



Exclusión de las comunidades romaníes del mercado laboral en los antiguos países comunistas: ¿Es posible su inclusión?*

Tomáš Sirovátka

Escuela de Estudios Sociales Masaryk University

Sumario

1. Introducción.
2. El mercado laboral y la exclusión social de los roma.
3. El impacto del desempleo en la privación material de los roma.
4. Los factores determinantes del desempleo romaní.
 - 4.1. Capital humano y social.
 - 4.2. La discriminación.
 - 4.3. Estado de Bienestar y políticas diseñadas para igualar oportunidades.
5. La inclusión laboral de los roma en la agenda política.
6. Conclusiones.
7. Referencias bibliográficas.

RESUMEN

Este trabajo se centra en la exclusión del mercado laboral de los roma en los antiguos países comunistas, sus consecuencias materiales y los factores que la explican. Se basa principalmente en dos encuestas semi-estructuradas realizadas en comunidades romaníes.

Hemos confirmado la hipótesis de que en la exclusión del mercado laboral de los roma se explica por el cambio estructural en los mercados laborales, además de por las carencias de los propios roma, su bajo nivel de capital humano y social. Sin embargo, un factor aún más importante resulta ser la discriminación hacia ellos en el mercado laboral formal. Es esta discriminación que destruye su confianza en la competencia del mercado laboral y erosiona su convencimiento de la importancia de la educación, lo que lleva a los roma a depender de la economía sumergida y de las prestaciones sociales. El nivel de educación de los roma mejora muy lentamente y sólo unos cuantos logran posicionarse con éxito en el mercado laboral. Un cambio más marcado en su situación en dicho mercado exigiría soluciones complejas, pero el nivel de consenso social necesario para tales políticas ha sido, hasta ahora, insuficiente.

* Este trabajo se realizó con el apoyo del Ministerio de Educación de la República Checa (MSM002 1622408 «*Reproduction and Integration of Society*»). Traducción: Kate Angus.



ABSTRACT

The article deals with the labour market exclusion of the Romany in post-communist countries, with its material consequences as well as the factors behind it. It is based mainly on two semi-structured surveys which were carried out in Romany communities.

We have confirmed the assumption that the labour market exclusion of the Romany is influenced by a structural change in the labour markets as well as by deficiencies on the part of the Romany themselves – low level of their human and social capital. But even more important is their discrimination in the formal labour market. It is this discrimination that destroys the Romany's confidence in labour market competition and in the significance of education and that leads the Romany to dependence on shadow economy and on welfare. The level of education of the Romany is improving only slowly and only a few of the Romany are able to assert themselves in the labour market. A more marked shift in their position in the labour market would require complex solutions, however, the necessary social consensus about such policy agenda has so far been insufficient.



1 INTRODUCCIÓN

En los antiguos países comunistas, la minoría romaní vivía tradicionalmente al margen de la sociedad. Entonces, la cuestión de si la mala praxis y las presiones a las que se vieron sometidos los roma por parte de la mayoría fueran encaminadas hacia su asimilación forzada o bien a su aislamiento social dependía del grado de tolerancia.

El proceso de transición de los regímenes comunistas a las democracias de mercado trajeron consigo ciertos cambios positivos en la situación de los roma. En particular, se les reconoció oficialmente como minoría étnica, lo que permitió la recuperación de la cultura romaní y legitimó su derecho a formular distintos intereses políticos y a tener su propia representación política. Por otra parte, las condiciones de mercado inevitablemente trajeron consigo un cambio en las posibilidades y las condiciones de vida reales de los roma. En la mayoría de los casos, estos cambios se materializaron en un contexto de privaciones múltiples o de exclusión social.

Los roma forman una parte relativamente grande (y visible) de la población en los antiguos países comunistas⁽¹⁾: su exclusión social y sus múltiples privaciones llevan a un cúmulo de problemas sociales dentro de la comunidad romaní poco frecuentes en la población mayoritaria, con muchas consecuencias negativas no sólo para los roma, sino para toda la sociedad.

