

La intervención con la población gitana en España y sus autonomías

Marta Gutiérrez Sánchez

Departamento de Teoría e Historia de la Educación, Universidad de Murcia
martags@um.es

Francisco Eduardo Haz Gómez

Departamento de Sociología, Universidad de Murcia
francisco.haz@um.es

Manuel Hernández Pedreño

Departamento de Sociología, Universidad de Murcia
manuel@um.es

Gustavo Solórzano Pérez

Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia
gustavo.solorzano@um.es

Gure testuinguruan ijito-populazioa talde etniko ugariena den arren, ezjakintasun handia dago haien arrisku sozialaren maila handiaren inguruan, eta horrek agerian uzten du hori konpontzera bideratutako gizarte-inklusioko politika publikoak ez direla inondik ere eraginkorrak. Espainian, Europar Batasunaren jarraibideak betez, estrategia nazional bat ari da garatzen, autonomia-erkidegoei ijitoak gizarteratzera zuzendutako politikak zehazten laguntzeko. Ildo horretan, eta Europa eta Estatu bezalako erreferentzia zabalagoetatik abiatuta, lan honen helburua da autonomia-erkidegoek kolektibo horrentzat prestatzen ari diren erantzuna aztertzea, horretarako diseinatu dituzten esku-hartze planen edukia aztertuz. Dokumentu-azterketa horrek agerian jarri du desberdintasun handiak daudela lurralde bakoitzeko erakundeek emandako erantzun horretan, bai neurriak ezartzeko epeei dagokionez, bai kolektibo horrek duen arrisku sozial maila handiaren aurrean erakunde bakoitzak hartutako erantzukizun-mailari dagokionez.

GAKO-HITZAK:

Ijito-populazioa, politika soziala, Europar Batasuna, Espainia, autonomia-erkidegoak.

Aunque la población gitana es el grupo étnico más numeroso en nuestro contexto, existe un gran desconocimiento sobre sus altos niveles de riesgo social, que evidencian la ineficiencia de las políticas públicas de inclusión social dirigidas a ella. En España, siguiendo las directrices de la Unión Europea, se viene desarrollando una estrategia nacional que orienta a las autonomías en la concreción de sus políticas dirigidas a la inclusión de la población gitana. En este sentido, y partiendo de referentes más amplios como el europeo y estatal, el objetivo de este trabajo es examinar la respuesta que las comunidades autónomas desarrollan para este colectivo a través del análisis de contenido de sus respectivos planes de intervención. Este análisis documental verifica una importante disparidad territorial en esta respuesta institucional, observando diferentes trayectorias temporales en su implantación, así como heterogéneos niveles de compromiso ante los elevados riesgos sociales que acumula este colectivo.

PALABRAS CLAVE:

Población gitana, política social, Unión Europea, España, comunidades autónomas.

1. Introducción

A pesar de que la población gitana es la minoría étnica por excelencia en España, donde viene residiendo desde hace más de cinco siglos, el conocimiento sobre su realidad social es muy reciente. Aunque el primer estudio sociológico se realizase en 1978, no vería la luz hasta más de una década después, en 1990, habiendo sufrido alteraciones o recortes en sus contenidos (Vázquez, 1990). Asimismo, desde los primeros informes de la Fundación Foessa de los años sesenta, la condición social del colectivo gitano se vincula con la pobreza y la marginación, siendo siempre uno de los grupos más vulnerables. A este desconocimiento se suma la incertidumbre sobre su número, bastante impreciso hasta la realización de los Mapas de Vivienda y Población Gitana de 2007 y 2015 por parte de la Fundación Secretariado Gitano (2008 y 2016) en colaboración con el Ministerio de Servicios Sociales e Igualdad. De estos estudios se desprende cierto crecimiento de la población gitana desde 2007, cifrándose en 2015 en algo más de medio millón de personas.

Respecto a los Informes de la Fundación Foessa y su atención al riesgo social de la población gitana, se puede decir que ha sido una constante, pues gracias a las anteriores ediciones del estudio se ha dispuesto de informes específicos que atendían la situación social del colectivo. En particular a partir de las encuestas de 2007, 2013 y 2018 se realizaron sendos informes, concluyendo en 2007 que el factor étnico es el que más se asocia a la exclusión (Laparra, 2008: 409), que la población gitana es el sector de nuestra sociedad más fuertemente discriminado en 2013 (Damonti y Arza, 2014: 29) y que la recuperación económica tras la crisis apenas se refleja en 2018 en la población gitana (Hernández, García y Gehrig, 2019: 40).

Esta realidad de la población gitana en España sigue en gran medida vigente, según los resultados de la encuesta de 2018. Aunque la recuperación de la crisis económica se aprecia en la población no gitana, en el caso de la comunidad gitana tan solo se observa cierta mejoría en algunos ámbitos, como el empleo (Hernández, García y Gehrig, 2019). Más bien se produce un empeoramiento en aspectos como la salud, la educación o las condiciones de la vivienda, consecuencia del fuerte deterioro sufrido durante el largo periodo de crisis, ya anunciado en varios estudios (Fundación Secretariado Gitano, 2013).

Este estancamiento, o empeoramiento relativo, de las condiciones sociales de la población gitana en España, cuestiona en cierto modo la eficiencia de la política española, enmarcada en su Estrategia Nacional de 2012-2020, así como las respectivas intervenciones autonómicas, que al igual que la nacional, siguen las directrices del Marco Europeo de 2011. El escaso avance de las políticas española y autonómicas se puede deber a dos factores: el primero, vinculado con los excesivos recortes sociales realizados durante el periodo de crisis,

que sin duda afectaron a los más vulnerables; y el segundo, relacionado con una intervención territorial muy desigual y dispar, dando lugar a diferentes niveles de compromiso e intervención en cuanto a protección del colectivo gitano. En este sentido, se observa que algunas autonomías tienen un alto compromiso disponiendo de planes o estrategia específica para el colectivo; otras que intervienen mediante el plan de inclusión social general; y otras que carecen de uno u otro plan en 2018, ya sea por haber quedado obsoleto y no renovado durante la crisis, o bien por no haber desarrollado nunca dichos instrumentos de planificación y actuación.

Desde la creación del Grupo de Investigación-Acción sobre Comunidades Gitanas en el seno del Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia (OES), varios trabajos de sus investigadores han visto la luz, abordando diversos aspectos vinculados con la población gitana. En primer lugar, se analizó el contenido de las principales investigaciones sobre este colectivo en Europa y España (Haz *et al.*, 2019); posteriormente, se realizó un análisis del riesgo social de este colectivo, empleando para ello los datos de las diferentes ediciones de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación Foessa, en particular la de 2018 (Hernández, García y Gehrig, 2019). Por último, a finales de 2019 se publica una amplia monografía sobre la población gitana, donde se incluyen los principales aspectos que permiten conocer su realidad social: historia, cultura y discriminación del pueblo gitano; niveles de riesgo social en las distintas dimensiones (ingreso, trabajo, salud, etc.); y respuesta institucional desde los distintos contextos —europeo, nacional y autonómico— (Hernández, Haz y Gutiérrez, 2019).

El presente artículo continúa la mencionada línea de investigación sobre comunidades gitanas y se nutre de los anteriores trabajos, centrándose en el análisis de las políticas orientadas hacia la mejora de la situación social de la población gitana, sintetizando los principales resultados de dos capítulos del citado monográfico, *Marco de acción europeo y español para la inclusión social de la población gitana* (Haz, Gutiérrez y López, 2019) y *Políticas autonómicas para la inclusión social de la población gitana en España* (Solórzano *et al.*, 2019). El análisis se ofrece ahora en una doble perspectiva: por un lado, contemplando la evolución histórica de las políticas públicas de intervención a través de los diferentes planes y estrategias europeos, estatales y autonómicos; y, por otro, mediante un estudio multidimensional de los contenidos de los distintos planes autonómicos vigentes en 2018, que trata de vislumbrar el grado de compromiso a nivel territorial. En este último apartado se distinguirá entre dos tipos de planes: unos de corte generalista, dirigidos a la población con desventajas sociales, donde la población gitana es uno de los colectivos contemplados; y otros específicos, destinados en exclusiva a la intervención con la población gitana. No obstante, antes de abordar los diferentes niveles de respuesta

institucional, se contextualiza muy sucintamente la evolución demográfica y el riesgo social de este colectivo en España, empleando para ello los anteriores estudios de los miembros del OES.

