colectivo.

Los profesionales entrevistados confirman dicha heterogeneidad en cuanto a la existencia de políticas regionales; sosteniendo que, a pesar de existir una

estrategia estatal que marca las directrices para la elaboración de políticas autonómicas, existen comunidades que han avanzado mucho, otras que lo hacen lentamente y otras que carecen de políticas destinadas a la población gitana. Asimismo, advierten que la estrategia nacional, al no tener carácter prescriptivo, da lugar a que las actuaciones regionales recaigan en la voluntad política de los distintos gobiernos. En el caso de la Región de Murcia, los entrevistados coinciden en la inexistencia de una política específica dirigida a este colectivo.

En España existen comunidades autónomas que se encuentran muy avanzadas en relación a las políticas de mejora social para las comunidades gitanas, como es el caso de Cataluña, Galicia, Navarra...en contraposición con otras comunidades que no están muy avanzadas o con otras en las que se está empezando ahora. Por otro lado, el hecho de que la Estrategia Nacional no tenga carácter vinculante condiciona su cumplimiento, en tanto en cuanto queda sujeta a la sensibilidad que tengan los políticos en relación con este tema en cada una de las comunidades autónomas (E5, Técnico de intervención pública regional, política social).

No existe una política regional murciana dirigida a la comunidad gitana, no existe plan de inclusión ni se ha desarrollado la estrategia de inclusión de la comunidad gitana. Somos de las pocas comunidades autónomas que no tenemos dicho plan, aunque en nuestra comunidad existe una población estimada muy alta (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

Cuando preguntamos a los profesionales su opinión respecto a los agentes sobre los que recae la responsabilidad de impulsar políticas de mejora social destinadas a las comunidades gitanas, encontramos un gran consenso. Todos están de acuerdo en otorgar la máxima responsabilidad a las administraciones públicas (en los diferentes niveles territoriales), si bien algunos matizan que hay que contar con la participación de otros agentes, como el tercer sector, la propia comunidad gitana, los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto.

La administración es la que tiene que garantizar la legislación, el conocimiento, la planificación, la acción, la evaluación, los medios, la coordinación de las políticas que deben atender a la población gitana (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

Principalmente deben ser las administraciones públicas. No obstante, deben ser diseñadas, desarrolladas y evaluadas contando con la participación de las comunidades gitanas (E10, Técnico de investigación nacional).

Las administraciones son solo una parte del conjunto. Las asociaciones, los colectivos, los propios gitanos, el tercer sector, el cuarto sector (los medios de comunicación, de información...), todos ellos son responsables de impulsar las políticas de mejora social destinadas a la comunidad gitana (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

En cuanto a la visión de los profesionales sobre la evolución de las políticas dirigidas a garantizar los derechos de la población gitana, las opiniones recogen tanto avances como cierto estancamiento e, incluso, algún retroceso.

Respecto a los *avances*, se mencionan en particular las dimensiones empleo, educación, salud, vivienda, ingresos y participación, con un alto consenso entre los entrevistados destacando que se ha progresado en el acceso a la educación y a la salud y en la formación ocupacional o para el empleo. Los siguientes discursos de los profesionales apoyan esta cuestión.

Se ha avanzado en la universalización de la educación. Ahora es mucho más fácil el acceso, pero tiene que ir acompañado de otra medidas para la aumentar sus niveles educativos (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).

Es evidente que se ha producido una universalización de la salud y mejora de asistencia sanitaria (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Hay avances en algunas medidas relacionadas con la formación para facilitar el acceso al trabajo (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

Por otro lado, los expertos coinciden en que existe un cierto *estancamiento* en cuanto a la labor realizada por parte de las administraciones públicas en lo relativo al acceso al empleo, argumentando la inexistencia de actuaciones promovidas por la administración para favorecer la inserción en el contexto laboral. Lo mismo piensan acerca de las medidas públicas para favorecer la inclusión educativa, aumentar la participación, garantizar unos niveles mínimos de ingresos y favorecer el acceso a la vivienda.