Este trabajo se centra en la exclusión del mercado laboral de los roma en los antiguos países comunistas, en los factores determinantes y las consecuencias para el bienestar material de los roma de esta exclusión. También valora los beneficios reales y potenciales de las políticas diseñadas para mejorar la situación de los roma en el mercado laboral. Los argumentos presentados en este trabajo se apoyan principalmente en datos recopilados en dos encuestas representativas semi-estructuradas realizadas en comunidades romaníes. La primera, es un estudio nacional sobre una muestra de 947 participantes en diez localidades de la República Checa realizada entre mayo y junio de 2000. Este estu-

(1) Se estima que un 70 % de los 8 millones de roma europeos viven en Europa Central y del Este. Representan aproximadamente un 2,5 % de la población de la República Checa, un 5 % en Hungría, 9 %-10 % en Eslovaquia, un 10 % en Bulgaria, y entre un 6 % y un 10 % en Rumanía (cf. Ivanov *et al.*, 2002).



dio formaba parte del Proyecto PHARE de Relaciones Interétnicas (Vyzkum, 2002). Además de las 947 encuestas a romaníes, se realizaron otras a otros 1.000 participantes pertenecientes a la población mayoritaria. Se combinó una selección tipológica de las localidades con una serie de visitas y con la técnica de bola de nieve. El segundo sondeo en que se ha basado este trabajo se realizó entre diciembre 2000 y enero 2001 en todas las regiones de la República Checa. Formó parte de un estudio comparativo internacional realizado por la Organización Internacional del Trabajo (ILO) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP): «El desarrollo humano de la comunidad romaní en la Europa Central y Oriental» (*Human Development of Roma Community in Central and Eastern Europe* - Ivanov, 2002). Se realizó en Bulgaria, República Checa, Hungría, Rumanía y Eslovaquia, sobre muestras representativas de aproximadamente unos 1.000 participantes romaníes en cada país, con un total de 5.034 participantes. En estos estudios, después de identificar las localidades donde vivían los roma, y de asignar a cada localidad una cuota, se realizaron unas visitas al azar a hogares romaníes.

2 EL MERCADO LABORAL Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LOS ROMA

Según Giddens (1998: 104), la exclusión social «no es una cuestión del nivel de desigualdad, sino de los mecanismos que actúen para disgregar a grupos de personas de la mayoría social». Estos mecanismos o procesos de exclusión e inclusión social son determinados por factores que son esenciales en el funcionamiento y la participación de las personas en la dimensión política, económica y social de la vida de una sociedad. El acceso al bienestar y a la participación social plena depende de dos categorías básicas de dichos factores: primero, consiste en ciertos derechos que permiten a las personas aspirar a realizarse en la vida y a participar en la vida de una comunidad (Dahrendorf, 1988). Además, consiste en la capacidad de realizar este potencial para aprovechar las posibilidades de la vida y participar en la vida de una comunidad a varios niveles⁽²⁾. Asimismo, Muffels y Tsakoglou (2002) marcan una distinción entre una postura «basada en derechos» y una que esté «basada en capacidades» en el debate sobre la política de inclusión social.

La inclusión social, pues, «se refiere en su sentido más amplio a la ciudadanía, a los derechos y a las obligaciones civiles y políticas que deberían asumir todos los miembros de una sociedad, no sólo formalmente, sino como realidad cotidiana. También se refiere a las oportunidades y la participación en los espa-

(2) Las capacidades consisten en el entramado de capital humano y social que permite a las personas funcionar dentro de la sociedad y acceder a los recursos que les permiten este funcionamiento (cf. Sen, 1992).



cios públicos. En una sociedad en la que el trabajo sigue siendo esencial tanto para la autoestima como para el nivel de vida, el acceso al trabajo es uno de los principales contextos de la oportunidad». (Giddens, 1998: 102-103). No es menos cierto que «el desempleo... no significa simplemente una falta de ingresos... sino que es una fuente de amplios efectos debilitantes sobre las libertades individuales, la iniciativa y las capacidades» (Sen, 1999: 21).