En suma, el estudio de la intervención social con la población gitana que aquí se aporta proviene del análisis documental de los diferentes planes y estrategias desarrollados en Europa, España y sus autonomías. Incorporando un profundo análisis de contenido de los planes autonómicos (generales y específicos), que ha permitido no solo conocer las bases fundamentales de dichos documentos, sino también elaborar un *ranking* territorial del nivel de compromiso con esta minoría étnica.

2. Población gitana y riesgo social

Uno de los aspectos más complejos de los estudios demográficos realizados en España es obtener un conocimiento real de la cuantía y evolución de la población gitana. Esta situación es el resultado, principalmente, de la inexistencia de un censo de las minorías étnicas en nuestro país y de la presencia de diferentes alternativas metodológicas, aplicadas en las investigaciones empíricas, a la hora de considerar la pertenencia a la comunidad gitana, bien por autoidentificación (la persona entrevistada se declara gitana), o bien por heteroidentificación (el entrevistador asigna la categoría étnica a la persona entrevistada). Ambas formas tienen sus ventajas e inconvenientes (Ivanov, Kling y Kagin, 2012: 6-ss.); como, por ejemplo, la influencia de

estereotipos sociales y confusiones de población gitana con población 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) o en la última encuesta de Foessa de 2018, como se verá a continuación.

Los estudios sobre vivienda y su ubicación territorial (Fundación Secretariado Gitano, 2008 y 2016) pueden aproximar la cifra a considerar como referencia mínima para la población gitana en España, puesto que no se llega a la detección de la población móvil, no incluyen todos los municipios menores de 5.000 habitantes, ni se considera a la población gitana más integrada residencialmente, ubicada en grandes núcleos urbanos. Estas investigaciones ofrecen una perspectiva complementaria a los datos de otros estudios y permiten describir procesos de concentraciones, contracciones o dispersiones hasta niveles municipales.

En relación con el examen realizado de la intervención con población gitana en España y sus autonomías (epígrafe cinco de este artículo), interesa destacar su distribución regional. La población gitana se reparte de forma heterogénea en el territorio, con concentraciones en la zona del mediterráneo y el centro (Madrid) y muy poca presencia en algunas regiones del norte (Cantabria, La Rioja), así como en Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (Tabla 1).

Tabla 1. Estimación de la población gitana a partir de Mapas de Vivienda de Población Gitana por autonomía, 2007 y 2015

Autonomía	2007		2015	
	Viviendas	Población estimada	Viviendas	Población estimada
Andalucía	34.076	169.732	38.017	190.083
C. Valenciana	12.431	57.892	12.380	61.202
Cataluña	9.228	47.895	11.742	57.216
C. de Madrid	9.323	43.391	8.611	41.155
Región de Murcia	3.353	17.003	5.492	30.513
Castilla y León	5.338	26.240	5.292	25.704
Castilla-La Mancha	3.493	19.406	3.860	18.411
País Vasco	2.056	10.061	3.470	17.080
Galicia	2.049	9.230	2.502	12.398
Aragón	2.065	10.036	2.578	12.249
Asturias	1.805	8.861	2.764	11.542
Extremadura	3.082	16.739	2.606	11.368
Baleares	1.035	5.025	1.772	10.870
Navarra	1.468	7.013	1.924	7.553
Cantabria	641	3.462	719	3.244
La Rioja	824	4.520	678	2.933
Canarias	471	2.436	567	1.984
Ceuta	32	142	216	970
Melilla	-	-	99	388
Total	92.770	459.084	105.289	516.863

Fuente: Hernández, García y Gehrig (2019: 7).

En 2015, Andalucía registra el mayor porcentaje de población gitana, con cerca del 37 % del total español, seguida de la Comunidad Valenciana (11,8 %), Cataluña (11,1 %) y la Comunidad de Madrid (8 %). El protagonismo de estas regiones no ha variado sustancialmente a lo largo del tiempo con respecto a la situación descrita en ediciones anteriores de los mapas sobre vivienda y población gitana (Fundación Secretariado Gitano, 2016); se constata, por tanto, la estabilidad de la distribución regional de las comunidades gitanas que obedece a cuestiones históricas (Caselles y Romero, 2019: 38-42).

No obstante, se observa un crecimiento importante, tanto en número de viviendas como en población, en País Vasco, Asturias y Navarra. En parte, esto es debido al incremento de población gitana de origen portugués o de Europa del Este (Fundación Secretariado Gitano, 2016: 99), aunque también existen movimientos provocados por la crisis económica en busca de mejores oportunidades y condiciones económicas, o desplazamientos por políticas urbanísticas y de vivienda (Marín, 2019: 200-203).

Tomando estas cifras de distribución territorial de la población gitana en España y viendo las concentraciones en algunas comunidades autónomas, es interesante conocer también las proporciones entre la población gitana y el total de habitantes en estos territorios, describiendo así la intensidad demográfica de la población gitana (Tabla 2).

Como se puede observar, a excepción de Andalucía (puesto 1) y Comunidad Valenciana (puesto 3) que mantienen sus posiciones, cambia bastante el orden. La Región de Murcia, que sube al segundo lugar, muestra una ratio de población gitana por cada 1.000 habitantes similar a Andalucía, lo que se puede entender por la cercanía y las similitudes sociales y territoriales. Asimismo, también sorprende

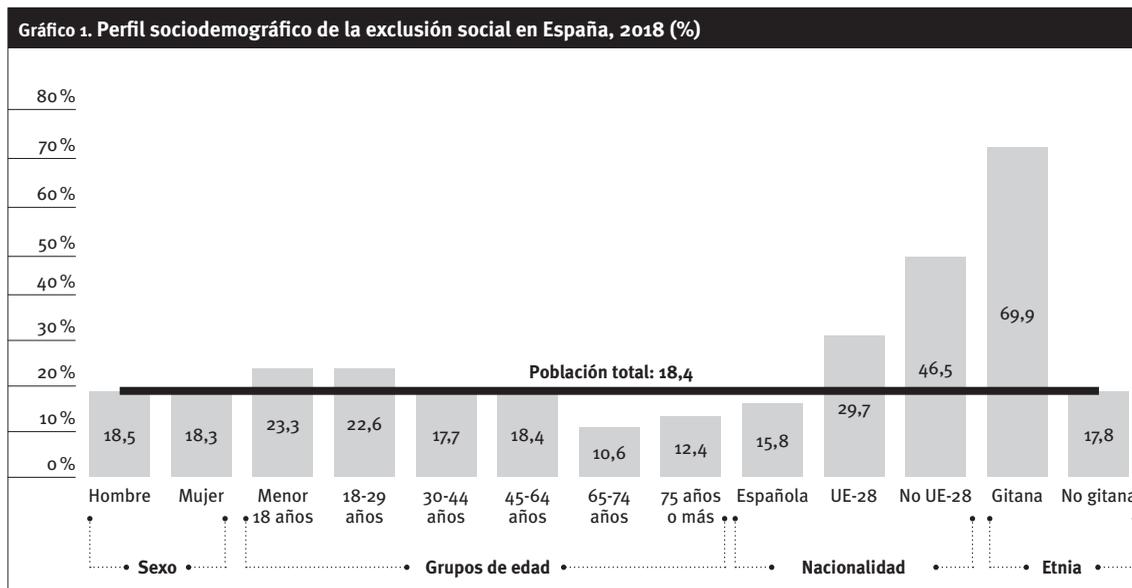
el ascenso de Navarra y Asturias en el ranking autonómico según intensidad demográfica de la población gitana, más alejadas de los primeros puestos en función de su peso sobre el total de población gitana (Tabla 2).