No se han reservado plazas para el empleo gitano. No existe ninguna medida de discriminación positiva. La oferta es igual para todos (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Pasamos del apenas 5%, en 1976, al 35% actual, de escolarización reglada con aprovechamiento. ¡Ni siquiera un crecimiento anual de un dígito! Todavía faltan medidas pensadas para favorecer la inclusión; actualmente el alumnado gitano está segregado y no se tiene en cuenta su cultura, historia e identidad (E9, Técnico de intervención privada, entidad gitana nacional).

En muchas comunidades autónomas todavía no está garantizado un nivel de ingreso mínimo. El porcentaje de familias gitanas por debajo del umbral de la pobreza y de pobreza extrema explica por sí solo esta cuestión (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

Faltan medidas para garantizar el acceso a una vivienda digna y para mejorar las condiciones en las que viven (E7, Técnico de intervención privada, entidad no gitana).

Vivienda es un ámbito en el que se ha avanzado muy poco sobre todo a nivel local. Es un tema complejo porque en algunos municipios ni se fomenta ni se quiere que exista (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Por último, la labor de las administraciones públicas ha empeorado, según los expertos, en las condiciones de la vivienda y en la política y legislación educativa, considerando que ha habido cierta involución o *retroceso*.

No solo no se han facilitado viviendas sociales accesibles, es que las existentes se han deteriorado mucho (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

Con la llegada de la LOGSE hubo una cierta inquietud por el establecimiento de medidas que mejoraran la inclusión de los gitanos en el sistema educativo. Ahora con la llegada de la inmigración han pasado a ser invisibles y no existe ninguna medida de discriminación positiva (E4, Técnico de intervención pública regional, educación).

También se preguntó a los expertos sobre la necesidad de incluir otros ámbitos de intervención en las políticas que fueran más allá de las dimensiones básicas (educación, empleo, vivienda, salud) que se abordan en los planes de inclusión. En este sentido, los entrevistados señalaron la

importancia de incluir actuaciones de carácter transversal, insistiendo en que las más urgentes y necesarias deben ser las que promuevan la no discriminación y la igualdad, especialmente la igualdad de género.

Estos son obligados por el marco europeo para las estrategias nacionales de inclusión, pero son insuficientes... Como clave es la intervención en materia de imagen social, antigitanismo y la lucha contra la discriminación. También es muy importante incluir aspectos relacionados con la situación de la mujer gitana, no solo en lo transversal (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

3. Balance tras la crisis: escasas luces y aún muchas sombras

Como se ha visto, la evolución del riesgo de exclusión de la población gitana en los últimos años no es nada alentadora, pues apenas se observan cambios; salvo alguna reducción de los niveles de exclusión en los ámbitos de empleo y familia. Una visión más amplia, considerando indicadores concretos de cada dimensión, ha sido abordada en los capítulos del Bloque III y expuesta de forma resumida en el análisis preliminar de las Encuestas FOESSA realizado por varios miembros del OES (Hernández et al., 2019). En ambos casos se ha verificado que el origen étnico sigue siendo un gran factor de exclusión, evidenciándose grandes brechas en la mayoría de dimensiones de la exclusión. En 2018, las distancias étnicas en el riesgo de exclusión social más amplias se dan en vivienda (51%), ya que el 75% de la población gitana está en exclusión frente a solo el 23,1% del resto de población; les sigue las brechas en salud (48%), empleo (42,1%) y educación (41,5%). No obstante, de 2007 a 2018, se observa una reducción de esta brecha en empleo y muy levemente en vivienda; aumentando en salud, educación y consumo.