La dinámica de las privaciones acumulativas consiste principalmente en las relaciones complejas entre la marginación del mercado laboral, la pobreza y el aislamiento social (Mayes, 2001; Tsakloglou, Papadopoulos, 2002; Gallie, Paugam y Jacobs, 2003: 3). Estos tres elementos básicos se refuerzan entre sí y generan un círculo vicioso, lo que agrava paulatinamente la situación social de los individuos afectados y de sus familias.

A partir del concepto de exclusión social descrito anteriormente, hemos formulado una hipótesis sobre la importancia central de la marginación del mercado laboral en las privaciones materiales y sociales y, al final, en la exclusión social de la minoría romaní en las sociedades de hoy (era post-comunista), y la hemos verificado. La entrada de los roma en el mercado laboral es un requisito previo básico para su inclusión social. Cuando se les pregunta: «¿En su opinión, qué puede ser el factor principal para que los roma lleguen a participar en la sociedad en igualdad de condiciones?», los roma de todos los países donde se han desarrollado los estudios (Ivanov, 2002) consideraron que la condición de «tener empleo para los roma» era la más importante. En la República Checa, por ejemplo, hasta el 91 % de los participantes romaníes apuntaron a este factor.

Aún hoy, el estatus de los roma en los mercados laborales continua estando muy marcado por el lugar que los regímenes totalitarios les asignó dentro de la economía planificada. Entonces, la política desarrollada para reprimir a las minorías romaníes y asimilarles incondicionalmente a la cultura y sociedad mayoritaria implicó, entre otras cosas, su establecimiento forzoso en colonias. Igualmente, se les insertó de manera obligatoria en unos puestos de trabajo, casi exclusivamente empleo no cualificado, en diversos sectores de la economía.

Por otra parte, los sistemas comunistas no introdujeron ningún incentivo para que los roma asumieran la responsabilidad personal o cívica de su situación. De hecho, el Estado se hizo responsable de toda la organización de sus vidas. El proceso de transformación del mercado hizo disminuir las oportunidades para la mano de obra no cualificada, en la agricultura y, especialmente, en la industria pesada, donde se encontraban las mayores concentraciones de roma. En comparación con la media de los países comunistas, las tasas de des-



empleo en estas zonas se han duplicado (Mareš Sirovátka y Vyhlídal, 2003). En estas circunstancias, los roma se han enfrentado a una todavía mayor selectividad que el resto de la población a la hora de contratar o despedir a empleados. Entonces fueron empezando las concentraciones de desempleados romaníes en las zonas más perjudicadas por la recesión industrial. Aunque este modelo es típico en la República Checa, esto también se produjo en muchas poblaciones romaníes de otros países. Estos roma tienden a vivir en colonias romaníes segregadas en zonas rurales subdesarrolladas y con mínimas oportunidades económicas⁽³⁾.

El antiguo régimen que orientó a los roma hacia los trabajos no cualificados tan sólo les animó a completar su educación al nivel de alfabetización más elemental es decir el nivel de primaria. Además, los niños romaníes a menudo se colocaron en colegios especiales para niños con dificultades de aprendizaje por su dificultad con el idioma. Su bajo nivel de capital humano y de educación representan el mayor obstáculo para los roma en el mercado laboral actualmente. La mano de obra marginada representa un componente funcional de la economía sumergida en países post-comunistas. Facilita los negocios de bajo presupuesto que se basan en salarios bajos, impuestos y aportaciones a la Seguridad Social reducidos, y alta flexibilidad de empleo. Los empresarios (incluso los que no están dispuestos a emplear a los roma en el mercado laboral formal) tienden, por tanto, a contratarlos como trabajadores ilegales en profesiones que no requieren titulación alguna y que antes eran típicas de los roma (como trabajos de excavación y de construcción). De esta forma, los roma se ven atados a una pautas tradicionales de comportamiento.