Tabla 2. Intensidad demográfica de la población gitana por autonomías, 2007 y 2015 —ratios por cada 1.000 habitantes— (orden descendente de 2015)

Autonomía	2007	2015
Andalucía	21,1	22,6
Región de Murcia	12,2	20,8
C. Valenciana	11,9	12,3
Navarra	11,6	11,8
Asturias	8,2	11,0
Castilla y León	10,4	10,4
Extremadura	15,4	10,4
Baleares	4,9	9,8
Aragón	7,7	9,3
La Rioja	14,6	9,3
Castilla-La Mancha	9,8	8,9
Ceuta y Melilla	1,0	8,0
País Vasco	4,7	7,8
Cataluña	6,6	7,6
Madrid	7,1	6,4
Cantabria	6,0	5,5
Galicia	3,3	4,5
Canarias	1,2	0,9
España	10,2	11,1

Fuente: Hernández, García y Gehrig (2019: 11).

El Gráfico 1, elaborado a partir de la Encuesta Foessa de 2018, incluye los diferentes niveles de riesgo de



Fuente: Hernández, García y Gehrig (2019: 7).

exclusión social según determinadas variables (sexo, edad, nacionalidad y etnia). Se puede apreciar que el riesgo de exclusión social afecta de manera más drástica a la población gitana en España (69,9 %), pues cuadruplica en riesgo de exclusión respecto a la población no gitana (17,8 %). Esto permite afirmar que el origen étnico se muestra como un claro indicador de exclusión social.

Siguiendo con esta comparación de origen étnico y con la misma fuente, si se profundiza en el análisis de las diferentes dimensiones de la exclusión social (Tabla 3), se puede apreciar que entre los años 2007 y 2018, solo desciende el riesgo social en dos de las dimensiones, empleo y aislamiento social. Sin embargo, en el resto de dimensiones su situación empeora, con especial relevancia en educación y consumo, donde incrementa en más del doble su desventaja social. En lo que respecta a la población no gitana, sus variaciones son menores, y aunque también aumentan en casi todas las dimensiones, salvo en educación y aislamiento social, donde se reducen distancias respecto al conjunto de la sociedad española, en todas las dimensiones se parte de puntuaciones significativamente más bajas a las de la población gitana.

El interés por la situación social de la población gitana adquiere en la agenda europea una creciente relevancia a partir de 2011, cuando se aprueba el *Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020* (Comisión Europea, 2011), convirtiéndose en el referente en los países miembros para el desarrollo de las políticas de inclusión social de la población gitana. Así, la intervención con la población gitana en riesgo social a partir de 2012 se desarrolla en España a nivel autonómico y local siguiendo dichas directrices europeas, quedando instauradas cuatro grandes áreas de intervención como prioritarias (empleo, educación, salud y vivienda), junto a otras complementarias (igualdad y no discriminación, participación, etc.). No obstante, tanto en el marco europeo como en el español y autonómico, se desarrollan políticas de inclusión desde los años ochenta del siglo XX, como se verá a continuación.

3. El marco europeo de intervención con la población gitana

Desde comienzos del siglo XXI el pueblo gitano comienza a recibir una mayor atención gracias al impulso de iniciativas internacionales, como la *Década para la Inclusión de los Roma 2005-2015*, y al trabajo realizado en el seno de la Unión Europea (Comisión Europea, 2010), que desemboca en el establecimiento de unas directrices europeas para la elaboración de estrategias nacionales de inclusión de la población gitana por parte de los Estados miembros (Comisión Europea, 2011), buscando reforzar el cumplimiento de los objetivos de la estrategia Europa 2020. Así, la población gitana está siendo objeto de un mayor reconocimiento político y visibilidad social a través de diversos programas financiados que no solamente buscan una mejora económica de este colectivo, sino también un cambio cultural de las relaciones entre la minoría étnica y el resto de la población.

Los antecedentes remotos que muestran el interés por la inclusión social del colectivo gitano en la agenda europea los encontramos en el ámbito de educación en dos resoluciones: la 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 (BOC 104, del 16 de abril de 1984); y la 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 (DOC 153, del 21 de junio de 1989). Asimismo, a partir de 1984 el Parlamento viene emitiendo informes periódicos sobre la situación social de los gitanos, al menos uno en cada década.

Durante los años noventa encontramos otras directrices europeas de menor impacto en la integración de la población gitana, siendo en el año 2000 cuando se aprueba la Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Esta directiva debe

Tabla 3. Evolución de la población afectada en cada dimensión de la exclusión social según origen étnico, 2007 y 2018 (en porcentaje)

Dimensiones en exclusión social	Población gitana			Población no gitana		
	2007	2018	Variación	2007	2018	Variación
Exclusión de la vivienda	75,5	75,0	0,5	22,5	23,1	0,6
Exclusión del empleo	69,7	66,1	-3,6	15,7	23,4	7,7
Exclusión de la salud	52,7	61,7	9,0	8,5	13,5	5,0
Exclusión de la educación	21,0	47,6	26,6	11,7	6,1	-5,6
Exclusión del consumo	10,1	32,7	22,6	2,8	5,4	2,6
Exclusión política	12,3	19,8	7,5	12,3	12,8	0,5
Conflicto social	16,4	19,3	2,9	4,7	4,9	0,2
Aislamiento social	9,3	0,3	-9,0	4,3	2,8	-1,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández, García y Gehrig (2019: 16).

ser ratificada por todos los Estados miembros y supondrá un hito importante en la protección europea del colectivo gitano, que irá sentando las bases legales en el contexto inminente de ampliación de la Unión en 2004 y 2007, con la incorporación de países de Europa del Este, donde reside un gran número de personas de etnia gitana.

Con estos antecedentes, la Unión Europea inicia su política de inclusión y protección del riesgo social de la población gitana en 2008, cuando se aprueba la Resolución del Parlamento Europeo sobre una Estrategia europea relativa a la Población Romaní, que sienta las bases para elaborar el Marco Europeo de las Políticas de Integración de la Población Gitana. En este entorno temporal se van sumando esfuerzos y apoyos hasta elaborar dicho marco en 2011. Así, en 2008 se lleva a cabo la I Cumbre Europea de Población Gitana; en 2010 se aprueba la Estrategia Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que proporciona un contexto general de apoyo social, para el denominado Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos hasta 2020. Esta comunicación de la comisión marcará la hoja de ruta a seguir por los países miembros en sus respectivas estrategias nacionales. En ella se invita a los Estados miembros a: mejorar la situación social económica de la población gitana en los ámbitos de educación, empleo, vivienda y sanidad, garantizando la igualdad de acceso a servicios de calidad aplicando un enfoque integrado y haciendo el mejor uso posible de los fondos y recursos disponibles; y a fijar sus objetivos o seguir trabajando en pos de los mismos, de acuerdo con las políticas de los Estados miembros, en los ámbitos de educación, empleo, sanidad y vivienda con miras a cubrir la distancia que separa a las comunidades gitanas marginadas de la población general.

A partir de 2012 se suceden una serie de comunicaciones de la Comisión y del Consejo que refuerzan la política de la Unión en materia de población gitana, destacando la Resolución del Parlamento Europeo, 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.

