



DECADE INTELLIGENCE REPORT INFORME DE INTELIGENCIA DE LA DÉCADA

**Factores para el éxito o el fracaso de los proyectos de
inclusión de los Romá/Gitanos**

Mayo 2014



DECADE INTELLIGENCE REPORT INFORME DE INTELIGENCIA DE LA DÉCADA

Factores para el éxito o el fracaso de los proyectos de inclusión de los Romá/Gitanos

Mayo 2014

Publicado por

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Terez krt 46, 4th floor

1066 Budapest, Hungría

Teléfono: +36-1-411-1325 / Fax: +36-1-411-1326

<http://www.romadecade.org/>

Esta publicación ha sido elaborada gracias al apoyo financiero de la Fundación Open Society y el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP). Sus contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y en ningún caso debe considerarse que reflejan la posición de los contribuyentes financieros.

Editado por

Aleksandra Bojadjieva, Robert Kushen

Consultores que han contribuido

Adriatik Hasantari, Albania

Dimitar Dimitrov, Bulgaria

Sanela Besic, Bosnia y Herzegovina

Ljubomir Mikic, Croacia

Edita Stejskalova, República Checa

Gabor Hera, Hungría

Ajet Osmanovski, Macedonia

Tatjana Peric, Montenegro

Eniko Vincze, Rumania

Osman Balic, Serbia

Marek Hojsik, Eslovaquia

Pedro Aguilera Cortés, España

Diseño y composición: www.foszer-design.com

© 2014 por Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation (Fundación de la Secretaría de la Década para la Inclusión de los Romá)

Versión española, composición y maqueta del Equipo de Estudios de la Asociación Nacional Presencia Gitana

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio sin el permiso del editor.

CONTENIDOS

ÍNDICE	1
DÉCADA PARA LA INCLUSIÓN DE LOS ROMÁ 2005-2015	3
INTELIGENCIA DE LA DÉCADA	3
INTRODUCCIÓN AL INFORME DE INTELIGENCIA DE LA DÉCADA.....	5
BENEFICIARIOS DE LOS PROYECTOS DE INCLUSIÓN DE LOS ROMÁ	8
EXHAUSTIVA Y SIGNIFICATIVA PARTICIPACIÓN DE LOS ROMÁ	12
DISEÑO DE PROYECTOS DE INCLUSIÓN DE LOS ROMÁ.....	14
IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE INCLUSIÓN DE LOS ROMÁ	18
FACTORES EXTERNOS.....	22
GESTIÓN DE RECURSOS, FINANCIACIÓN.....	24
RESUMEN Y COMENTARIOS FINALES.....	27

DÉCADA PARA LA INCLUSIÓN DE LOS ROMÁ 2005-2015

Declaración de la Década 2005-2015

Aprovechando el impulso de la Conferencia de 2003, "La población romaní en una Europa en expansión: desafíos para el futuro", nos comprometemos a que nuestros gobiernos trabajen por la eliminación de la discriminación y la reducción de las distancias inaceptables entre los Romá y el resto de la sociedad, tal como se identifica en nuestros Planes de Acción de la Década.

Declaramos los años 2005-2015 como la Década para la Inclusión de los Romá, y nos comprometemos a apoyar la plena participación y la implicación de las comunidades romaníes nacionales para lograr los objetivos de la Década y para demostrar el progreso mediante la medición de los resultados y la revisión de las experiencias en la aplicación de los Planes de Acción de la Década.

Invitamos a otros Estados a unirse a nuestros esfuerzos.

Sofía, Bulgaria, 2 de Febrero, 2005

La Década para la Inclusión de los Romá/Gitanos 2005–2015 ("Década") es un compromiso político de ciertos gobiernos europeos para mejorar la situación socio-económica y la inclusión social de la población gitana. La Década es una iniciativa internacional que reúne a gobiernos, organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales, incluida la sociedad civil romaní, para acelerar el progreso hacia la mejora del bienestar de los Romá y revisar dicho progreso de manera transparente y cuantificable. La Década se centra en las áreas prioritarias de educación, empleo, salud y vivienda, y compromete a los gobiernos a tener en cuenta cuestiones esenciales tales como la pobreza, la discriminación y la incorporación de la perspectiva de género.

Los actuales Estados miembros de la Década 2005–2015 son Albania, Bulgaria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Checa, Hungría, Macedonia, Montenegro, Rumania, Serbia, Eslovaquia y España.

Dirige la planificación de la Década un Comité Directivo Internacional [ISC, en las siglas en inglés], compuesto por representantes de los gobiernos participantes, las organizaciones romaníes, los donantes internacionales y otras organizaciones internacionales. A finales de 2006, el ISC acordó la creación de una Secretaría de la Década en Budapest, Hungría, que apoya directamente a la Presidencia de la Década.

INTELIGENCIA DE LA DÉCADA

Como se indica en los Términos de Referencia de la Década para la Inclusión de los Romá 2005-2015, la Fundación de la Secretaría de la Década para la Inclusión de los Romá (Secretaría de la Década) es una fundación privada creada por las Fundaciones de la Open Society (OSF) para servir como el principal órgano de facilitación de la Década 2005-2015. Su objetivo es apoyar la labor de la Presidencia Nacional de rotación anual de la Década. Además de la transferencia anual de conocimientos e iniciativas entre las presidencias, la Secretaría de la Década asegura una transición exitosa y mejora la coordinación de todas las actividades conjuntas. La Secretaría da continuidad a la Década y actúa como depósito de información y conocimiento sobre la Década.

La Inteligencia de la Década (DI) implica el *mapeo** [cartografía en la web] de los proyectos en el marco de la Década 2005-2015, el análisis de la transferibilidad y aplicabilidad de los proyectos, y la provisión de información y asesoramiento a los socios de la Década sobre los proyectos y los elementos de éstos que favorecen o dificultan el logro de los objetivos de la Década.

INTRODUCCIÓN AL INFORME DE INTELIGENCIA DE LA DÉCADA

El presente informe es el resultado del proyecto de investigación de la Inteligencia de Década. Su objetivo es servir de guía a los agentes que trabajan en la inclusión de los Romá en el diseño, ejecución y seguimiento de sus esfuerzos, proporcionándoles recomendaciones acerca de los factores que pueden influir en los resultados de sus proyectos, ya sea de manera positiva o negativa. El informe no es un listado exhaustivo de estos factores; es una relación de consejos útiles, en lugar de un libro de instrucciones. Es una herramienta de aprendizaje desarrollada durante años a través de la experiencia de los intentos de integración de los Romá en el marco de la Década.

Tal vez el mejor consejo que puede recibir alguien que trabaja en la inclusión es que no hay una varita mágica para conjurar el camino correcto que conduzca a la inclusión. Las intervenciones dependen del contexto real, con frecuencia la situación real de cada beneficiario individual, combinado con la complejidad de las circunstancias socio-económicas, políticas y culturales. El trabajo es largo y duro, y resulta aún más difícil por las actitudes negativas de muchos hacia los Romá.

A pesar de todos los esfuerzos realizados hasta el momento en la Década y en otras iniciativas destinadas a la integración de los Gitanos, la inclusión de los Romá es un objetivo lejano. Por lo tanto, es imposible hablar de un proyecto que haya funcionado realmente en su totalidad y obtenido el resultado deseado. Sólo es posible discutir los proyectos que han logrado algunas mejoras en el objetivo de la integración de los Gitanos, y los proyectos que han fracasado o que no fueron tan exitosos como estaba previsto. Una clasificación simple y eficaz, como buenas y malas prácticas, no siempre es posible; la mayor parte de los proyectos que han contribuido a la inclusión de los Romá se han enfrentado a desafíos, y la mayoría de los proyectos que no lograron tanto éxito sí tuvieron algunos elementos positivos. Antes del Proyecto de Inteligencia de la Década, no existía un depósito de los proyectos llevados a cabo en el marco de la Década. Por lo cual, el primer paso fue identificar y cartografiar estos proyectos y establecer una base de datos de proyectos de inclusión de los Gitanos. Lo que se hizo utilizando un método de bola de nieve: los socios de la Década (Coordinadores Nacionales en cada uno de los gobiernos participantes, los socios de la sociedad civil de la Década y organizaciones internacionales) proporcionaron información sobre los proyectos que han desarrollado o sobre aquellos que conocían. La información sobre 314 proyectos de los 12 países participantes de la Década fue recogida y se encuentra disponible en internet¹. Esta base de datos no es exhaustiva, ya que la definición de lo que constituye un proyecto realizado en el marco de la Década es un tanto ambigua. La base de datos abarca proyectos dirigidos a los Romá, implementados por los socios

¹ La base de datos de Inteligencia de la Década está disponible en <http://romadecade.org/about-the-decade-decade-good-practices> (enlace accedido el 18.03.2014)

de los países que participan en la Década en su ámbito (áreas prioritarias y transversales) y durante el periodo 2005-2015. Las prácticas recogidas a través del proceso de cartografía vectorial fueron evaluadas por su contribución a la consecución de los objetivos de la Década. Se han utilizado los siguientes indicadores:

1. Reducción de la distancia social entre los Romá y el resto de la población (según la medición subjetiva u objetiva);
2. nivel de implicación del gobierno, al ser el principal agente responsable de la inclusión de los Romá;
3. participación de los Romá;
4. nivel de incorporación institucional de las prácticas de proyectos;
5. conexión con las áreas prioritarias y transversales de la Década;
6. cobertura geográfica.