Actualmente, no hay ningún otro grupo social en los antiguos países comunistas que esté expuesto a la marginación en el mercado laboral en el mismo grado que los roma. Los niveles de desempleo en Bulgaria, Rumanía y Eslovaquia son aproximadamente del 80 %. En Hungría sobrepasa por poco el 50 %. La República Checa es el único país donde está un poco por debajo del 50 %⁽⁴⁾. Una tasa específica de desempleo tan alta es absolutamente excepcional. La inmensa mayoría de los desempleados romaníes llevan mucho tiempo en el paro. Si el desempleo a largo plazo se define, según la convención de la Organización Nacional del Trabajo, como el paro que excede el periodo de un año, entonces aproximadamente un 75 % de los desempleados romaníes en la República Checa están en esa categoría. Según los resultados de la investigación

(3) Radičová (2001) utiliza el término «*double marginalisation*» (marginación doble) para describir la combinación de la situación de desventaja de los roma en el mercado laboral y su segregación territorial en vista de su concentración en las zonas más perjudicadas por la recesión económica.

(4) Asimismo, un estudio nacional en la República Checa en 2000 (Vyzkum, 2002) identificó una tasa de desempleo del 43 % entre los roma (40 % entre hombres y 51 % entre mujeres).



nacional que se realizó en el año 2000, casi el 30 % de los parados romaníes llevan más de cuatro años sin trabajar.

La concentración territorial de los romaníes desempleados y materialmente desaventajados ya ha dado lugar a muchos «guetos étnicos». Los hechos de que una parte de la comunidad romaní sobrevive gracias a las prestaciones sociales y de que, aparentemente, los roma participan en la economía sumergida refuerzan la idea entre la población mayoritaria de que los roma no merecen ni las prestaciones sociales ni cualquier otro tipo de ayuda del Estado. Estas concepciones tienen un gran impacto en la manera en que las instituciones del Estado tratan a los roma.

3 EL IMPACTO DEL DESEMPLEO EN LA PRIVACIÓN MATERIAL DE LOS ROMA

El alto riesgo de desempleo y de marginación en el mercado laboral conlleva una privación material y a nivel de ingresos, además de una frecuente y repetida dependencia a largo plazo de las prestaciones sociales. Como consecuencia, se generan más privaciones. Por ejemplo, en cuanto a la vivienda. Para la siguiente generación de niños, significa la reproducción de las mismas desventajas en el acceso a la educación y al mercado laboral. No sólo se trata de sus condiciones materiales de supervivencia, sino de la formulación de sus estrategias de vida que tienden a anticipar la realidad de la exclusión del mercado laboral. Por ejemplo, las jóvenes romaníes, incluso menores de edad, parecen escoger la maternidad como alternativa a las posibilidades inciertas del mercado laboral y como estrategia para asegurarse unos ingresos en forma de prestaciones sociales.

El nivel de gasto por persona en los hogares romaníes equivale al 30 % del gasto en un hogar medio en todos los países arriba mencionados, excepto la República Checa, donde representa aproximadamente el 45 %. El nivel real material de los roma en la República Checa, comparado con los otros países, resulta de la mejor evolución económica del país (PIB per cápita), además de por el nivel relativamente más bajo de desempleo romaní, y del nivel bastante alto del sistema social del país (en especial, el sistema de ayudas por maternidad y la subsistencia mínima garantizada que está en un nivel relativamente decente en comparación con otros países).

**Tabla 1. ¿Cómo es su vida ahora en comparación con los primeros años después del colapso del sistema antiguo? (en %) (Roma)**

	Bulgaria	República Checa	Rumanía	Eslovaquia	Hungría
Es mejor ahora	1,8	17,6	7,4	4,0	9,4
Es igual	7,1	18,3	5,1	6,3	20,8
Era mejor entonces	78,0	41,4	81,5	81,0	67,7
N/C 13,0	22,8	6,0	8,7	2,1	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: estudios realizados por ILO y UNDP 2000/2001 (Ivanov 2002), adaptados, cálculos propios.