Las distintas evaluaciones llevadas a cabo dentro del marco de la Unión Europea para la inclusión de las comunidades gitanas 2011-2020 evidencian que hasta la fecha, pese a sus limitaciones, se han obtenido resultados esperanzadores. Sin embargo, la situación a nivel europeo es muy desigual y a pesar de que en dimensiones como educación o vivienda se ha mejorado en términos relativos, existe una necesidad de armonización y mejora de las políticas llevadas a cabo en los planes nacionales (Haz, Gutiérrez y Hernández, 2019: 316).

4. La política española de inclusión de la población gitana

La respuesta institucional ante la situación de riesgo social de la población gitana ha tenido varias fuentes de referencia en España. Aunque actualmente las directrices que se siguen son las establecidas por el Marco Europeo de 2011, desde los años ochenta del siglo XX se vienen desarrollando actuaciones en materia de inclusión del colectivo gitano, tanto desde iniciativas específicas, como el Programa de Desarrollo Gitano o el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana, como desde los planes nacionales de inclusión social, donde uno de los colectivos preferentes es la población gitana.

4.1. Programa de desarrollo gitano (1989-2009)

La primera iniciativa a nivel institucional que surge en España para favorecer la inclusión social del pueblo gitano es el Programa de Desarrollo Gitano, iniciado en 1989. Desde esa fecha la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, o sus homónimos, viene ejecutando dicho programa en colaboración con las Administraciones autonómicas y locales, así como con las organizaciones del movimiento asociativo gitano, siendo su función 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. El programa persigue tres objetivos: mejorar la calidad de vida de los gitanos; lograr una mayor participación en la vida pública y social propiciando una mejor convivencia intercultural; y luchar contra las actitudes y manifestaciones discriminatorias y/o racistas hacia esta población. La función principal del programa es la promoción y financiación de programas compensatorios con medidas positivas para el desarrollo social de las comunidades gitanas, impulsando la coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas y de estas con las organizaciones representativas del colectivo gitano.

El principio rector de las actuaciones es reforzar y adaptar los planes y recursos existentes con carácter general para todos los ciudadanos, a fin de que los gitanos y gitanas también puedan acogerse a ellos, incorporándose a la sociedad en igualdad de condiciones que el resto de la población, siempre dentro del respeto a su diversidad cultural. Las líneas básicas de actuación del Programa de Desarrollo Gitano son la colaboración interinstitucional, tanto dentro del propio ministerio como con otros departamentos ministeriales, y con las Administraciones regionales (comunidades autónomas) y a través de estas con las Administraciones locales, y la cooperación financiera y técnica con las ONG que trabajan con la población gitana. Por otro lado, establece otras líneas de actuación, como la protección de la imagen, sensibilización de la opinión pública, promoción de la cultura gitana y acciones contra el racismo, así

como la formación de los profesionales que trabajan con los gitanos y la colaboración con organismos internacionales, entre otras.

A partir de 2009 se empieza a gestar en España otra iniciativa estatal que sustituirá al programa de desarrollo gitano. Se trata del Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012, que solo tendrá una vigencia de dos años, pues en 2012 se elaborará el Plan Estratégico Nacional, siguiendo el Marco Europeo.

4.2. Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012

La creación en 2005 del Consejo Estatal del Pueblo Gitano supone en gran avance en la representación y participación activa del pueblo gitano en las políticas que les confieren. En la elaboración del Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012, se contó con las iniciativas aportadas por los diversos grupos de trabajo de este consejo (educación, empleo y actividad económica, acción social, salud, cultura y vivienda), así como con los resultados y conclusiones de las diferentes investigaciones promovidas por la Administración. El plan pretendía cumplir tres ambiciosos objetivos:

1. 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.
2. Llevar a cabo actuaciones específicas en aquellos ámbitos de intervención que se consideran prioritarios para favorecer el pleno ejercicio de los derechos y el acceso a bienes y servicios de la población gitana.
3. Contribuir a impulsar la política europea a favor de la población gitana y participar en su desarrollo.

El 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: 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. Además, el plan contempla acciones de evaluación, informes de seguimiento y un informe final de evaluación. Su financiación abarcó los ejercicios presupuestarios de 2010, 2011 y 2012 con un total de 107.161.582 euros.

4.3. 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 Nacional 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 2015. En la Tabla 4 se incluyen las áreas y sus objetivos

Tabla 4. Áreas de intervención y objetivos de la Estrategia Nacional 2012-2020

Área	Objetivos
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la escolarización de la población gitana en la Educación Infantil. • Universalización de la escolarización y aumento del éxito académico del alumnado gitano en Educación Primaria. • Incremento de la finalización de la Educación Secundaria Obligatoria y aumento del éxito académico del alumnado gitano en esta etapa. • Incremento del nivel educativo de la población gitana adulta.
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso al empleo normalizado y reducción de la precariedad laboral entre la población gitana. • Mejora de la cualificación profesional de la población gitana.
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Erradicación del chabolismo y la infravivienda. • Mejora de la calidad del alojamiento de la población gitana.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del estado de salud de la población gitana y reducción de las desigualdades sociales en salud: intervención en población adulta. <p>Mejora del estado de salud de la población gitana y reducción de las desigualdades sociales en salud: intervención en población infantil.</p>

Fuente: Haz, Gutiérrez y López (2019: 314).

Asimismo, la estrategia establece ocho líneas de actuación complementarias: acción social, participación de la población gitana, mejora del conocimiento, enfoque transversal de género, no discriminación y promoción de la igualdad de trato, sensibilización social, fomento y promoción de la cultura y población romaní procedente de otros países. Promueve el acceso de la población gitana a medidas y programas de carácter general y también el desarrollo de medidas específicas dirigidas exclusivamente a la población gitana, por lo que la financiación procede de dos vías presupuestarias: partidas presupuestarias de políticas, planes y programas universales de cada una de las áreas; y partidas presupuestarias cuyos beneficiarios serán la población gitana.

Por otro lado, y desde un enfoque a largo plazo, la estrategia contempla una implementación que se realiza a través de la adopción de planes operativos a años vista. El primer plan operativo se refiere al 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, 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.

En 2017 se publica el Informe de seguimiento del plan operativo 2014-2016, 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. En 2018 se publica el Informe de progresos 2017 con ánimo de mostrar los avances del siguiente periodo anual y 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.

Analizados los diferentes planes específicos de intervención con la población gitana a nivel estatal, se describen a continuación los planes nacionales generales de inclusión social donde la población gitana es incluida como colectivo específico.

4.4. Actuaciones desde el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social

Tras las cumbres europeas de Lisboa y Niza en el año 2000 nace la nueva Agenda de Política Social comunitaria, siendo uno de los principales objetivos el de promover la inclusión social y reducir los niveles de pobreza en los estados miembros, creando instituciones e instrumentos para su seguimiento y desarrollo. Entre ellos cabe destacar el mandato a los países de elaborar en 2001 los respectivos Planes nacionales de acción para la inclusión social (PNAIN), en los que se incluirán los indicadores a considerar para evaluar los progresos. El primer PNAIN de España es de 2001-2003 y se articula a través de cuatro objetivos: 1) Empleo y acceso a los recursos; 2) Prevención de riesgos de exclusión; 3) Actuaciones en favor de grupos específicos de las personas más vulnerables; y 4) Movilización de todos los agentes.