Puesto que no todos los indicadores poseen la misma importancia dentro de la Década, se ha asignado a cada uno de ellos un factor de ponderación. Los proyectos recogidos se evaluaron en base a estos indicadores.

Los proyectos analizados por la Inteligencia de la Década han obtenido una evaluación media de 16 puntos (de un máximo de 30). Esto indica que los proyectos de la Década eran lo bastante eficientes para lograr algún progreso hacia los objetivos, pero no lo suficiente para producir el cambio real al que los participantes de la Década se han comprometido en el marco de esta iniciativa.

Comparando los diferentes indicadores, *la participación de los Romá* obtiene el promedio más alto, lo que significa que los proyectos para su inclusión de los Romá analizados en esta encuesta les han involucrado en el ciclo de cada uno de una manera significativa. Este hecho demuestra que el principio “nada para los Romá sin los Romá” ha sido el valor de la Década promovido de manera más exitosa. Todavía hay mucho margen de mejora, ya que incluso este indicador sólo ha logrado un promedio de 3,5 puntos (de un máximo de 5).

Los siguientes indicadores con promedios más altos son: *cobertura geográfica* (2,9 puntos, con las puntuaciones más altas otorgados a proyectos de cobertura geográfica más amplia o de mayor impacto transfronterizo), la demostrada *reducción de la distancia entre los Romá y el resto de la población* (2,6 puntos) y la *conexión con las áreas prioritarias y transversales de la Década* (2,4 puntos, con las puntuaciones más altas otorgadas a proyectos que abordaron múltiples prioridades y áreas transversales). Esto significa que la Década, a través de los proyectos ejecutados en su marco, logró promover hasta cierto punto la expansión del trabajo sobre la integración de los Romá, desde el nivel local hasta el nacional (y a veces con efectos

transfronterizos), y contribuyó al desarrollo de métodos para hacer frente a la exclusión de una manera más integral.

Los indicadores peor evaluados son el *nivel de implicación de cada gobierno* y el *nivel de incorporación institucional de las prácticas de proyectos* (2,1 y 2,3 puntos de promedio, respectivamente).

Estos indicadores demuestran que los esfuerzos que están haciendo los gobiernos para la inclusión de los Romá son insuficientes y que el compromiso político de alto nivel representado por la Declaración de la Década no se ha visto reflejado en la legislación o en la práctica [de cada país]. Con el fin de lograr una verdadera inclusión, es necesario un mayor compromiso de los gobiernos, así como la ampliación y la incorporación institucional de buenas prácticas. La inclusión no puede lograrse dejando el papel principal a la sociedad civil o a las organizaciones internacionales, con sus limitados recursos y alcance.

En consecuencia, el Proyecto de Inteligencia de la Década ha investigado en profundidad las prácticas dirigidas a la integración de los Gitanos implementadas en el marco de la Década, a fin de aprehender los factores que impulsan o dificultan tales esfuerzos y difundir esta información a los demás.

Considerando lo anterior, se seleccionaron 42 proyectos para su evaluación en profundidad. La selección incluyó proyectos con puntuaciones altas, medias y bajas. También se incluyeron proyectos de diferentes áreas prioritarias y con enfoques diversos. Las evaluaciones se realizaron mediante entrevistas a los ejecutores, beneficiarios, beneficiarios potenciales, socios y otras partes interesadas de cada proyecto sobre los siguientes aspectos: 1) relevancia; 2) eficiencia; 3) eficacia para producir los resultados previstos; 4) impacto en la inclusión de los Romá en su área correspondiente; 5) sostenibilidad; 6) otros factores que influyen. En este informe se presentan las conclusiones y las recomendaciones que emanan del análisis llevado a cabo.

El informe está dividido en cinco capítulos. Cada capítulo ofrece recomendaciones generales, una descripción de las conclusiones, la ilustración de los resultados a través de ejemplos de proyectos reales (que aparecen en los cuadros de texto) y un resumen. Los proyectos cartografiados y evaluados con la Inteligencia de la Década no se clasifican como exitosos o poco exitosos, buenos o malos. Nuestra intención no es elogiar o reconvenir, sino utilizar los proyectos existentes para aprender y mejorar en el futuro. Por lo tanto, los ejemplos de proyectos no incluyen necesariamente detalles explícitos que identificarían directamente a los concretamente discutidos. Estas prácticas ilustrativas no son, en su mayor parte, excepciones, sino que constituyen lo habitual.

BENEFICIARIOS DE LOS PROYECTOS DE INCLUSIÓN DE LOS ROMÁ

Para las intervenciones enfocadas en la integración de los Romá, es muy importante llegar, seleccionar e involucrar a los beneficiarios de una manera apropiada, sobre la base de situación, necesidades y demandas.

Según varios proyectos evaluados, un método eficaz para llegar a los beneficiarios es un enfoque de base, en el que los agentes de inclusión llegan a los beneficiarios potenciales y discuten en profundidad, tanto acerca de su situación como de los beneficios que el proyecto ofrece, y no debe ser utilizado únicamente como un anuncio para el proyecto, sino también como una evaluación de las necesidades. Lo mejor es involucrar a los potenciales beneficiarios del proyecto (esto se discute en el próximo capítulo). La información que se les proporcione debe ser detallada y comprensible, para que puedan tomar una decisión informada sobre su participación. La discusión sobre el posible impacto del proyecto ha de ser realista. Una parte de los proyectos estudiados crearon falsas expectativas y frustración entre los beneficiarios, debido a un fallo ocurrido al explicar honestamente su impacto.

En uno de los proyectos, donde se ha utilizado un enfoque de puerta a puerta para llegar a los beneficiarios en Hungría, los ejecutores prestaron atención específica a dedicar el mismo tiempo en cada casa, como medida de precaución para evitar la sospecha de que algunas personas recibían un trato especial y tenían más probabilidades de beneficiarse

Un proyecto que ofrece préstamos para las deudas pendientes de electricidad en Bulgaria, se dirige sólo a las personas con empleo formal; con exclusión de la mayoría de los beneficiarios potenciales que no cumplen con este criterio, a pesar de que algunos tienen ingresos suficientes para pagar el préstamo. Un proyecto para la empleabilidad en Montenegro que ofrece cursos de formación profesional, sólo es accesible para aquellos que han completado la educación primaria, lo que excluye la participación de la mayoría de los potenciales beneficiarios gitanos.

Los criterios para la selección de los beneficiarios deben ser diseñados de manera adecuada, en base a la situación y a las necesidades de los potenciales beneficiarios gitanos. Un error común se produce cuando los criterios son simplemente copiados de programas similares enfocados a los no Romá, que pueden excluir la participación de la mayoría de los Romá. Si el proyecto está realmente enfocado a resolver el problema, primero debería proporcionar una oportunidad a aquellos que lo necesitan para satisfacer este criterio, o debería permitir excepciones que posibiliten beneficiarse del proyecto a aquellos que no cumplen con ese criterio particular. En el segundo caso, no debe descuidarse la necesidad de resolver la cuestión

relacionada con el criterio. En muchos casos, incluso cuando los criterios están diseñados para facilitar el acceso a la mayoría de los Romá con necesidades, los proyectos no llegan a los que a menudo denominamos los "más pobres de los pobres" o "fuera de alcance". Un ejemplo de esto se produce cuando los proyectos de vivienda no llegan a las personas sin hogar. Focalizar

subpoblaciones de difícil acceso puede hacer que sea complicado mostrar el impacto para el público o para los financiadores, como consecuencia de una mayor tasa de fracaso. Los más marginados pueden no ser tan numerosos como la media, y el proceso de solución de sus problemas puede tardar mucho más tiempo, ser más difícil y costoso. Un problema más particular, en este sentido, es cómo alcanzar a los "legalmente invisibles", lo que incluye a las personas apátridas, a las personas sin permiso de residencia para una localidad concreta, a los que carecen de certificados de nacimiento u otra documentación, o a las personas que no aparecen en los registros administrativos por cualquier otra razón. Empero, es imperativo considerar esta categoría de personas en cada proyecto y tratar de incluirlas.

Las tensiones y frustraciones pueden aparecer entre los beneficiarios potenciales, sobre todo cuando el proyecto cuenta con recursos limitados y, por tanto, es incapaz de responder a la demanda. En tales situaciones, los beneficiarios del proyecto pueden estar en condiciones muy similares a muchos otros que no se benefician de éste, lo que se suma a la frustración en la

Un proyecto que pretende garantizar a los Romá el acceso a los servicios sociales en Croacia, está ofreciendo a las instalaciones donde se prestan los servicios sociales tareas de limpieza, transporte, acompañamiento a los voluntarios, etc., durante la participación de los beneficiarios en las actividades.

comunidad. Un proceso de selección transparente y responsable que incluya la participación de los interesados puede ayudar a solventar este problema; pero la mejor solución radica en garantizar una cobertura suficiente del proyecto para responder a la demanda.