Un análisis más profundo de cada uno de los ámbitos de la exclusión ha permitido constatar la evolución de 2013 a 2018 de las brechas de etnia, género y edad implícitas en algunos de sus componentes. Distancias que se aprecian en menor medida en los índices globales vistos en este capítulo, aunque más evidentes en los indicadores concretos analizados en los capítulos de situación social de este estudio. De este análisis más exhaustivo por dimensiones se obtiene que el balance de la crisis refleja que son muy pocos los aspectos que mejoran para el colectivo gitano: en *empleo*, aumentan los ocupados y se reducen los parados; en *ingresos*, aumentan los no pobres y se reduce la

pobreza moderada; en la *red sociofamiliar*, mejora la calidad de las relaciones. Siendo más numerosas las desventajas acumuladas: en *educación*, aumentan los que no alcanzan el nivel de ESO o equivalente al 62%; en *ingresos*, se mantiene la pobreza severa; en *salud*, aumentan los que manifiestan mala o muy mala salud; en *vivienda*, se reduce la propiedad y la vivienda pagada, aumentan los desahucios y otras privaciones o deficiencias, pues se incrementa el tamaño del hogar y el hacinamiento; en *participación*, crecen los que no votan nunca y se eleva la percepción de discriminación.

Asimismo, se ha comprobado que el nivel educativo es, o puede ser, un factor de protección frente a la exclusión social (Hernández Pedreño, 2010). La vinculación que mantiene el nivel educativo con ciertos indicadores de exclusión/inclusión también se verifica para la etnia gitana, no solo contrastados en las encuestas FOESSA, sino también en la reciente encuesta de la FSG de 2018 (De la Rica et al., 2019). Se constata que los niveles de riesgo entre población gitana y no gitana se aproximan bastante cuando se alcanza un nivel educativo superior a ESO, en varios ámbitos: en ingresos, pues la pobreza severa se reduce a 3,3% para la etnia gitana y a 2,9% para el resto; en la red social, tener relaciones sociales buenas o muy buenas aumenta hasta el 81% y el 83,4%, respectivamente. Incluso, se llega a superar a la población no gitana en otras esferas: en salud, tener salud buena y muy buena (50% en población gitana y 45% en el resto); en empleo, estar ocupado (72% y 61%, respectivamente). Esta protección revela el avance social de un determinado grupo de población gitana, lo cual no deja de ser positivo, si bien advierte sobre cierta polarización social, pues se ha verificado la permanencia de altos niveles de exclusión de otros grupos gitanos más frágiles, como sucede en la infancia, especialmente en la dimensión ingresos, o entre las personas mayores en el ámbito de la salud. Reducir estas distancias intraétnicas es fundamental, ya que puede ser motivo de fragmentación social dentro de la población gitana.

Sin duda, este factor protector debe ser prioritariamente atendido en las medidas de intervención autonómicas y locales, requiriendo un profundo análisis de las causas que han hecho empeorar las condiciones educativas de la etnia gitana durante el periodo de crisis, a pesar de las importantes medidas llevadas a cabo en este área. Además, se debe valorar e incluir en los análisis el mayor descontento femenino con el balance vital, pues si se desvelan las causas y se minimizan, la mujer gitana puede ser un importante

agente de cambio social, en favor de la mayor integración y participación de la comunidad gitana en la sociedad española. Así lo demuestran algunos ejemplos recientes, contando con mujeres gitanas en el Parlamento Europeo.

Los resultados constatan el problema estructural de la desigualdad social en España, que persiste una vez transcurridos varios años de recuperación económica, siendo señalada por diversos informes internacionales (Comisión Europea, 2019; OCDE, 2018) y nacionales (Ayala et al., 2018; Fundación FOESSA, 2018), que advierten sobre el riesgo de su cronificación. Esta desigualdad social conlleva unos elevados costes de oportunidad en términos de ingresos privados y públicos perdidos, deterioro del capital humano, incremento de la conflictividad o reducción de la movilidad social intergeneracional (OCDE, 2017), lo cual resulta especialmente preocupante en el caso de la población gitana

Estas repercusiones son confirmadas por los profesionales entrevistados, pues consideran que la situación social de la comunidad gitana no ha avanzado todo lo deseable, si tenemos en cuenta las pretensiones legislativas españolas y europeas, junto con el trabajo que se viene impulsando desde hace años. Siguen existiendo prejuicios que dificultan la entrada en otro tipo de empleos, al tiempo que la escasa formación constituye un gran obstáculo que contribuye al mantenimiento de situaciones de precariedad y especial vulnerabilidad, con respecto a la población mayoritaria. Esta situación se acentúa en el caso de la mujer gitana. Por otro lado, las familias no otorgan la suficiente importancia a la educación, por lo que su presencia en las etapas educativas no obligatorias es muy escasa; situación que se acentúa también cuando hablamos de la mujer. Además, son evidentes las situaciones de fracaso escolar y escaso rendimiento académico en las etapas de educación obligatoria, sin que se disponga de los mecanismos suficientes y eficientes para favorecer su inclusión social y educativa.