Es en el tercer objetivo donde se incluye, entre otros, al colectivo gitano y se contemplan las actuaciones a realizar bajo el objetivo específico de “Mejorar la situación de la población gitana excluida o en riesgo de exclusión”. Para conseguir este objetivo se incluyen varias propuestas de actuación vinculadas a iniciativas de diversa índole. Por un lado, las que aluden a la reducción de su riesgo de exclusión (garantizar el acceso y uso de los sistemas de protección social, reducir las situaciones de marginalidad, etc.); por otro, las que fomentan su integración y participación social en igualdad de trato (promover el conocimiento de la cultura gitana, desarrollar acciones de lucha contra la discriminación, potenciar los programas de formación de mediadores gitanos, etc.); otras vinculadas a los grupos de mayor riesgo, ya sea

infancia (incrementar los servicios y programas para la educación infantil y la escolarización obligatoria de los niños y niñas gitanos), juventud (intensificar las actuaciones de formación, de fomento del empleo y de acceso al mercado laboral normalizado de la juventud gitana) o mujer (promoción de la inserción sociolaboral de las mujeres gitanas, reforzando programas de escolarización, de alfabetización, de habilidades sociales, de educación para la salud y de formación para el empleo); y otras en las que se contempla la investigación y el conocimiento de su situación social (obtener información actualizada sobre la situación de la población gitana en el Estado español y el impacto de las políticas llevadas a cabo dirigidas a este colectivo). A pesar del gran número de propuestas, no se observan aquellas que promueven la mejora en los ámbitos de vivienda y salud.

El último PNAIN 2013-2016, incluye de nuevo a la población gitana como uno de los diez colectivos vulnerables. Concretamente, para la población gitana contempla seis actuaciones, insistiendo de nuevo en medidas de acceso a recursos públicos, en aspectos de no discriminación y participación y en la realización de estudios sociodemográficos. Incorpora también una interesante actuación, la implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, mediante un Plan de Acción en colaboración con las Administraciones Públicas y las entidades que trabajan con la población gitana.

Después de 2016, no se han desarrollado otros PNAIN, aunque es de destacar que en 2019 se aprueba una novedosa Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-23, que continúa las líneas de inclusión, al tiempo que incorpora mayor coordinación con otros instrumentos nacionales de intervención.

4.5. Actuaciones desde la Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023

La Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social (2019-2023) se aprueba en marzo de 2019 y contiene un amplio análisis del riesgo social en España. Se articula en cuatro metas estratégicas diferenciadas, las cuales incluyen objetivos específicos concretos: a) Meta estratégica 1: combatir la pobreza; b) Meta estratégica 2: inversión social en las personas; c) Meta estratégica 3: protección social ante los riesgos del ciclo vital; d) Meta estratégica 4: eficacia y eficiencia de las políticas.

Para la implementación de esta estrategia es necesaria la elaboración de planes operativos de ámbito nacional, autonómico o local, que vayan concretando las medidas y actuaciones correspondientes a sus líneas de actuación, así como el periodo de ejecución, el órgano responsable y

el presupuesto asociado. Esta estrategia incorpora en su estructura planes y programas específicos dirigidos a ámbitos concretos de intervención y a colectivos determinados que por su situación o características particulares ofrecen mayor vulnerabilidad.

Dentro de las metas y objetivos se concretan las líneas de actuación (Educación equitativa e inclusiva, Formación y Empleo, Sanidad, Apoyo a menores y familias, Servicios Sociales y Dependencia, y Vivienda y territorio). Aunque no se incluyen medidas específicas por colectivos, la población gitana es mencionada en todas las líneas, siendo objeto de intervención particular.

5. La intervención con la población gitana desde las Comunidades Autónomas

Una vez analizados los planes y programas dirigidos de manera específica a la población gitana y los planes de inclusión generales a nivel nacional, en este apartado se analizan los planes y estrategias llevados a cabo a nivel autonómico en las dos modalidades ya mencionadas (inclusión general y planes específicos para gitanos). El análisis de estas estrategias y planes se realiza considerando solamente aquellos que están en vigor en 2018 llevando a cabo un análisis más profundo de ellos (Tabla 5).

Tabla 5. Intervención de la autonomía con la población gitana según tipo de plan

Autonomía	Plan de inclusión general	Plan de inclusión específico
Andalucía	X	X
Galicia	X	X
Madrid	X	X
País Vasco*	X	X
Cantabria	X	
Navarra	X	
Valencia	X	
Aragón		X
Cataluña		X
La Rioja		X

* En el caso de País Vasco, el plan general de inclusión social no incluye a la población gitana como colectivo específico de intervención.

Fuente: Elaboración propia a partir de Solórzano *et al.* (2019: 325).

En la Tabla 5 se observa que la protección a la población gitana es doble en algunas autonomías, puesto que se cuenta, tanto con un plan de inclusión general donde se interviene con este colectivo, como con un plan específico (Andalucía, Galicia, Madrid y País Vasco). Solo tres autonomías lo hacen mediante el plan de inclusión general (Cantabria, Navarra y Valencia) y otras tres únicamente mediante plan específico (Aragón, Cataluña y La Rioja). De este modo, otras siete autonomías carecen de instrumentos de intervención con la comunidad

gitana en 2018. Solo una de ellas ha desarrollado plan específico (Extremadura, 2007-2012); otras dos, plan de inclusión general (Asturias, 2015-2017 y Castilla y León, 2004-2007); y cuatro no han tenido (Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha y Murcia).

5.1. Intervención con población gitana mediante planes de inclusión generales

Los planes y estrategias de inclusión social autonómicos suelen incluir al colectivo gitano como uno de los preferentes. No obstante, esta intervención con la población gitana se establece desde distintos enfoques y con diferente amplitud. Para este análisis se han seleccionado una serie de indicadores que permiten diferenciar las distintas formas y modelos de intervención con este colectivo. En la Tabla 6 se muestran las siete autonomías que en el año 2018 tienen en vigor un plan general de inclusión. También se menciona la existencia de planes anteriores indicando sus periodos de vigencia.

Tabla 6. 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	2003-2006
Cantabria	II Plan de Emergencia Social de Cantabria	2018-2020	2014-2017 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: Solórzano *et al.* (2019: 327).

Como se observa, todas las autonomías señaladas, a excepción de Madrid, cuentan con al menos un plan anterior. Las pioneras en cuanto a los planes generales de inclusión son País Vasco, que actualmente desarrolla su cuarto plan de inclusión, y Navarra, pues ambas realizaron su primer plan en 1998. Por otro lado, tres autonomías han tenido plan de inclusión general, no estando en vigor en 2018 (Asturias, Castilla y León y Cataluña).

Centrándonos en los tipos de intervención con la población gitana que cada autonomía refleja en sus correspondientes planes o estrategias (Tabla 7), se observan tres modelos diferenciados, que se

Tabla 7. 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	X	X		X		X		
Galicia	X		X					
Madrid	X		X					
Valencia		X		X	X			
Cantabria				X	X		X	
Navarra								X
País Vasco								

Fuente: Elaboración propia a partir de Solórzano *et al.* (2019: 328).

vinculan en gran medida al tipo de denominación (plan o estrategia).

Por un lado, estaría el del País Vasco, que no referencia a la población gitana como colectivo específico; por otro, el más frecuente, el de aquellas autonomías que se refieren a sus proyectos como “estrategia” (Andalucía, Galicia, Madrid y Navarra), y que 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). Por último, aquellos proyectos que no son estrategias (Cantabria y Valencia), centran la intervención mediante ejes y líneas, incorporando actuaciones concretas y objetivos operativos en el caso de Valencia. En definitiva, cada autonomía incorpora un modelo de intervención.

Las intervenciones con el colectivo gitano pueden establecerse también en los planes de inclusión autonómicos con diferentes modelos: con acciones en exclusiva para el colectivo, como hacen Cantabria y Navarra; sin diferenciarlo expresamente, como hace País Vasco; o junto a otros colectivos, como hacen la mayoría de autonomías. En este último caso, Andalucía une las intervenciones específicas en todos los ámbitos con la población inmigrante. Por su parte Galicia agrupa, junto a la población gitana en el ámbito de la educación, a los menores de colectivos especialmente vulnerables. Por otro lado,

Madrid y Valencia realizan diferentes agrupaciones de colectivos vulnerables, junto con la población gitana, en distintos ámbitos de intervención (familia, empleo, educación, participación, servicios sociales, etc.).