También es importante proporcionar una gama de incentivos y garantías de seguridad a los beneficiarios, a fin de asegurar su participación en los proyectos. Por ejemplo, puede que no sea suficiente inscribir a los niños en la escuela para asegurar su asistencia y participación activa, o puede

necesitarse prevenir su exposición a la intimidación, la violencia, la intolerancia o la discriminación. De hecho, varios de los proyectos evaluados ofrecen garantías tales como que personas de confianza acompañen a los menores, en particular a las niñas, desde sus casas al lugar donde se ejecute el proyecto. Puede parecer trivial, innecesario; pero es preciso asegurar la participación de muchos potenciales beneficiarios gitanos. A menudo es preciso incentivar la participación, sobre todo cuando algo impida realizar sus actividades cotidianas a los beneficiarios, tales como las relacionadas con la economía informal que garantizan la única fuente de ingresos familiares.

"La tensión en torno a 'los proyectos para los grupos vulnerables' frente a 'los proyectos para los Romá', tanto en el contexto de manipulaciones políticas como en el de la convivencia cotidiana, es muy superior a la que podría soportar este proyecto... [Los Romá] no pueden aceptar que en un proyecto dedicado a ellos, el término 'Romá' se sustituya por 'grupos vulnerables', mientras todo el mundo habla de que los Romá se benefician de demasiados proyectos..." Texto recogido en la evaluación de un Proyecto en Rumania.

Varios de los proyectos evaluados han incluido una orientación explícita, pero no exclusiva, o bien estaban enfocados en la integración. La diferencia entre ambos enfoques es que el primero se dirige a los Romá, pero no excluye al resto de la población en situación similar, ni impide que se beneficie del proyecto. El segundo enfoque se dirige a la población en general, pero al mismo tiempo garantiza un acceso adecuado a los Romá. Por lo que hace a la integración, es importante introducir las conclusiones de la discusión anterior sobre los criterios de acceso. En todos, excepto en uno de los proyectos analizados, estos supuestos han sido evaluados positivamente como factores de éxito recomendados para los proyectos de inclusión de los Romá. En un proyecto en el que la focalización explícita, pero no exclusiva, se aplicó a la insatisfacción de los beneficiarios, el resultado fue la intolerancia y las tensiones mutuas profundamente arraigadas. En tales casos, las garantías de seguridad y la suficiente información a los beneficiarios potenciales son especialmente importantes.

Los proyectos que tienen como objetivo acercar a los Romá y al resto de la población son calificados muy positivamente en la evaluación. Como aclaración, los proyectos que se dirigen tanto a los Romá como a los no Romá no aseguran necesariamente que los beneficiarios gitanos y los del resto de la población sean colocados juntos en un ambiente seguro y controlado intencionadamente con el fin de construir relaciones. Cuando tal esfuerzo se lleva a cabo específicamente, los resultados en materia de inclusión son mejores. Es importante señalar que un componente de este tipo podría provocar tensiones y conflictos, pero ello no debe desalentar a los agentes de inclusión, sino que debería ser una advertencia a tener en cuenta en el diseño de proyectos.

Un proyecto dirigido a lograr la integración social de los jóvenes refugiados gitanos en Montenegro, que pretendía beneficiar a 20 niños gitanos, terminó con 130 niños, tanto gitanos como no gitanos. Los niños no gitanos se acercaron al proyecto por su cuenta, ya que era atractivo. Ellos interactuaron con los niños gitanos y, como resultado, la distancia entre los gitanos y el resto comenzó a reducirse.

Un resultado positivo de la evaluación es que casi el 90 por cien de los proyectos analizados incluye, al menos, uno de los aspectos positivos mencionados anteriormente sobre el enfoque de los beneficiarios. Sin embargo, no existe un único proyecto que combine todos los elementos positivos. En el 36 por cien de los proyectos evaluados se han detectado problemas relacionados con la selección y enfoque de los beneficiarios.

El enfoque (criterios de selección, método de difusión, etc.) debe ser sensible al género y a la cultura. Este aspecto sólo se ha indicado en muy pocos de los proyectos evaluados, pero no se ha articulado explícitamente. Un enfoque sensible al género y a la cultura significa, en la práctica, el uso de un lenguaje comprensible para el público objetivo, una programación de las actividades que evite la coincidencia con eventos tradicionales o religiosos, un código apropiado de vestimenta u otros requisitos culturales o relacionados con el género.

En uno de los proyectos en Bosnia y Herzegovina no se alcanzó el número objetivo de beneficiarios porque una gran cantidad de Gitanos abandonó el país para buscar mejores condiciones de vida. Esperemos que los proyectos de inclusión puedan ayudar por sí mismos a prevenir una situación de este tipo, pero los agentes de inclusión deben ser conscientes de esta posibilidad. Tal situación puede ocurrir, además de por las condiciones socio-económicas, por muchas razones tales como las condiciones políticas, los desastres naturales, la hostilidad de la población mayoritaria, etc. La evaluación no recomienda cómo responder ante una situación de este tipo, pero las posibles opciones podrían ser: concluir el proyecto, proseguirlo a menor escala o continuarlo por parte de los Romá (posiblemente a través de la cooperación con los agentes de inclusión pertinentes), o practicar una combinación de estas opciones.

EXHAUSTIVA Y SIGNIFICATIVA PARTICIPACIÓN DE LOS ROMÁ

Para que los proyectos de inclusión enfocados en los Romá sean exitosos, éstos deben participar en todas las etapas, y su participación debe ser significativa y eficaz.

"[Sin la plena participación de los Romá], las Inspecciones de la Escuela del Condado, por ejemplo, nunca estarán justificadas o en condiciones de informar sobre los casos de segregación escolar, el abandono escolar, las verdaderas causas del absentismo o la falta de acceso a la educación. Tampoco van a ser capaces de identificar y proporcionar las condiciones sociales necesarias para asegurar la participación de la escuela".

Texto recogido en la evaluación de un proyecto que contó en Rumania con la participación de Gitanos, pero que no continuó al concluir el proyecto.

Los Romá tienen que participar en el proyecto de inclusión desde el inicio hasta el final. La manera más eficaz de comenzar es hacerlo a demanda de la propia comunidad gitana en torno a la que se articula el problema y, preferiblemente, ofrecer posibles soluciones. Las personas pueden

atesorar deseos, y no todo es posible; pero mediante una comunicación abierta y honesta, cuando la gente está dispuesta a hablar y escuchar, los compromisos son posibles y deseables. Por otro lado, en la mayoría de los casos, es difícil la comunicación en este nivel por falta de entendimiento mutuo y por desconfianza, a veces combinada con una ausencia de capacidad tanto de los potenciales beneficiarios para articular sus problemas, como de los agentes de inclusión para comprender plenamente la situación.

Es igualmente importante la participación de los Romá en el proceso de toma de decisiones, ya que puede ser un factor clave para obtener resultados exitosos (y evitar un gasto de recursos en vano). Este empoderamiento es también beneficioso para los Romá: ellos adquieren conocimientos sobre cómo funciona el sistema, establecen relaciones fuera de la comunidad y desarrollan capacidades para la participación.

Desafortunadamente, la evaluación encontró muy pocos proyectos que aplican estos

El caso de un proyecto de trabajo de ámbito social de la República Checa es un ejemplo interesante. Proporcionó la mediación en dos niveles: comunitario y regional. En el ámbito comunitario, los trabajadores sociales y asistentes fueron reclutados entre los Romá y contratados para proporcionarles directamente o garantizarles los servicios públicos. Ellos son apoyados por mediadores regionales que proporcionan capacitación continua y apoyo técnico, así como mediación con las autoridades de más alto nivel cuando los problemas no se pueden resolver en el ámbito local, y actúan como puntos de recogida de datos de seguimiento. Dicho modelo, establecido en los años 80, fue abandonado con la descentralización, cuando los gobiernos locales asumieron toda la responsabilidad del trabajo de gestión, contratación, supervisión, etc. Los mediadores regionales fueron despedidos y sólo quedaron sobre el terreno los trabajadores sociales. La situación tuvo un impacto negativo en todo el programa por muchas razones: los gobiernos locales utilizaron a los mediadores para el trabajo administrativo, en lugar del trabajo de campo, la contratación se hizo de manera irregular, faltaba apoyo técnico y de capacitación, etc. Al tomar conciencia de ello, la República Checa revitalizó parcialmente el modelo anterior en unos pocos municipios, los cuales siguieron optando por una gestión descentralizada.

principios; pero, al mismo tiempo, tales proyectos han sido los más exitosos. Sin embargo, la gran mayoría de los proyectos han involucrado a los Romá de manera significativa en la implementación y monitoreo [seguimiento, supervisión, control], principalmente como proveedores de diferentes tipos de mediación y de conexión con la comunidad gitana. De hecho, casi el 8 por cien de los proyectos evaluados incluían la mediación, realizada por personas u organizaciones romaníes. Hay proyectos en los que los mediadores gitanos se ubican en las instalaciones de una organización proveedora o ejecutora de servicios públicos, o de forma externa, trabajando estrictamente en el terreno o con sede en otro centro, por lo general más cerca de la comunidad. Ambos modelos son evaluados positivamente. La elección depende de las condiciones reales y el tema del proyecto. La función principal de los mediadores es "traducir y transmitir" información entre los beneficiarios y las autoridades públicas o los ejecutores del proyecto. Esto significa que los mediadores recopilan información de ambos lados y adaptan la información de manera que sea comprensible para la otra parte. También actúan como agentes de empoderamiento de la comunidad romaní y como colaboradores en los debates sobre la política pública dentro de la sociedad mayoritaria. Los mediadores gitanos pueden contribuir asimismo a la creación de confianza entre los Romá que sufren exclusión y otras personas (población general, instituciones, organizaciones, etc.). En algunos casos, los mediadores gitanos son los proveedores de servicios o los ejecutores de las actividades en la comunidad. En tales casos, los mediadores deben tener la capacidad necesaria, o adquirirla a través del proyecto. Varios proyectos incluyen un componente de fortalecimiento continuo de la capacidad de los mediadores que se ha identificado como un factor positivo. En general, los modelos de mediación de diversas formas son muy beneficiosos, positivamente recibidos y muy recomendables.