Por lo tanto, no es sorprendente que mientras que en otros países los roma declaran inequívocamente que su vida ha empeorado desde el cambio de régimen, los roma checos no son siempre tan críticos (ver tabla 1). Asimismo, la proporción de romaníes que se consideran pobres no supera el 50 % en este país, mientras que en otros países una inmensa mayoría de los roma se consideran pobres aproximadamente entre el 70 % y el 90 %.

En cualquier caso, es evidente que los hogares romaníes pertenecen a los grupos de ingresos más bajos incluso en la República Checa⁽⁵⁾: mientras que el límite superior del primer (más bajo) decil de ingresos anuales per cápita es de CZK 45.400 (ČSÚ 2003), según nuestros resultados, el gasto medio per cápita en los hogares romaníes asciende a CZK 43.207. Además, el gasto medio de los hogares de trabajadores activos romaníes es tan sólo un 13 % más alto que el de los desempleados romaníes que participaron en los estudios. Esto demuestra que los ingresos de los trabajadores romaníes empleados casi exclusivamente en el mercado laboral secundario o la economía informal, no son altos.

Aunque las condiciones materiales reales de los roma son bastante malos en general, en comparación con la población mayoritaria, es su situación en el mercado laboral la que actúa como factor diferenciador clave en su sentimiento subjetivo de privación material. Los desempleados romaníes, evidentemente, son los más desaventajados el porcentaje de desempleados romaníes que se pueden clasificar como subjetivamente pobres es cuatro veces mayor que entre los roma con empleo (9 % vs. 35 %). Además, la tasa de pobreza subjetiva de los roma con empleo se acerca a la de la población mayoritaria (aproximadamente el 9 %).

(5) Siempre que aceptemos la hipótesis empíricamente verificada que el ingreso anual normalmente es igual al gasto anual.



Aunque el empleo no significa un aumento importante de los ingresos de los hogares romaníes, como ya hemos visto, sí les proporciona más independencia de las prestaciones sociales, y más autonomía para decidir cómo utilizar sus ingresos. También les proporciona algún alivio de la privación social derivada de la estigmatización que proviene de la sociedad mayoritaria y sus instituciones.

La privación material de los grupos de población que muestran un grado más alto de pobreza les obliga, a menudo, a pedir dinero prestado e ir sumando deudas. Los préstamos incrementan su nivel de pobreza y exclusión social y con frecuencia les expone a prácticas de usura: se han llevado varios casos demostrables de usura ante los tribunales de la República Checa. Aunque la situación de los roma en el mercado laboral no está muy correlacionada con su preferencia por la estrategia de pedir préstamos (alrededor de dos tercios de ellos piden préstamos), influye de manera importante en su capacidad de pagar sus deudas. De forma que tan sólo el 20 % de los trabajadores romaníes activos están endeudados, mientras que más de la mitad de los desempleados romaníes lo están (Vyzkum, 2002).

4 LOS FACTORES DETERMINANTES DEL DESEMPLEO ROMANÍ

Los principales factores determinantes de la situación (marginal) de los roma en el mercado laboral, según nuestros estudios, son los siguientes: en primer lugar, existen factores estructurales que determinan la eficacia de la búsqueda del empleo: nivel de desempleo, segmentación del mercado laboral, características del sistema de prestaciones (incluidos sus funciones de protección e incentivación); en segundo lugar, las capacidades individuales en el sentido más amplio de la palabra: el capital humano, sobre todo reflejado por la educación, y el capital social (el grado y la calidad de las redes sociales de cada uno); en tercer lugar, «el derecho» al acceso (igual) y el acceso real al mercado de trabajo. Esto es, el derecho a competir en condiciones de igualdad en el mercado laboral, en contraste con las prácticas de contratación y despido de los empresarios, y las políticas públicas en el mercado laboral que ocurren en la práctica.

Las siguientes secciones contemplan los grupos segundo y tercero de los factores arriba mencionados. El primero ya lo hemos visto parcialmente en la sección «El mercado laboral y la exclusión social de los roma.»