En relación con las políticas, existe una gran heterogeneidad en nuestra geografía nacional y regional, a la vez que un dispar compromiso político. Habida cuenta de esto, se puede afirmar que las políticas no son eficientes, cuestión que se pone de manifiesto cuando analizamos las principales dimensiones que son objeto de intervención prioritaria (salud, educación, empleo y vivienda). Como aspecto destacable, por la importancia que tiene la educación para la movilidad social ascendente, sería la escasa labor que están haciendo las administraciones educativas para favorecer su inclusión

en el sistema educativo. Su historia, cultura e identidad no está presente en el currículum y determinadas medidas, como la libre elección de centro, podrían contribuir a la configuración de escuelas gueto. En este sentido, se ha retrocedido bastante respecto a las directrices de la LOGSE, que permitieron cierto reconocimiento e inclusión en el sistema educativo. Se debe destacar también la inexistente política en materia de vivienda social, en general, y el consiguiente riesgo de segregación espacial que viven las comunidades gitanas. En definitiva, en las últimas décadas las administraciones públicas no muestran gran interés en la instauración de una verdadera política social que abogue por la integración social de la población gitana, ni por reducir sus elevados riesgos sociales en la mayoría de ámbitos.

4. Retos y propuestas para la inclusión social de la población gitana

La persistencia de los elevados niveles de riesgo social en la población gitana evidencia la escasa incidencia de las políticas sociales llevadas a cabo en los últimos años. Sin duda, factores de diversa índole explican esta ineficacia, como se ha visto anteriormente -y requieren de un profundo análisis- donde la visión de la misma población gitana tiene un papel fundamental. Resumir los principales retos y enumerar una serie de propuestas de mejora no es tarea fácil, no obstante, se considera que a través de las opiniones de los entrevistados se puede obtener una primera aproximación.

Con el fin de lograr mejorar el bienestar social de las comunidades gitanas, del análisis de los discursos de los expertos se desprende que los retos que afrontan las políticas públicas se pueden agrupar en dos categorías. Por un lado, los relacionados con las dimensiones consideradas prioritarias por la Unión Europea (vivienda, salud, educación y empleo); y, por otro, los retos vinculados con medidas transversales (discriminación, participación, igualdad de género,...).

En cuanto a los retos relacionados con la *vivienda*, se apunta la necesidad de avanzar en el acceso, las condiciones de habitabilidad y luchar contra la segregación espacial.

Hay que avanzar en erradicar el chabolismo y la infravivienda; erradicar los entornos gueto; facilitar el acceso a viviendas en condiciones asequibles; mejorar

los barrios y entornos; evitar la segregación espacial (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

En lo referido a la *salud*, se debe fomentar que la población gitana haga uso de servicios sanitarios a los que tradicionalmente no acuden, sobre todo a la atención médica especializada; sin olvidar la promoción de estilos de vida saludables en el seno de la familia.

Hay que trabajar para la sensibilización en el cuidado de menores (pediatría), de las mujeres (ginecología) y de estilos de vida saludables es algo en lo que tenemos que trabajar (E6, Técnico de intervención privada, entidad gitana regional).

Los retos en la dimensión *educación* se centran, por un lado, en progresar hacia un diseño curricular que reconozca al alumnado gitano y facilite su inclusión; y, por otro, en la importancia de formar al profesorado para que desarrolle labores educativas de mediación, que actualmente realiza el tercer sector.

Hay que avanzar en el desarrollo de programas de formación del profesorado en mediación que actualmente desarrollan las ONG (E10, Técnico de investigación nacional).