Las quejas relativas a los aspectos negativos de la utilización de mediadores gitanos aparecen únicamente en cerca del 12 por cien de los proyectos evaluados. La principal crítica contra este tipo de proyectos aduce que el modelo se implementa generalmente sólo durante su vigencia y que las autoridades no institucionalizan el modelo dentro del sistema. Otras preocupaciones incluyen: la inadecuada capacitación de los mediadores; condiciones de trabajo insatisfactorias (contratación limitada sólo a la duración del proyecto o el pago de salarios más bajos que otros proveedores de servicios en el mismo o similar nivel); barreras para influir en los debates sobre políticas (incluyendo la capacidad limitada del mediador para articular los obstáculos y recomendar cambios a las autoridades). Otra crítica dirigida a los proyectos de mediación se basa en que los mediadores no son una alternativa a la contratación de Gitanos por el Estado en puestos de trabajo como proveedores de servicios de nivel superior: por ejemplo, los mediadores gitanos que trabajan en una escuela que no cuenta con profesores gitanos.

En algunos de los proyectos evaluados, la comunidad romaní se ha enfrentado con temas tabú (como los matrimonios precoces), diferencias de opiniones sobre prioridades o enfoques, o la

competencia entre individuos u organizaciones. El mismo modelo de mediación se utiliza con éxito en algunos de estos casos. Por el contrario, es problemático y puede obstaculizar los esfuerzos de inclusión el hecho de que tales frustraciones, crecientes en el seno de la comunidad gitana, se dejen sin tratar.

Por último, un aspecto importante de la participación de los Romá es el desarrollo comunitario y el empoderamiento. La mayoría de los proyectos han descuidado este aspecto, aunque es crucial para la sostenibilidad de los cambios que provoquen. Algunos proyectos incluso han creado una dependencia interna, en lugar de empoderar a los Romá para reclamar sus derechos y actuar en su implementación.

DISEÑO DE PROYECTOS DE INCLUSIÓN DE LOS ROMÁ

Los proyectos para la inclusión de los Romá deberían diseñarse sobre la base de un profundo conocimiento de su situación, sus necesidades e intereses, así como de las relaciones y comportamientos del resto de la población hacia ellos y viceversa, el contexto socio-económico, político y legislativo, y los riesgos que asume el proyecto. El diseño del proyecto debe también aprender de las prácticas anteriores en la comunidad o en el exterior.

Un proyecto ejecutado por una organización no gubernamental en Croacia se dirige específicamente a la falta de apoyo en el aprendizaje a niños gitanos en el hogar, mediante la capacitación de los padres para ayudar a sus hijos en el aprendizaje de habilidades de pre-matemáticas y pre-lectura a través del juego, y al mismo tiempo facilitar a los padres un mejor acceso a las escuelas. Así, el proyecto se dirige a una brecha muy específica en la educación que sufren los gitanos excluidos, identificada a través de años de compromiso y discusiones abiertas con los beneficiarios potenciales, y gracias al conocimiento del asunto por parte de la organización ejecutora. Una brecha tal podría fácilmente pasar desapercibida para el sistema educativo y continuar obstaculizando el proceso de inclusión.

La mitad de los proyectos evaluados tuvieron éxito en cambiar la situación de los Romá, debido a la práctica específica durante el proceso de planificación. Una parte de ellos demuestra un profundo conocimiento de la situación de los Romá como condición previa para una adecuada planificación. Tal conocimiento se debe en gran medida a la presencia a largo plazo y a la actividad generadora de confianza en el seno de la comunidad gitana, así como a la participación directa y significativa de los Gitanos, potenciales beneficiarios en el proceso, incluyendo el diseño y la toma de decisiones. Algunos de estos proyectos han considerado en

Un proyecto dirigido a incrementar el empleo de la población gitana en Rumania, a través de empresas de economía social, se diseñó sobre la base de una idea novedosa. Sin embargo, se enfrentó a una serie de problemas, ya que no tuvo en cuenta que la legislación del país no permite el establecimiento de este tipo de entidades con fines de lucro con una misión de servicio social.

detalle los riesgos existentes, mientras otros han acarreado una multiplicación de la metodología diseñada para confirmar que obtienen resultados o se ajustan según corresponda. Muchos de estos proyectos son desarrollados a través de un largo proceso de ensayo-error-ajuste, lo cual es recomendable para los proyectos de inclusión.

También hay proyectos que abogan por la importancia de tener en cuenta las relaciones y normas sociales, las características culturales de la sociedad, las tradiciones, los comportamientos, las condiciones socio-económicas, las prioridades e intereses, la situación política, la legislación y otros factores relacionados con el entorno en el que el proyecto debe

Dentro de esta evaluación hay dos proyectos que han comenzado con sospechas hacia los Romá basadas en prejuicios (en un proyecto, los Romá no devolverían sus préstamos, y en el otro se indicaba que los niños gitanos, especialmente las niñas, no podrían participar en actividades extracurriculares). Ambos contenían el factor positivo de la participación de los Romá en la gestión para alcanzar los objetivos, a la hora de llevar a cabo su implementación. De este modo, el éxito de los proyectos no se limitó a provocar un cambio en la vida de los Gitanos, sino que también logró modificar ciertas falsas creencias hacia ellos, al menos entre los no Gitanos relacionados con los proyectos.

ser implementado, puesto que pueden tener una influencia –positiva o negativa– sobre el proyecto.

En la otra cara de la moneda se encuentran los proyectos que ignoran las necesidades y los intereses de los Romá u otros factores cruciales de su entorno durante el proceso de planificación. Organizar una reunión de consulta o la lectura de un estudio con indicadores estadísticos, por ejemplo, no es suficiente para adquirir la comprensión necesaria desde la cual diseñar un proyecto que pueda cambiar la situación de manera eficaz. Puede que funcione, por supuesto, pero con numerosos ajustes en el camino; lo que de por sí es recomendable, siempre que exista un compromiso

con el objetivo del proyecto. Otro impedimento que se presenta durante el proceso de diseño es el hecho de que el proyecto sólo aborde un aspecto de un problema. Esto, por lo general, tiene una razón de ser, como es la limitación de los recursos; pero en realidad no resuelve el problema. A veces, hacer frente a una brecha específica podría ser beneficioso, pero normalmente sólo lo es si se combina con otros proyectos. Las acciones piloto que no se continúan son consideradas como poco exitosas en términos de lograr un cambio duradero. El peor escenario es cuando los proyectos se basan en estereotipos hacia los Romá.

También es importante que los proyectos de integración de los Romá estén basados en valores y principios comunes, en particular los relativos a los derechos humanos. Si un sistema de valores universalmente reconocidos, como los derechos humanos o la justicia

"Hablando de su impacto social, el proyecto tenía como objetivo la creación y puesta en marcha de modelos que pudieran ser replicados. La llamada a la solidaridad, el apoyo y el voluntariado en favor del otro, reavivaron fuerzas dentro de la comunidad que estaban bajo amenaza debido a los actuales problemas de pobreza y a la supervivencia en el día a día".

Texto recogido de la evaluación de un Proyecto en Rumania.

social, se toma como base para el proyecto, y todas las actividades se desarrollan de acuerdo con ese enfoque, llevándose los valores a la práctica, el proyecto tiene una influencia positiva tanto en los Romá como en el resto de la población. Contribuye igualmente a la superación de varios factores que impiden el cambio (como el miedo, los estereotipos, etc.). Una cuarta parte de los proyectos evaluados tiene en cuenta este factor de éxito. Algunos proyectos informan de los obstáculos que perjudican su éxito, incluso cuando tales valores se integran en el concepto del proyecto. Lo que sucede cuando los valores no se conocen bien o se interpretan de forma diferente por distintas personas. Por esta razón, es muy importante asegurarse de que tales valores se promueven entre los ejecutores o entre aquellos involucrados en el proyecto antes de su ejecución real.