5.2. Intervención con población gitana mediante planes específicos

Para el análisis de los planes y estrategias dirigidas a la población gitana de las distintas autonomías, se han seleccionado también una serie de indicadores con el fin de profundizar en los aspectos más relevantes. A su vez, se pretende reflejar el nivel de compromiso adquirido por cada autonomía en la atención que dirigen a la población gitana teniendo en cuenta lo siguiente: ámbitos de intervención; objetivos adoptados vinculados con los establecidos en la Estrategia Nacional; implicación de la propia comunidad gitana; y evaluación y seguimiento de los planes o estrategias.

Al igual que en 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 la vigencia en 2018, siendo los planes o estrategias a analizar los de Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid y País Vasco (Tabla 8).

Otras autonomías establecieron planes dirigidos a la población gitana, los cuales quedan fuera de este análisis por no comprender el periodo

Tabla 8. Denominación de los planes y periodo 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: Solórzano *et al.* (2019: 334).

analizado: Extremadura (Plan de Participación y Promoción del Pueblo Gitano, 2007-2012) y Navarra (I Plan Integral de Atención a la Población Gitana de Navarra, 2011-2014). Es importante destacar que esta última autonomía tiene prevista la Estrategia para el Desarrollo de la Población Gitana de Navarra 2019-2022.

La Tabla 8 muestra también el periodo de los planes específicos anteriores que realizaron aquellas que lo tienen en vigor actualmente, destacando Andalucía como pionera en la elaboración de planes, aunque con largo periodo sin ellos hasta el actual. Por otro lado, País Vasco y Cataluña son las que presentan mayor continuidad en sus planes, desde 2004 y 2005, respectivamente, hasta la actualidad.

El enunciado utilizado por cada autonomía para la denominación de su intervención varía entre dos términos: “plan” o “estrategia”. Aunque en los ámbitos nacional y europeo suele emplearse la estrategia para desarrollar planes dentro de ella, en los planes y estrategias analizados no existen siempre evidencias claras de esta distinción, salvo en el caso del País Vasco, que es claramente una estrategia de intervención.

El último elemento a destacar en la denominación de los planes y estrategias, está en relación con la manera en la que se refieren a los gitanos en cada uno de ellos. Así, mientras Aragón, Galicia, La Rioja y Madrid hablan de “población gitana”, Cataluña y País Vasco lo hacen como “pueblo gitano”. Por su parte, Andalucía denomina al conjunto de los gitanos como “comunidad gitana”.

Un aspecto fundamental de los planes y estrategias es el que refiere a los “ámbitos de intervención”, pues nos aproxima al tipo de cobertura desde un enfoque multidimensional. Para este análisis se consideran las dimensiones referidas por la Estrategia Nacional de 2012 y el Marco Europeo de 2011, ya sean básicas (educación, empleo, vivienda y salud) o 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 microterritorial y acción política a nivel europeo). En la Tabla 9 se incluyen estos dos tipos de dimensiones y su incorporación en las estrategias y planes autonómicos. Como puede observarse, las dimensiones básicas son ámbitos de intervención que todas las autonomías asumen en sus respectivos planes y estrategias.

En cuanto a las dimensiones complementarias, ninguna autonomía las incluye todas en su plan o estrategia. Andalucía es la que más áreas de intervención contempla (seis) en su Plan Integral, dejando sin atender solamente el área de acción social. Le seguirían Aragón y Cataluña, con cinco dimensiones propuestas para su intervención. A continuación, Galicia, que refleja cuatro dimensiones en su estrategia. Madrid y País Vasco, con tres 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 la Tabla 9 (“Promoción de la imagen social y la cultura”).

Además de las dimensiones antes señaladas, las distintas autonomías incluyen áreas de actuación propias que amplían los espacios de intervención donde esta se hará efectiva. La Tabla 10 muestra los ámbitos que cada autonomía agrega a sus proyectos de intervención. En este caso, hay dimensiones que solo 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 de ellas, dando mayor visibilidad a estas áreas.

Tabla 9. Ámbitos de intervención; dimensiones básicas y recomendadas por la Unión Europea y España, según Autonomía

Dimensiones básicas	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	La Rioja	Madrid	País Vasco
Educación, Empleo, Vivienda y Salud	X	X	X	X	X	X	X
Dimensiones complementarias	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	La Rioja	Madrid	País Vasco
Participación	X	X	X	X		X	X
Promoción de la imagen social y la cultura	X		X	X	X		X
Igualdad y no discriminación	X	X				X	
Igualdad de género	X		X	X			
Población gitana de otros países	X	X	X				
Acción social		X					

Fuente: Elaboración propia a partir de Solórzano *et al.* (2019: 344).

Cataluña, con cuatro dimensiones agregadas a su plan, es la autonomía que más áreas incorpora además de las señaladas anteriormente. Andalucía, La Rioja y País Vasco con tres cada una, se encontrarían en un segundo nivel. Por último, constan Madrid y Galicia con solo una dimensión agregada, y Aragón, que no incluye ningún área más de intervención en su Estrategia Integral.

Un análisis más detallado de las principales áreas de intervención, o dimensiones básicas que aborda cada autonomía, puede realizarse teniendo en cuenta el número de objetivos específicos establecidos por la Estrategia Nacional que se incorporan en los distintos planes de intervención. Esto permite examinar el nivel de compromiso con la población gitana de cada autonomía.

En la dimensión “Educación”, la Estrategia Nacional establece diez objetivos específicos, siendo solamente nueve de ellos incorporados por una o más autonomías (Tabla 11).

Como se puede apreciar, prácticamente la totalidad de las autonomías incluye en sus planes

o estrategias algunos de los objetivos específicos en educación de la Estrategia Nacional, ya sea en sus objetivos, estratégicos o específicos, o en sus medidas de actuación. En este caso, La Rioja, con siete objetivos incorporados a su estrategia, es la que más compromiso asume, seguida de Andalucía y Galicia, con seis y cinco objetivos, respectivamente. Después estarían Madrid y Cataluña, con cuatro cada una, y Aragón, con tres. Por último, aparece el País Vasco que no incorpora ningún objetivo estratégico en el área de educación. Cabe señalar que el objetivo específico establecido en la Estrategia Nacional que no incorpora ninguna autonomía es el de Incrementar la tasa de población gitana que haya completado estudios postobligatorios.

En cuanto a la dimensión básica de “Empleo” (Tabla 12) se observa que solo tres de los siete previstos en la Estrategia Nacional se incorporan a las estrategias o planes autonómicos, dando cuenta del escaso compromiso que las autonomías establecen en este ámbito. Tan solo Aragón, Galicia, La Rioja y País Vasco contemplan dos objetivos cada una y Andalucía, Cataluña y Madrid, uno.

Tabla 10. Ámbitos de intervención; dimensiones propias según Autonomía

Dimensiones propias	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	La Rioja	Madrid	País Vasco
Servicios sociales	X				X	X	
Relaciones con la Administración			X		X		X
Violencia de género	X						X
Relaciones con los cuerpos y fuerzas de seguridad			X				X
Juventud			X		X		
Comercio ambulante	X						
Medios de comunicación			X				
Pobreza infantil				X			
Justicia					X		

Fuente: Elaboración propia a partir de Solórzano *et al.* (2019: 346).

Tabla 11. Objetivos específicos de Educación de la Estrategia Nacional incluidos en los planes autonómicos

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: Solórzano *et al.* (2019: 347).

Tabla 12. Objetivos específicos de Empleo de la Estrategia Nacional incluidos en los planes autonómicos

Autonomías	Objetivos específicos
Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, País Vasco	Incrementar la tasa de empleo en la población gitana.
Aragón, Galicia, La Rioja	Aumentar la proporción de trabajadores autónomos gitanos.
País Vasco	Reducir la tasa de temporalidad entre los trabajadores gitanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Solórzano *et al.* (2019: 348).

Los cuatro objetivos específicos de la dimensión de Empleo que no incorpora 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.