Es necesario avanzar en acercar la escuela a los gitanos y gitanas, con revisiones documentales y revisiones de planes formativos, teniendo en cuenta una discriminación positiva, entre otras medidas (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

En cuanto al *empleo*, los profesionales apuntan propuestas que tienen que ver con una formación y un acceso al trabajo que sea sensible a las particularidades de la población gitana. El siguiente discurso clarifica muy bien esta cuestión: *El reto está en el desarrollo de procesos de inserción socio-laboral y formativos acordes a los intereses y necesidades de la comunidad gitana (E8, Técnico de intervención privada, entidad gitana local).*

Con respecto a los desafíos de *carácter transversal*, los profesionales apuntan la necesidad de acometer políticas que traten de erradicar la imagen negativa de la condición gitana. Además, las medidas de intervención que se desarrollen deben adecuarse a las características de las comunidades gitanas (cultura, profesiones, modelo familiar,...). Asimismo, todos los profesionales consideran que la implicación y el compromiso político son la clave del éxito para avanzar en la mejora social, destacando los imperativos de

planificación/coordinación entre los agentes participantes y una financiación adecuada.

Creo que los dos retos serían el de mejorar la imagen social (erradicar los estereotipos, los prejuicios y el rechazo y la discriminación) y responder adecuadamente a las necesidades de la comunidad gitana. Ahora bien, el principal reto es la voluntad política y el compromiso firme de actuar lo que conlleva una planificación técnica (sin improvisación) y una financiación (E1, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, capital).

Por último, se preguntó a los expertos sobre la *participación activa* de la población gitana en la política que les confiere. Todos coincidieron en la importancia de su presencia, tanto en el diseño, como en la implementación y evaluación de programas, planes o estrategias.

La población gitana debe implicarse desde el comienzo al fin. No tiene sentido participar en algo que no has diseñado, ni evaluar algo en lo que no has participado, ni diseñado. Es por ello por lo que suelen fallar muchas actuaciones; porque no hacemos partícipes a los propios interesados/as (E2, Técnico de intervención pública local, servicios sociales, municipio intermedio).

En suma, los retos para alcanzar la integración de la población gitana son muchos y se manifiestan en todos los ámbitos considerados. En *educación*, son necesarias medidas que apliquen de manera seria y rigurosa el plan de absentismo, formar a los profesionales en mediación, incluir en los diseños curriculares su historia y cultura, establecer medidas para acabar con los centros gueto, acercar la familia a la escuela para que sea partícipe de las decisiones que se toman en la misma, distribuir equitativamente los niños gitanos en los colegios de los barrios, implementar cambios metodológicos para aumentar el rendimiento académico, instaurar programas de acompañamiento para prevenir el fracaso escolar, entre otros. En *salud*, es esencial introducir la figura del mediador y avanzar en el ámbito de la atención primaria y en la promoción de la educación para la salud. En cuanto al *empleo*, es preciso implantar políticas de formación ocupacional y programas de acompañamiento que faciliten la inserción laboral, con unos ingresos suficientes que permitan unos niveles de vida dignos. En cuanto a la *vivienda*, es fundamental eliminar los entornos degradados y mejorar las condiciones, con especial atención a los hogares donde residen menores.

Para la configuración e implantación con éxito de dichas medidas de intervención, resulta prioritario avanzar en el análisis y estudio de los factores que inciden en la persistencia de estos niveles de desigualdad respecto a la población general, con objeto de comprender los aspectos sociodemográficos y culturales que sostienen los elevados riesgos sociales. Los estudios existentes no son suficientes (Haz et al. 2019), son escasos, carentes de seguimiento longitudinal en algunos ámbitos, poco profundos en otros -como en participación- o prácticamente inexistentes, en el caso de la red sociofamiliar. Especial relevancia debe tener el análisis de la familia gitana y las estrategias de adaptación que se desarrollan en su seno, reflejando las relaciones de influencia según género y edad dentro del grupo familiar extenso. Al mismo tiempo, se precisan nuevos enfoques que combinen diversas metodologías, siendo particularmente relevantes las de corte cualitativo, donde se incorpore la perspectiva de los diversos agentes que intervienen con la población gitana en todos los ámbitos (laboral, educativo, sanitario,...). Siendo pertinente considerar la visión de profesionales de distintos niveles de la Administración (regional, local), tercer sector, empresarios, sindicatos y, sobre todo, dar voz a la población gitana mediante sus entidades y asociaciones.