Dos hallazgos específicos de la evaluación, en lo que se refiere al diseño de las intervenciones, evidencian que éstas podrían ser mucho más eficientes y eficaces si se

Un programa de educación de Cataluña (España) ha sido diseñado para hacer frente a todos los aspectos necesarios para lograr una educación de calidad, integrada e inclusiva, para los Romá. El programa promueve la educación de los Romá en todas las etapas, a través del trabajo con los estudiantes, las familias, las escuelas y otras partes pertinentes interesadas (como los servicios sociales y los empleadores). Se sirve de "agentes gitanos", que trabajan de manera individual con los estudiantes, realizando el seguimiento de su asistencia y rendimiento, contactando con ellos, con sus familias y con las escuelas a fin de diagnosticar la situación y evaluar las necesidades y el trabajo preciso para lograr los objetivos de cada estudiante, incluida la asistencia administrativa y la información, el enlace con los servicios sociales, etc. Por otra parte, el programa promueve la cultura gitana a través del plan de estudios, asegura que la educación ofrece perspectivas de empleo y, finalmente, ayuda a cada estudiante en la transición de la educación al empleo.

adoptan de manera temprana, y que devienen significativas para los Romá si

Un proyecto ha transferido con éxito a los niños gitanos en Bulgaria desde una escuela segregada a una normalizada. Los niños se enfrentaron, sin embargo, en esa escuela a una segunda segregación, al ser ubicados en clases separadas o incluso fueron segregados como grupo dentro de las clases abiertas a todos. Los ejecutores del proyecto informan de que este tipo de situaciones son difíciles de gestionar, porque por lo general resultan inesperadas y, además, los ejecutores no están preparados para reaccionar por diversas razones (confusión, falta de recursos, falta de conocimientos técnicos, falta de capacidad, etc.)

posibilitan el hacer frente a situaciones de crisis y de emergencia, o llevar a cabo medidas de gestión del cambio. Las acciones adoptadas de manera temprana son aquellas que hacen frente a problemas en su primera etapa. Por ejemplo, en el área de educación se refiere a las acciones adoptadas durante la preescolar o en la escolarización de primaria; en lo relativo al empleo, remite a aquellas actuaciones que atienden a la transición de la educación al empleo. Por supuesto, esto no quiere decir que cuando los problemas ya están avanzados deben ser descuidados. Hacer frente a crisis y emergencias o usar técnicas de gestión del cambio significa que el proyecto tiene un cierto nivel de flexibilidad y permite una respuesta a situaciones inesperadas con las que pueden

encontrarse los beneficiarios durante su implementación. Por ejemplo, cuando surgen tensiones en una familia a causa del choque originado por la participación de la mujer en una intervención de inclusión laboral.

Uno de los descubrimientos más importantes de la evaluación radica en la necesidad de aplicar un enfoque integrado a los proyectos de inclusión de los Romá: las áreas prioritarias son abordadas de manera combinada y no de forma individual. En este sentido, es importante que los destinatarios del proyecto se beneficien de todos los componentes que necesiten. Un modelo particularmente útil para la implementación de este enfoque es la gestión social individual/familiar, que comprende la identificación de los beneficiarios en posición de desventaja social a través de una evaluación exhaustiva de las necesidades, el establecimiento de objetivos concretos individuales o familiares para la inclusión y el desarrollo de planes de trabajo personalizados para el logro de los objetivos. Este enfoque puede ser beneficioso igualmente cuando las áreas prioritarias se tratan por separado. Por lo general, el plazo de tiempo para tales proyectos no puede ser fácilmente determinado con antelación, ya que cada plan de trabajo individual podría necesitar un período diferente para alcanzar los objetivos de inclusión. Algunos de los proyectos evaluados, aunque no aplican un enfoque integrado o individual de la gestión social, persiguen una compleja combinación de medidas que abordan diversos aspectos o causas profundas del problema, lo que también se considera un factor importante para el éxito. Hay ejemplos de proyectos que han tenido en cuenta las diferencias dentro del grupo objetivo en función de la ubicación, diseñando de este modo metodologías dispares para abordar el problema en circunstancias diversas. Dos tercios de los proyectos evaluados han utilizado uno de estos tres enfoques metodológicos. Por el contrario, si un proyecto aborda sólo un aspecto del problema, tiene menos posibilidades de obtener éxito y, en particular, de garantizar la sostenibilidad, debido a los efectos adversos de aquellos aspectos del problema no contemplados en el proyecto.

Independientemente del ámbito prioritario en el que se implementan los proyectos para la inclusión romaní, la evaluación revela tres áreas que necesitan ser incorporadas desde la fase de diseño: una) la promoción y la protección de la identidad gitana, dos) la lucha contra la discriminación y la promoción de la tolerancia, y tres) el empoderamiento de la comunidad gitana. Cuando estas tres áreas no son consideradas durante la fase de diseño, suelen surgir obstáculos en la aplicación que impiden alcanzar los resultados propuestos. Los proyectos examinados sólo han tenido en cuenta parcialmente estos aspectos y, a menudo, durante la ejecución y no en la fase de diseño. Sin embargo, las personas que participan en estos proyectos han reconocido la importancia de estos elementos y recomiendan su consideración durante el diseño del proyecto.

Dos puntos más a tener en cuenta: los agentes de inclusión no deberían diseñar proyectos demasiado ambiciosos con respecto a los recursos disponibles, o plantearse metodologías que no ofrezcan ningún valor a los beneficiarios, o acaso un valor insignificante. La planificación puede ser demasiado ambiciosa a causa de la alta competencia por la financiación, lo que obliga al diseñador de un proyecto a prometer más de lo que puede lograrse, aunque esto ocurre, a veces, por una negligencia, o simplemente a causa de expectativas poco realistas. El segundo punto a considerar puede revelar problemas más graves durante la fase de planificación: a veces los proyectos están duplicados, y consiguen los mismos beneficios ya previstos por otros. En ocasiones, el beneficio puede ser real, pero poco práctico. Un ejemplo evidente de este caso es un proyecto a través del cual los destinatarios recibieron instrucciones sobre nutrición que no fueron capaces de aplicar a causa de su pobreza. Otros ejemplos contemplan proyectos que ofrecen clases adicionales a los estudiantes que resultan ser exactamente las mismas que las obligatorias del curriculum, o proyectos que plantean la formación profesional restando tiempo a los beneficiarios para obtener ingresos de manera informal, y que no prevén una perspectiva real de empleo. Etcétera.

IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE INCLUSIÓN DE LOS ROMÁ

Varios aspectos han sido identificados por esta evaluación como esenciales para lograr una implementación exitosa de proyectos: la aplicación a largo plazo (a través de la continuidad, la replicación, la multiplicación, el seguimiento y la institucionalización); la participación de las partes interesadas y el intercambio de información, así como su divulgación; un adecuado seguimiento de los avances y resultados, a través de la cooperación de los organismos oficiales de control; contratación de personal apropiado y una capacitación adecuada.

El proyecto Acceder (programa de empleo de España implementado por la Fundación Secretariado Gitano) ha estado trabajando en la inserción de los Gitanos en el mercado de trabajo en España durante cinco años. Basado en la creencia de que el trabajo amparado en un contrato es la mejor solución para su inclusión en el mercado laboral, adopta un enfoque individual de ayuda a cada beneficiario que ha contribuido con éxito a que casi 45.000 Gitanos consigan puestos de trabajo, y se mantiene. Conservando en el tiempo su principal objetivo y la estrategia, el programa se ha ajustado a las nuevas circunstancias y demandas de los beneficiarios, mediante la creación de hojas de ruta individuales en el mercado de trabajo y el cambio de redes de colaboradores, respondiendo a las necesidades de los empleadores, así como a la financiación, al período de tiempo y al ámbito geográfico. Esta flexibilidad ha permitido que el proyecto obtenga resultados.

El diseño de proyectos de inclusión de los Romá es un proceso largo y complejo que debe tener en cuenta las recomendaciones del capítulo anterior. Una buena planificación es un requisito previo para el éxito. Y, cuando se hace correctamente, la ejecución es mucho más fácil. A pesar de una correcta planificación, la ejecución puede enfrentarse con

numerosos desafíos, sobre todo porque, por lo general, hay factores ocultos durante la planificación que sólo aparecen durante la implementación. El cambio provocado por el proyecto requiere una revisión regular de los planes y la realización de los ajustes oportunos. Del mismo modo, pueden influir en un proyecto de inclusión los cambios externos. Por lo tanto, la flexibilidad del proyecto es un factor importante, que debe tenerse en cuenta durante su ejecución para estar en condiciones de responder a los retos. Los proyectos exitosos para la inclusión de los Romá son dinámicos. Si bien el objetivo a largo plazo fijado por el proyecto no cambia, éste podría necesitar una modificación durante su vida útil prevista para cumplir con lo planificado. También es

beneficioso para algunos proyectos que se relacionen con otros con los que sean compatibles, incluso para ser replicados (en otras localidades) o multiplicados (ampliados para incluir a más beneficiarios).

Un proyecto enfocado a la inclusión en el empleo en Rumania, financiado por la Unión Europea, ha proporcionado diversos servicios a 22.579 personas, la mitad de ellas gitanas. Sin embargo, el período de ejecución del proyecto no fue planeado adecuadamente para durar el tiempo suficiente y proporcionar empleo real a los beneficiarios; sólo 500 lograron un empleo en las empresas concertadas, porque el proyecto terminó antes de que pudiesen asegurarse las incorporaciones al trabajo. Por otra parte, no se planificó el tiempo dedicado a monitorear los efectos, después de que concluyese el apoyo a las empresas, en lo relativo al empleo de los beneficiarios.