Por lo que respecta a la dimensión “Vivienda”, se observa en la Tabla 13 que los seis objetivos propuestos a nivel nacional son incluidos por, al menos, una autonomía.

Tabla 13. Objetivos específicos de Vivienda de la Estrategia Nacional incluidos en los planes autonómicos

Autonomías	Objetivos específicos
Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid	Reducir el porcentaje de hogares de gitanos considerados como infravivienda.
Andalucía, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid	Reducir el porcentaje de chabolismo entre los hogares de gitanos.
Andalucía, Aragón, Madrid	Reducir el porcentaje de hogares de gitanos en entornos con carencias de equipamiento urbano.
Andalucía	Reducir el porcentaje de hogares de gitanos con carencia de equipamiento básico.
Aragón	Reducir el porcentaje de hogares de gitanos con problemas de humedades.
Andalucía	Reducir el porcentaje de hogares de gitanos que presentan hacinamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de Solórzano *et al.* (2019: 350).

La autonomía que más objetivos específicos de vivienda asume de la Estrategia Nacional es Andalucía con cinco, seguida de Aragón y Madrid, con tres, y Cataluña, Galicia y La Rioja, con dos cada una. En este caso, País Vasco, al igual que ocurría en la dimensión de Educación, tampoco asume ningún objetivo específico.

Por último, y atendiendo a la dimensión básica de “Salud” (Tabla 14), y como ocurría en otras dimensiones, dos de los ocho 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.

Tabla 14. Objetivos específicos de Salud de la Estrategia Nacional incluidos en los planes autonómicos

Autonomías	Objetivos específicos
Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid	Incrementar la atención bucodental.
Andalucía, Aragón, Cataluña	Reducir el número de mujeres que no han acudido nunca al ginecólogo.
Andalucía, Madrid	Reducir la obesidad infantil (2 a 17 años).
Madrid	Reducir los accidentes de tráfico entre la población gitana (>16 años).
Madrid	Reducir el tabaquismo entre hombres gitanos (>16 años).
Madrid	Reducir la obesidad en las mujeres gitanas (>16 años).

Fuente: Elaboración propia a partir de Solórzano *et al.* (2019: 351).

En este caso, la autonomía que adquiere más compromiso en la intervención con la población gitana es Madrid, incorporando cinco de los objetivos señalados a nivel nacional. Le seguirían Andalucía con tres, Aragón y Cataluña con dos objetivos y Galicia, que integra en su estrategia uno de ellos. Por su parte País Vasco y La Rioja no asumen ningún objetivo específico relativo a la dimensión salud.

A modo de resumen, y englobando los objetivos de las cuatro dimensiones, se puede determinar que Andalucía es la que más objetivos específicos de la Estrategia Nacional agrega a su Plan de Inclusión, con un total de quince. Le seguiría Madrid, con trece y La Rioja, con once. Tras ellas estarían Aragón y Galicia, con diez objetivos cada una, y Cataluña con nueve. En último lugar se situaría el País Vasco, con dos objetivos en la dimensión empleo.

En la Tabla 15 se analiza la participación de la población gitana en los distintos planes o estrategias. Todos ellos otorgan a la población gitana un rol activo, aunque con distinta fórmula jurídica y grado de implicación.

Tabla 15. Participación en los planes/estrategias autonómicas de la población gitana por tipo de entidad

Autonomías	Tipo de participación en el plan/ estrategia	Tipo de entidad
Cataluña	Diseño/Gestión/ Implementación/Seguimiento y evaluación	Órganos consultivos
	Definición de medidas	Asociaciones
País Vasco	Diseño y planificación	Órganos consultivos
Andalucía	Sin especificar	Asociaciones Federaciones
Aragón	Iniciativa/Aprobación	
Madrid	Seguimiento y evaluación	Asociaciones
Galicia	Diseño y planificación	
La Rioja	Iniciativa/Seguimiento y evaluación	

Fuente: Elaboración propia a partir de Solórzano *et al.* (2019: 355).

En el País Vasco y Cataluña, la colaboración de la población gitana se desarrolla desde las propias instituciones públicas, con organismos integrados en la Administración autonómica que representan exclusivamente a la población gitana (consejos y comisiones). Cataluña también lo hace mediante consejos, añadiendo el apoyo de asociaciones gitanas para la definición de sus medidas. Las demás autonomías acuden a asociaciones o federaciones gitanas.

En cuanto al rol que desempeña la población gitana en los planes o estrategias, se pueden establecer al menos dos modelos. El de las autonomías donde esta participación es más limitada, solo en una primera fase (iniciativa y aprobación) pasando por un papel de seguimiento para terminar su participación en la evaluación del plan o estrategia correspondiente (Aragón, La Rioja y Madrid). Y el de aquellas autonomías (Cataluña, Galicia y País Vasco) en las que la participación de la población gitana o de sus representantes se hace más intensa y en las que se le implica en los procesos más importantes de cada uno de los proyectos, como son el diseño, la planificación o la implementación. En este sentido, cabe señalar que la autonomía que implica de manera más significativa a la población gitana es Cataluña, ya que participa en prácticamente la totalidad de las fases de su Plan Integral. Para concluir el análisis, en la Tabla 16 se refleja la evaluación que contemplan las distintas estrategias autonómicas.

Tabla 16. Tipos de evaluación de los planes según autonomía

Tipo de Evaluación	Autonomías
Inicial-Intermedia-Final	Andalucía
Anual y final	Aragón
Final	Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid
No se especifica	País Vasco

Fuente: Elaboración propia a partir de Solórzano *et al.* (2019: 356).

Las comunidades que tienen previsto realizar una evaluación amplia de sus planes son Andalucía y Aragón. En el primer caso, se llevarán a cabo tres evaluaciones (inicial, intermedia y final) y en el segundo dos (anual y final). Por su parte, Cataluña, Galicia, La Rioja y Madrid solo realizarán una evaluación final de sus respectivos planes y estrategias. En el caso del País Vasco, no se especifica ningún tipo de evaluación para su estrategia.

En cuanto a los instrumentos de evaluación, Andalucía utiliza tanto los indicadores de impacto establecidos por el propio plan como los de la Estrategia Nacional. Por otro lado, Aragón y Galicia también emplean dos tipos de indicadores. En el caso de Aragón se contemplan los de la Estrategia Nacional y los del Plan Operativo 2014-2016. Galicia recurre a los indicadores implantados en su propia estrategia y a los indicadores de su anterior plan. En

el caso de La Rioja, solo se emplean los indicadores establecidos en su Plan Integral. Por último, el plan de Madrid no indica instrumentos de evaluación.

El análisis de las políticas autonómicas realizado anteriormente nos conduce a afirmar que, a pesar de existir unas directrices —europeas desde 2011 y nacionales desde 2012— para la intervención con la población gitana que recomiendan la implantación de programas autonómicos de inclusión de la población gitana, aún en 2018 encontramos un desarrollo heterogéneo de estos instrumentos. Las trayectorias de intervención autonómica con la población gitana son muy variadas, al tiempo que desiguales, pues no todas tienen plan general o específico en vigor en 2018, encontrando tres niveles de desarrollo: las que tienen dos instrumentos de intervención complementarios (plan general y específico), las que solo cuentan con uno de ellos y las que no tienen ninguno. Entre las que sí desarrollan planes generales o específicos se evidencian diferentes niveles de compromiso, como se ha visto en este apartado, ya sea por los ámbitos de intervención que consideran, por el tipo de evaluación y seguimiento, o por la mayor o menor implicación de sus receptores, la población gitana. Aunque en algunos casos el amplio desarrollo de intervención con este colectivo se debe a su alto peso en determinadas autonomías, como Andalucía o Navarra, no siempre se da esta relación, pues autonomías como La Región de Murcia, Castilla-La Mancha o Extremadura carecen de planes y cuentan con elevado peso relativo de personas de etnia gitana entre su población.