Bibliografía

- Ayala, L.; Cantó, O.; Martínez-López, R.; Navarro-Ruiz, C. y Romaguera, M. (2018). *Bienestar económico y material*. Palma de Mallorca: Fundación Bancaria "La Caixa".
- Comisión Europea (2019). Semestre Europeo: Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Documento de Trabajo de los servicios de la Comisión, SWD (2019) 1008 final. Bruselas: Comisión Europea
- Damonti, P. y Arza, J. (2014). Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava. Documento de trabajo 3.5 del VII Informe sobre la exclusión y desarrollo social en España 2014. Madrid: Fundación FOESSA.

Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social

De la Rica, S.; Gorjón, L.; Miller, L. y Úbeda P. (2019). *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza*. Madrid: FSG.

Fundación FOESSA (2018). *Exclusión estructural e integración social*. Madrid: Fundación FOESSA.

Haz, F.E.; Andreu, I.; Hernández, M.; Guerrero, C.; Romero, E. y Abellán, M.D. (2019). La investigación sobre comunidades gitanas en España en el contexto europeo: un análisis documental. *Revista de Estudios Socioeducativos. ReSed*, 7, 117-136.

Hernández Pedreño, M. (2010). El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 24(3), 25-46

Hernández Pedreño, M.; García Luque, O. y Gehrig, R. (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. En G. Fernández Maíllo (coord.) *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de Trabajo 3.12*. Madrid: Fundación FOESSA.

Laparra, M. (2008). La comunidad gitana. El grupo étnico más excluido de la sociedad española. En M. Laparra y B. Pérez (coords.) *La exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en continua transformación* (405-423). Madrid: Fundación FOESSA.

Laparra, M. (coord.) (2011). *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

OCDE (2017). *Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 Update Report*. Paris: OECD Publishing.

OCDE (2018). *OECD Economic Surveys: Spain 2018*. Paris: OECD Publishing.

Desde principios de 2018 el Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia inicia una nueva línea de trabajo sobre la población gitana en España y la Región de Murcia. A tal fin se crea un Grupo mixto de Investigación-Acción con Comunidades Gitanas. Se trata de un equipo multidisciplinar de estudio de la realidad social de este grupo, donde se integran investigadores/as de la Universidad de Murcia de diferentes áreas (Sociología, Economía, Trabajo Social, Educación y Derecho) y técnicos de las entidades sociales que intervienen con la población gitana, incluyendo entre ellos a varias profesionales de etnia gitana.

El fruto de esta trayectoria de investigación es este estudio sobre la evolución de la situación social de la población gitana y de la respuesta institucional ante sus elevados riesgos de exclusión social. A pesar de la progresiva intervención pública en los ámbitos europeo y español desde los años ochenta del siglo XX, y el posterior refuerzo a partir de la aprobación del Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020, la realidad muestra que actualmente la respuesta pública en España para paliar la vulnerabilidad social de la población gitana es muy heterogénea a nivel autonómico y local. Además, los avances en la reducción de los niveles de riesgo social de la población gitana se han visto mermados por las repercusiones de la crisis económica. Así, el balance de la última década es bastante negativo, pues la Encuesta FOESSA de 2018 muestra la persistencia de niveles de exclusión superiores al 60% en los ámbitos de empleo, salud y vivienda; y cercanos al 50% en educación. Estos resultados cuestionan la eficiencia de las políticas sociales hacia la población gitana, siendo necesaria una profunda reflexión sobre las causas que impiden su promoción e integración social.

ISBN 978-84-09-16870-5



9 788409 168705

UNIVERSIDAD DE
MURCIA



(O) ES

OBSERVATORIO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL
UNIVERSIDAD DE MURCIA