Los agentes de inclusión deberían tener en cuenta, por otra parte, que hacer frente al impacto tanto de la pobreza estructural como de la discriminación puede necesitar de varias generaciones; razón por la cual, como regla general, los proyectos de integración de los Gitanos, deben durar mucho tiempo. Más de un tercio de los proyectos evaluados en este informe se han ejecutado durante más de tres años, y algunos incluso durante décadas.

"Un cambio positivo más sucedió en el cantón de Tuzla. El servicio cantonal de empleo asignó fondos del presupuesto para el programa de empleo de los Romá en los dos años siguientes."- Declaración de una evaluación de un proyecto en Bosnia y Herzegovina.

Una quinta parte de los proyectos evaluados sólo ha ofrecido soluciones temporales y concluyeron por diversas razones, tales como fondos limitados, falta de capacidad para continuarlos, desinterés de los socios clave y otras razones, pero no porque se alcanzara su objetivo. La imposibilidad de

En Croacia, dos proyectos están en proceso de ser institucionalizados. La idea de capacitar a los padres para proporcionar apoyo al aprendizaje de sus hijos en el hogar ha sido promovida y reconocida como una buena práctica por los agentes relevantes: niños, padres, maestros, directores de escuelas. A continuación, se ha presentado en una conferencia, otros agentes la han replicado y el Ministerio competente ha mostrado interés en incluirla en su trabajo. El otro proyecto croata ha proporcionado un buen modelo para el acceso de las personas marginadas a los servicios sociales a través de voluntarios. La Agencia de Empleo se ha hecho cargo de la idea y la ha implementado a pequeña escala: tres voluntarios hasta el momento. En Hungría, un proyecto que combina medidas en materia de vivienda y de empleo ha sido promovido por el Gobierno, el cual lo ha institucionalizado a través de una agencia para ponerlo en práctica con una organización romaní como socio.

continuar los proyectos exitosos es un impedimento para la inclusión de los Romá.

Es beneficiosa la existencia o creación de estructuras, tales como organizaciones, organismos o instituciones que se propongan como objetivo la integración de los Romá. Con frecuencia, la eficacia de los proyectos puede medirse por el hecho de que se institucionalicen: que sean incorporados a la planificación, la política, el programa y el presupuesto de un gobierno, creando obligaciones legales y derechos a largo plazo para todos los beneficiarios potenciales.

A menudo, en los proyectos de inclusión de los Romá participan una serie de entidades, incluidas las autoridades nacionales y locales, empresas sociales públicas o privadas, las comunidades y organizaciones romaníes, otras empresas privadas, otras organizaciones de interés y la

Un Equipo de Proyecto Móvil (MIT) se estableció en un proyecto en Bosnia y Herzegovina con la participación de trabajadores sociales, maestros y representantes de distintos ministerios, activistas de las ONGs, mediadores gitanos o líderes de la comunidad. El Equipo actúa dentro de la comunidad, lo cual es evaluado como un valor añadido al proyecto. Otro proyecto del mismo país consideró crucial para lograr el éxito la participación de las autoridades locales, en base a su aporte de terrenos, a su supervisión, financiación, etc.

El Fondo de Educación de los Romá ha proporcionado una valiosa experiencia a un proyecto educativo en Croacia, lo que ha sido identificado como uno de los factores cruciales para el éxito del proyecto.

población mayoritaria. Todos los agentes relevantes para el éxito del proyecto deben participar desde su inicio. Este enfoque prevé la coordinación y la cooperación, y ayuda a prevenir los conflictos que puedan surgir entre las entidades a causa de las diversas interpretaciones, intereses y responsabilidades.

Además, ofrece la combinación de varias capacidades dentro del proyecto. El intercambio de información entre los diferentes grupos de interés ha sido calificado como un elemento positivo en el 40 por cien de los proyectos evaluados.

Un proyecto educativo en Bosnia y Herzegovina confió en escuelas y otras instituciones pertinentes para la recogida y suministro de datos relevantes para su seguimiento. Éste, sin embargo, estableció su propia base de datos integral con información extraída de los registros oficiales, lo cual aportó una visión de conjunto fiable acerca de su progreso y resultados.

Varios proyectos identifican como un factor de éxito la participación de organizaciones de expertos en su diseño.

Si bien la cooperación de múltiples partes interesadas es importante para el éxito de un proyecto, la falta de compromiso de algunos agentes es un aspecto negativo de peso. A veces, algunas partes concernidas simplemente se niegan a actuar en el ámbito de su responsabilidad, o bien no son capaces de hacerlo

debido a la sobrecarga de trabajo o acaso esperan un beneficio financiero adicional del proyecto para poder actuar. En algunos proyectos, una reducción inesperada de la financiación

de socios tales como un gobierno local, ha perjudicado la cooperación al imposibilitar su ejecución.

Otro aspecto importante de la fase de ejecución de los proyectos para la inclusión de los Romá es el seguimiento y la evaluación. En este sentido, la evaluación nos ha revelado un rango de diferentes experiencias. Hay pocos proyectos que se inician con datos de referencia y se continúan con el seguimiento. La mayoría de los países de la Década no recoge sistemáticamente datos desglosados por origen étnico y por género en las cuatro áreas prioritarias de la Década, por lo que es muy complicado establecer una base de referencia. El monitoreo varió ampliamente entre los distintos proyectos: a veces no existió, a veces fue esporádico o, no tan a menudo, fue regular. Los aspectos monitoreados también difieren: los resultados han sido supervisados con mayor frecuencia, pero también en algunos casos lo fueron los resultados y el impacto; y en uno de los proyectos, incluso la brecha existente entre los Romá y el resto de la población. Hay proyectos que han sido evaluados interna o externamente, pero también los hay sin ningún tipo de evaluación; en un caso, incluso a pesar de que estaba prevista y era una condición para su financiación. En uno de los proyectos evaluados, el implementador se quejó de que la falta de un control adecuado fue la consecuencia de una ausencia general de datos desglosados. La mitad de los proyectos evaluados basó su seguimiento en los órganos oficiales estatales o locales competentes, responsables de la supervisión general en cada área específica (tales como la Inspección educativa o el padrón estadístico). Desde siempre, los proyectos de integración de los Romá han tenido problemas con el seguimiento y la evaluación, y rara vez han conseguido realizarlos correctamente. Los proyectos identificados como los mejores en este sentido han usado sistemas de datos externos (es decir, no gubernamentales) para su control.

En varios de los proyectos evaluados, la calidad, la profesionalidad y el compromiso del personal involucrado han sido identificados como factores igualmente decisivos para el éxito. Una gran mayoría de los proyectos ha contratado a profesionales gitanos, sobre todo como mediadores. Además de cumplir con los objetivos finales del proyecto, esta práctica también contribuye al empoderamiento de los Romá, con las salvedades indicadas anteriormente en la discusión sobre los mediadores. Algunos de los proyectos también han incluido componentes específicos destinados a empoderar a los Gitanos en general. Por lo demás, no han sido muchos los Gitanos contratados para la gestión y ejecución de algunos proyectos, amén de que con frecuencia no están contratados de manera regular y, en ciertos casos de Romá que trabajan como prestatarios de servicios públicos, éstos se quejan de que su grupo objetivo se limita a la población gitana. Una serie de proyectos identifican como un factor de éxito la capacitación a través de la formación y de otros medios, tanto para el personal del proyecto como para las autoridades públicas.

Ciertos proyectos coinciden en señalar el aspecto positivo de la divulgación generalizada de información relacionada con su ejecución, así como la sensibilización de la opinión pública, tanto sobre el proyecto en sí como en alguno de sus aspectos específicos. Tal visibilidad pública ha sido evaluada como un factor relevante para el éxito, que produce, como efecto beneficioso, el reconocimiento público de los resultados, incluido el de la comunidad romaní.

FACTORES EXTERNOS

Una política eficaz, un marco legislativo y un estado de derecho efectivos influyen significativamente en el éxito de un proyecto.