6. Conclusiones: heterogénea e incompleta intervención autonómica con la población gitana

A pesar de existir desde 2011 un Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos hasta 2020, y desde 2013 una Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020, que recomiendan la implantación de planes autonómicos, aún en 2018 encontramos un heterogéneo desarrollo de estos instrumentos a nivel territorial en España. Tras el análisis de la intervención autonómica con la población gitana realizado en el apartado 5, se pueden establecer varios niveles autonómicos de implicación con el riesgo social del pueblo gitano.

En primer lugar, se encontrarían las diez autonomías que desarrollan un plan general o específico; presentando mayor compromiso aquellas que cuentan con ambos instrumentos, general y específico (Andalucía, Galicia, Madrid y País Vasco); siendo menor el de las que solo tienen plan general (Cantabria, Navarra y Valencia) y el de las que desarrollan solo particularmente un plan específico (Aragón, Cataluña y La Rioja). En segundo lugar, están aquellas autonomías que han tenido plan de inclusión general en épocas anteriores y, por tanto,

sin vigencia en 2018 (Asturias, Cataluña y Castilla y León); o bien un plan específico no renovado (Extremadura y Navarra). En último lugar, se situarían las que nunca han tenido ninguno de los dos instrumentos (Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha y Región de Murcia).

Por otro lado, considerando las diez autonomías que cuentan con estos instrumentos, el grado de compromiso en materia de intervención con la población gitana es heterogéneo, tanto en los planes generales de inclusión como en los específicos. En los casos de contar con los dos instrumentos, en los planes generales la mayoría de autonomías refieren la intervención que se desarrollará mediante los planes específicos (Andalucía, Navarra, Galicia y Madrid). Cuando solo se tiene plan general, el mayor compromiso lo presentan aquellas que desarrollan mayor número de medidas específicas para el colectivo gitano, si bien generalmente junto a otros colectivos, que varían según la dimensión de intervención. En este sentido, Andalucía es la que más detalla las actuaciones.

Centrándonos en las autonomías que desarrollan plan específico, el grado de compromiso más alto se desprende de las que incluyen mayor número de ámbitos complementarios a los cuatro básicos propuestos por la Estrategia Nacional (empleo, vivienda, salud y educación), presentando Andalucía cinco, Cataluña y Aragón, cuatro, Galicia, tres, Madrid y País Vasco, dos y La Rioja, tan solo uno. También se puede valorar la intervención teniendo en cuenta los objetivos específicos que en cada ámbito básico se proponen a nivel nacional, encabezando de nuevo

el *ranking* Andalucía, con quince objetivos; seguida de Madrid (trece) y La Rioja (once). Otra distinción importante es el diferente rol que se asigna en la elaboración y ejecución del plan específico al colectivo gitano, siendo País Vasco y Cataluña las que mejor legitiman dicho papel al incluir a la población gitana en los órganos consultivos o consejos asesores autonómicos. Asimismo, el compromiso también varía a la hora de realizar el seguimiento y evaluación del plan, proponiendo mayor exhaustividad Andalucía, que realiza tres evaluaciones, inicial-intermedia-final.

Aunque la mayor o menor intervención autonómica se relaciona en gran medida con el alto volumen de población gitana residente, por ejemplo, en Andalucía, no obstante, se comprueba que otras autonomías con baja proporción de este colectivo, como Galicia, también desarrollan instrumentos de intervención para este colectivo.

En suma, la intervención con la población gitana para la reducción de sus riesgos sociales en España presenta un mapa autonómico muy heterogéneo, pasando desde aquellas que tienen una larga trayectoria (aunque con diferentes niveles de compromiso), y las que abandonaron su intervención durante el periodo de crisis y aún no la han restablecido, hasta las que históricamente carecen de estos mecanismos de intervención. No obstante, la mayoría de estas últimas autonomías están desarrollando en 2019 nuevas políticas de intervención, siguiendo las directrices del Marco de Acción Europeo hasta 2020, ampliado recientemente por la Unión Europea.

Referencias bibliográficas

- CASELLES, J.F. y ROMERO, E. (2019): “Aproximación histórica, demográfica y antropológica al Pueblo Gitano”, en HERNÁNDEZ, M. (dir.); HAZ, F. y GUTIÉRREZ, M. (coord.), *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social*, Murcia, Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia, pp. 37-62.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): “La integración social y económica del pueblo romaní”, Comisión Europea, nº 133, 14-04-2010, <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/ES/1-2010-133-ES-F1-1.Pdf>>.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): “Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020”, Comisión Europea, nº 173, 05-04-2011, <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/ES/1-2011-173-ES-F1-1.Pdf>>.
- DAMONTI, P. y ARZA, J. (2014): *Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava*, serie Documento de Trabajo del VII Informe sobre la Exclusión y Desarrollo Social en España 2014, nº 3.5, Madrid, Fundación Foessa.
- FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (2008): *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007*, Madrid, Fundación Secretariado Gitano.
- FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (2013): *El impacto de la crisis en la comunidad gitana*, Madrid, Fundación Secretariado Gitano.
- FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (2016): *Estudio-Mapa sobre vivienda y población gitana, 2015. Informe septiembre de 2016*, Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- GUTIÉRREZ, M.; GARCÍA, O.; y HERNÁNDEZ, M. (2019): “Avanzar en la inclusión social de la población gitana: retos y propuestas”, en HERNÁNDEZ, M. (dir.); HAZ, F. y GUTIÉRREZ, M. (coord.), *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social*, Murcia, Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia, pp. 301-324.
- HAZ, F.E, *et al.* (2019): La investigación sobre comunidades gitanas en España en el contexto europeo: un análisis documental, *Revista de estudios socioeducativos: RESED*, nº 7, pp. 117-136.
- HAZ, F.E.; GUTIÉRREZ, M. y LÓPEZ, G. (2019): “Marco de acción europeo y español para la inclusión social de la población gitana”, en HERNÁNDEZ, M. (dir.); HAZ, F. y GUTIÉRREZ, M. (coord.), *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social*, Murcia, Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia, pp. 301-324.
- HERNÁNDEZ, M. (dir.); HAZ, F.; y GUTIÉRREZ, M. (coords.) (2019): *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social*, Murcia, Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia.
- HERNÁNDEZ, M.; GARCÍA, O. Y GEHRIG, R. (2019): “Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis”, en FERNÁNDEZ MAÍLLO, G. (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.

- 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 política social.
- LA PARRA, D. (coord.) (2018). *Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana 2014*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- LAPARRA, M. (2008): “La comunidad gitana: el grupo étnico más excluido en la sociedad española”, en LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (coord.), *Exclusión en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación*, Madrid, Fundación FOESSA, pp. 405-423.
- MARÍN, A. (2019): “Vivienda y población gitana en España”, en HERNÁNDEZ, M. (dir.); HAZ, F. y GUTIÉRREZ, M. (coord.), *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social*, Murcia, Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia, pp. 199-220.
- PETROVA, D. (2003): “The Roma: Between a Myth and the Future”, *Social Research: An International Quarterly*, vol. 7, nº 1, pp. 111-161.
- PREDA, M. (2002): “Estimarea numărului de Romi din România în anul 1998”, en ZAMFIR, C. y PREDA, M. (coords.), *Romii în România*, Bucarest, Expert, pp. 11-36.
- SOLÓRZANO, G. et al. (2019): “Políticas autonómicas para la inclusión social de la población gitana en España”, en HERNÁNDEZ, M. (dir.); HAZ, F. y GUTIÉRREZ, M. (coord.), *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social*, Murcia, Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia, pp. 326-361.
- VÁZQUEZ, J. M. (1990): *Estudio sociológico sobre los gitanos españoles (1978)*, Madrid, Asociación Secretariado General Gitano.