A menudo, el éxito de los proyectos de integración de los Romá depende en gran medida de tres factores externos: la existencia de políticas oficiales (nacionales o locales) para la integración de los Gitanos, una legislación adecuada que regule la materia y la aplicación efectiva de la legislación. La existencia de una política oficial para la inclusión de los Romá en el ámbito nacional o local puede proporcionar a los funcionarios la justificación para llevar a cabo los proyectos de inclusión necesarios. La presencia o

"[La] forma en que la legislación rumana fue aplicada en estos pueblos, en relación con la concesión de terrenos o la prestación de los derechos de propiedad sobre la tierra para las familias jóvenes, fue crucial para el éxito del programa ..." – Texto recogido de la evaluación de un proyecto en Rumania.

ausencia de una buena legislación en la materia del proyecto puede ser determinante. Uno de los proyectos evaluados aprovechó la oportunidad proporcionada por una nueva ley –la ley sobre la legalización de edificios en Macedonia– para obtener la ocupación legal de edificios para cientos de Gitanos. Por otra parte, un proyecto para inclusión en el ámbito del empleo a través de empresas de economía social en Rumania, se ha enfrentado a obstáculos

"Los cambios en la legislación afectaron considerablemente la ejecución del proyecto. La nueva Ley de Ciudadanía de 2008 dificultó la obtención de la ciudadanía montenegrina, especialmente para los Romá. La ley prácticamente abrogó cuanto se había logrado anteriormente en el proyecto en cuestiones de documentación personal, ya que muchos gitanos perdieron la ciudadanía debido a la nueva ley. Según los activistas romané que trabajan en este aspecto, con frecuencia tuvieron que obtener documentos personales para quienes ya los habían obtenido en la ronda anterior del proyecto. Del mismo modo, y en relación con las actividades de bienestar social, la nueva legislación sobre este tema se estaba redactando en el momento de la evaluación, lo que representó un riesgo potencial, especialmente en combinación con la tendencia del Estado a reducir los presupuestos destinados a bienestar social. El riesgo radicaba en que sus beneficiarios, que sólo tuvieron acceso al bienestar social gracias al proyecto, podrían perderlo prematuramente." – Texto recogido en la evaluación de un Proyecto en Montenegro.

significativos por ausencia de regulación legal sobre esta materia. El proyecto se vio obligado a utilizar la legislación relativa a las empresas privadas, lo que dañó la idea básica en que se

fundamentaba por no valorar los beneficios que se obtienen al proporcionar empleo a los trabajadores menos empleables, entre ellos muchos Gitanos.

“Los mediadores de salud previstos inicialmente como funcionarios llevan treinta años desempeñando su trabajo sólo a través de acuerdos anuales de subvención, porque las autoridades no son capaces de incluir criterios étnicos en las convocatorias de oposiciones a funcionarios públicos.” – Texto recogido de la evaluación de un Proyecto de salud en España.

Un déficit común en la legislación es la falta de tratamiento sobre la acción afirmativa. La acción afirmativa consiste en situar a un grupo de personas en una posición privilegiada en comparación con otros, en razón de la situación de su vulnerabilidad, causada por prácticas discriminatorias, anteriores o actuales, o que, sin serlo, tienen un efecto discriminatorio. El objetivo de la acción afirmativa es remediar las consecuencias de las prácticas discriminatorias y situar al grupo en

“No fue una casualidad el hecho de que cada vez que organizamos reuniones de padres y maestros, siete policías se colocaban en un lado de la calle, otros siete policías en el otro lado de la calle... y luego, controles de identidad... No hemos tenido una sola reunión de padres y maestros sin policías. Al principio, sólo estaban allí, frente a nuestra entrada. Estaban esperando a nuestros colegas. Cuando nuestros colegas llegaron en coche, fueron detenidos. La policía les preguntó: ‘¿Tiene las luces en regla?... ¿Lleva un botiquín?...’ Los policías no estaban satisfechos si no multaban a nuestros colegas por cualquier cosa.” – Texto recogido de la evaluación de un Proyecto en Hungría.

“...Consejeros locales (rumanos) estaban convencidos de que las familias rumanas con muchos niños merecen nuevas viviendas, pero expresaron sus dudas acerca del motivo por el que los Gitanos tienen tantos niños...” – Texto recogido de la evaluación de un Proyecto en Rumania, que muestra la falta de disposición de las autoridades a implementar las obligaciones legales para con los Romá, a causa de los estereotipos.

posición de igualdad con el resto de la población. Tales medidas son limitadas en el tiempo y en su objetivo.

También se dan casos en los que, a pesar de que existe legislación suficiente para hacer frente a los problemas que el proyecto trate de resolver, la legislación se aplica de manera arbitraria, restrictiva o incluso discriminatoria, evitando así que los potenciales beneficiarios gitanos se beneficien tanto del proyecto como de la legislación, según se ha descrito en los dos ejemplos.

“Los miembros del equipo de gestión (funcionarios) no fueron pagados con cargo al proyecto. Se suponía que iban a asumir las responsabilidades del proyecto, además de su trabajo habitual, y esto creó frustración, decepción y postración. Al mismo tiempo, los expertos externos contratados abandonaron el proyecto tan pronto como éste terminó, sin completar sus responsabilidades y sin realizar un seguimiento, particularmente en términos de evaluación del impacto.” – Texto recogido de la evaluación de un Proyecto en Rumania.

Un impedimento externo adicional que puede reducir el éxito de los proyectos de integración de los Romá es la inestabilidad o el cambio político. Un proyecto en Savora, Hungría, fue completamente

destruido por un cambio en el Gobierno que lo financiaba. El nuevo gobierno cambió el acuerdo de subvención del proyecto, por lo que no se pudo ejecutar. Todos los proyectos evaluados en Rumania sufrieron cambios en el Gobierno, lo cual retrasó significativamente, a su vez, el libramiento de los fondos europeos y provocó situaciones muy difíciles que impidieron que los proyectos se ejecutaran según lo previsto.

Por último, otro impedimento externo para el proyecto podría ser la sobrecarga de trabajo de algunos funcionarios a quienes se les pide asumir una tarea adicional, ya sea como miembros del equipo directivo o como proveedores de servicios.

GESTIÓN DE RECURSOS, FINANCIACIÓN

Los problemas complejos en las áreas prioritarias de la Década pueden requerir proyectos intensivos en recursos. La financiación debería estar identificada en los presupuestos gubernamentales. La movilización de recursos de la UE y de otros donantes para la integración de los Gitanos debe ser considerada, cuando se precise, con la perspectiva de garantizar la financiación del Gobierno como parte del proceso de institucionalización.

Los beneficiarios de los proyectos de integración de los Romá se ven afectados por la pobreza profunda y estructural, lo que significa que necesitan casi de todo. Muchos proyectos tienen que empezar con el suministro de alimentos y ropa para los beneficiarios, con el fin de que puedan participar. Una serie de proyectos de integración de los Romá que proporcionan a los beneficiarios una ayuda financiera –por ejemplo, a través de becas, ayudas para la creación de negocios o suministro de medicamentos–, han sido evaluados positivamente por los beneficiarios. La simple cobertura de las

Un proyecto enfocado en la inclusión social de los jóvenes gitanos refugiados en Montenegro, logró reunir los recursos necesarios y proporcionó una gama de servicios a sus beneficiarios, incluyendo, por ejemplo: un lugar en una escuela local para llevar a cabo las actividades, entradas para los museos, fondos para excursiones, premios para motivar a los beneficiarios, etc. En última instancia se convirtió en un componente de un proyecto financiado por la UE.

necesidades básicas proporciona un punto de partida más favorable y puede ser un requisito previo para el éxito, pero a menudo no es suficiente para la plena inclusión. Los agentes de inclusión pueden enfrentarse a restricciones económicas a la hora de tomar decisiones sobre la estrategia para hacer frente a un problema. Por ello, deben tender a combinar las actividades de inclusión y la cobertura de las necesidades básicas de los beneficiarios, según sea necesario.

A menudo, los proyectos para la inclusión de los Romá se enfrentan a gastos inesperados, tales como los costes administrativos para obtener documentos que posibiliten a los beneficiarios utilizar los servicios del proyecto, tales como los gastos de transporte para llegar al lugar de

servicio, etc. Si bien estos gastos podrían no ser muy elevados, un proyecto podría fracasar por falta de recursos, si no se han previsto y presupuestado de antemano.

En varias ocasiones, los proyectos para la inclusión de los Romá se han enfrentado a la necesidad de proporcionar incentivos de motivación a las partes interesadas (funcionarios, vecinos, etc.), con el fin de garantizar resultados. Tales incentivos pueden ser muy beneficiosos para la inclusión (por ejemplo, el equipamiento de una escuela infantil, con juguetes para todos los niños, como parte de un proyecto para garantizar la inscripción de los Romá en una escuela integrada).

“Frío. Es normal. Medicina. Pueden llamar a mi puerta, incluso por la noche, cada vez que alguien tiene fiebre. Si alguien necesita atención médica por la noche, yo se la doy. O ropa... durante el invierno. Cuando no hay zapatos, por supuesto, los padres no dejan que los niños vayan a la escuela. La escuela más cercana está a veinte minutos a pie. En invierno no es fácil, especialmente con zapatos llenos de agujeros o sin chaqueta. Esta es una situación de crisis, y la gestionamos. Les damos ropa para que al día siguiente puedan ir a la escuela.” – Declaración de un ejecutor de un Proyecto de Hungría.

Por lo general, cuando los proyectos han demostrado ser beneficiosos, hay un aumento significativo de la demanda, lo que podría requerir la financiación de la expansión del proyecto.

“Por ejemplo, cuando empezamos a trabajar con niños, tuvimos que esperar dos meses [para recibir suministros] y sólo después de esto nos las arreglamos para conseguir lápices. Esto se debe a que la petición se envía a la capital y hay contratación pública o algo así, y esperamos: la ley, firmas, refrendos, sellos... Es demasiado tiempo... Hemos tenido un montón de problemas con este sistema.” – Declaración de un ejecutor de un Proyecto de Hungría.

Varios de los proyectos evaluados reportan problemas en el comportamiento de los proveedores de fondos, incluidas las largas demoras en su transferencia, la negativa a cubrir gastos que los ejecutores consideran cruciales, cambios injustificados en los acuerdos financieros existentes, gravosos requisitos administrativos, etc. Un ejemplo de esto sucedió cuando el financiador de uno de los proyectos evaluados cubrió los costes para la instalación de contadores digitales de consumo de

agua, pero se negó a cubrir los gastos de conexión con el sistema de conducción para su suministro.

Algunos proyectos evaluados se han enfrentado a una "trampa de efectividad de los costes". Con el fin de provocar un incremento en su financiación, en ocasiones se fija un número excesivamente alto de beneficiarios previstos. Tales proyectos pueden tener dificultades significativas durante su implementación, consecuencia de una inadecuada estrategia de recaudación de fondos que ocasiona una incapacidad para obtener los resultados planificados para el número de beneficiarios previsto. Entonces, el dilema oscila entre si debe reducirse el número de beneficiarios e informar al donante de un "fracaso" para cumplir con los objetivos, o disminuir la calidad y cantidad de los servicios prestados. Por lo general, se resuelve con una

respuesta superficial a las necesidades de los beneficiarios y la falta de sostenibilidad de los resultados, lo cual es perjudicial para la inclusión de los Romá.

Otro aspecto es la propiedad y/o gestión de los bienes relictos a la finalización del proyecto. Por ejemplo, en un par de proyectos de vivienda, las casas construidas durante el proceso se convirtieron en propiedad de las entidades ejecutoras. En uno de estos proyectos, los beneficiarios actuaron de manera irresponsable en la vivienda, porque no tenían la seguridad de que se les fuera a adjudicar a ellos. En otro proyecto, los beneficiarios no pudieron cumplir las exigentes condiciones de uso de los propietarios. En ambos casos, al igual que en otros proyectos en los que no se presta atención adecuada a la correcta utilización de la 'herencia' del proyecto después de su finalización, la sostenibilidad de los resultados puede verse en entredicho. Por el contrario, si este tema es convenientemente considerado y planificado antes del cierre del proyecto, teniendo en cuenta los consejos apuntados en el capítulo sobre el diseño del proyecto –incluyendo el enfoque participativo y la evaluación adecuada de las necesidades y los riesgos–, se aseguraría la sostenibilidad de sus resultados.

Es importante contar con una financiación estable y suficiente. La financiación procedente de fuentes diversificadas puede contribuir a la estabilidad presupuestaria; especialmente, cuando la financiación básica está asegurada por el presupuesto estatal. En segundo lugar, es importante que los agentes de inclusión puedan utilizar sus capacidades para recaudar fondos y movilizar recursos, sobre todo en proyectos en los que pueden presentarse emergencias y gastos inesperados. En tercer lugar, la flexibilidad de la financiación también es importante, y los ejecutores deben ser capaces de responder a los cambios y demandas mediante el ajuste de sus actividades, lo que puede implicar alteraciones en los planes financieros. La gestión financiera también debe ser adecuada, sin requisitos engorrosos ni excesos burocráticos impuestos por los donantes de fondos.

El 35 por cien de los proyectos evaluados han sido considerados como buenas prácticas en este sentido, al aplicar al menos uno de los aspectos positivos mencionados anteriormente; pero el 40 por cien de las evaluaciones contiene aspectos negativos relacionados con la financiación.

Como curiosidad, un proyecto evaluado provocó un aumento de los precios de los servicios y los productos básicos en las localidades de ejecución, lo que a su vez afectó al presupuesto del proyecto. Aunque se ha identificado entre los proyectos evaluados uno solo de esos casos, y la situación no ha dado lugar a serias dificultades, este factor puede representar un riesgo importante en los proyectos de desarrollo a gran escala, y debe ser tenido en cuenta.

RESUMEN Y COMENTARIOS FINALES

El proyecto de Inteligencia de la Década fue diseñado para contribuir a una más efectiva integración de los Romá. Esperamos los agentes de integración de los Gitanos puedan utilizar activamente los datos recogidos a través de este proyecto en sus esfuerzos para implementar proyectos eficaces y eficientes. La base de datos de los proyectos registrados puede servir como punto de partida para obtener más información sobre lo que se ha hecho en la Década para lograr la integración de los Romá.

El análisis de algunos de los proyectos implementados en el marco de la Década reveló factores importantes para el éxito de estos proyectos:

- El alcance a los Romá.
- La fijación de criterios inclusivos para la selección de los beneficiarios, haciendo esfuerzos para llegar a los más marginados y excluidos, y tratando de asegurar la provisión del beneficio a todos los necesitados a lo largo del tiempo.
- A veces, los incentivos para la participación son necesarios.
- La apertura de los proyectos de integración de los Gitanos a los no Gitanos, cuando sea apropiado, teniendo en cuenta las tensiones que puedan surgir.
- La sensibilidad cultural y de género.
- La participación de los Gitanos desde el inicio hasta el final del ciclo del proyecto.
- El debate abierto y profundo sobre los problemas, con la participación de todas las partes interesadas, incluidos los beneficiarios potenciales.
- La toma de decisiones transparente y responsable, con la participación de los Romá.
- La participación de los Romá en la fase de ejecución, como algún tipo de mediadores entre la comunidad gitana y las autoridades públicas o el público en general.
- Evitar la creación de nuevas formas de marginación y exclusión.
- Los proyectos de integración de los Romá pueden promover el diálogo beneficioso sobre términos polémicos dentro de la comunidad gitana.
- La incorporación del empoderamiento de los Romá y el desarrollo comunitario.
- El conocimiento profundo adquirido a través de la discusión abierta con los beneficiarios potenciales, la presencia a largo plazo en la comunidad, la disposición de datos estadísticos u otra información en el diseño del proyecto.
- El enfoque iterativo del proyecto (repitiendo un proceso con el objetivo de alcanzar una meta deseada), que abarca el diseño de proyectos piloto.
- La atención prestada a los problemas complejos y a las necesidades a largo plazo.
- La priorización de la prevención y la intervención temprana.
- La flexibilidad para hacer frente a situaciones de crisis y de emergencia, cuando sea necesario.

- La inclusión en el diseño del proyecto de valores y principios (como los derechos humanos) comúnmente reconocidos y aceptados.
- El enfoque integrado que trate en profundidad las situaciones individuales complejas.
- La participación de diversos beneficiarios en el diseño del proyecto.
- El Abordaje de la discriminación contra los Romá.
- La incorporación de la gestión del cambio y la flexibilidad.
- La duración a largo plazo.
- La incorporación institucional a través de la creación de estructuras, la integración en políticas y presupuestos públicos, u otras formas de institucionalización.
- El establecimiento de coaliciones que aporten una amplia experiencia.
- La gestión de diversas expectativas por parte de diferentes grupos de interés.
- El empleo de personas comprometidas en la ejecución del proyecto.
- El seguimiento y la evaluación, involucrando a las autoridades públicas competentes para la recogida de datos.
- Legislación apropiada y su implementación.
- El presupuesto de las actividades de inclusión y de las necesidades básicas de los beneficiarios, para garantizar su participación.
- El presupuesto para gastos inesperados, incluyendo la necesidad de proporcionar incentivos a los beneficiarios potenciales para asegurar su participación.
- Presupuesto / financiación suficiente / recaudación de fondos para la ampliación y replicación de proyectos exitosos en los que la demanda aumente rápidamente.
- La evaluación durante la fase de diseño de los requisitos de los financiadores que pudieran representar un riesgo.
- El evitar una planificación excesivamente ambiciosa, sobre todo en lo relativo al número de beneficiarios.
- La diversificación de la financiación, en número, calidad y tipo.
- La institucionalización de las prácticas exitosas, mediante la identificación de la financiación del Gobierno.

* *Mapear, mapeo, mapeado: neologismo transliterado del inglés (to map y sus conjugados), recientemente aceptado por la RAE, se refiere de modo genérico al proceso de identificación, localización y representación gráfica de la distribución relativa de las partes de un todo, o al traslado a un mapa de sistemas o estructuras sectoriales. Aquí se trata del diseño, ordenación, organización, aplicación, generación, visualización y difusión gráfica en mapas de datos geoespaciales de los proyectos recogidos y evaluados en el Informe, con vistas a establecer una base de datos y obtener su inter-operatividad a través de la World Wide Web, y se ha traducido como mapear, mapeo o mapeado, añadiendo ocasionalmente cartografía en la red o cartografía vectorial. [Nota del equipo traductor.]*

Traducción del Equipo de Estudios de la
Asociación Nacional Presencia Gitana, Punto Focal de España en la Década



El Informe de Inteligencia de la Década es el resultado del análisis de los proyectos implementados en el marco de la Década para la Inclusión de los Romá/Gitanos 2005-2015. 314 proyectos de los doce países de la Década han sido *mapeados* en el proyecto de Inteligencia de la Década en 2012-14 (la base de datos online puede ser consultada en: <http://romadecade.org/about-the-decade-decade-good-practices>). 42 de estos proyectos han sido evaluados para una mejor comprensión de los factores de éxito o de fracaso. El proyecto de Inteligencia de la Década ofrece un catálogo de los factores de éxito o de fracaso de los proyectos de integración de los Romá, ilustrado con estudios de casos.

Difusión restringida, no venal
Versión española no oficial del Equipo de Estudios de la
ASOCIACIÓN NACIONAL PRESENCIA GITANA (España)

presencia gitana



asidijá calli