4.1. Capital humano y social

Con los procesos de transformación del mercado y la modernización de las economías, los trabajos que requieren poca o ninguna formación en los sectores



tradicionales de agricultura e industria van desapareciendo. Los roma que, en el mejor de los casos, tienen un nivel de educación primaria, se encuentran en la peor situación. El desempleo de este grupo específico supera el 75 % en la mayoría de los países post-comunistas, excepto la República Checa y Hungría, donde es algo menor (aproximadamente el 55 %). Los roma cualificados lo tienen un poco más fácil, sobre todo en las economías más avanzadas y con tasas de desempleo más bajas, como la República Checa y Hungría. En los países menos avanzados y con una alta tasa de desempleo de la población en general, además de una tasa muy alta de desempleo romaní, una mayor calidad de capital humano no cambiaría mucho la situación (ver tabla 2).

Tabla 2. Tasa de desempleo entre los roma por nivel de educación

País	Sin terminar primaria y ninguna (ISCED = 0 y 1)	Primaria (ISCED = 2)	Sin terminar secundaria (ISCED = 3)	Secundaria y superior (ISCED = 4 y superior)	Total
República Checa	75,7	55,6	33,8	10,3	46,3
Hungría	78,7	57,0	41,5	39,1	56,5
Rumanía	82,7	76,6	66,9	63,6	76,9
Bulgaria	89,5	80,9	73,7	53,3	80,0
Eslovaquia	94,1	87,6	85,0	56,1	84,8

Fuente: estudios UNDP e ILO 2000/2001 (Ivanov 2002).

Por lo anterior, es imprescindible plantearse hasta qué punto la dinámica educacional de los roma sigue el ritmo de la transformación del mercado laboral y hasta qué punto encaja con la cambiante demanda de mano de obra no cualificada. Tan sólo una quinta parte, aproximadamente, de los roma en Bulgaria, Rumanía y Hungría han completado algún grado de formación vocacional o educación secundaria o superior. Según nuestros resultados, el nivel de educación de los roma es más alto en Eslovaquia y la República Checa (ver tabla 3).

Al mismo tiempo, los resultados muestran sólo una pequeña tendencia hacia el progreso educacional de los roma. En todos los países estudiados encontramos que el mayor avance en la educación se ha registrado entre la generación mayor (de 50 años y más) en comparación con las generaciones menores. Sin embargo, la generación más joven (menos de 30 años), que ha entrado en el mercado laboral en las condiciones de economía de mercado, ha



progresado poco si se compara su educación con la de la generación intermedia (30 a 50 años). En contraste con otros países, la proporción de roma formados vocacionalmente ha aumentado en la República Checa. Aunque ni siquiera este país ha visto una mejora visible en la proporción de los roma que consigue completar su educación secundaria y universitaria (tabla 3).

Tabla 3. La educación completada por los roma, por edad, en los antiguos países comunistas (participantes de la edad de 20 años y más, %)

País	Edad	Primaria sin terminar o ninguna	Primaria	Sin terminar secundaria	Secundaria y superior	
Bulgaria	20-29	36,9	42,4	2,5	18,2	100,0
	30-49	31,5	51,1	2,6	14,8	100,0
	>=50	57,1	32,9	1,6	8,5	100,0
	Total	41,8	42,7	2,2	13,3	100,0
República Checa	20-29	15,1	27,1	51,9	5,8	100,0
	30-49	19,8	37,8	37,8	4,6	100,0
	>=50	44,7	30,6	21,8	2,9	100,0
	Total	23,3	33,2	38,9%	4,6	100,0
Rumanía	20-29	46,8	31,1	14,9	7,2	100,0
	30-49	42,5	32,9	18,1	6,5	100,0
	>=50	54,0	29,8	12,1	4,2	100,0
	Total	46,1	31,8	15,9	6,2	100,0
Eslovaquia	20-29	11,9	30,7	46,4	10,9	100,0
	30-49	9,3	38,0	46,2	6,5	100,0
	>=50	19,6	44,9	32,9	2,5	100,0
	Total	11,7	36,9	44,1	7,2	100,0
Hungría	20-29	25,6	50,2	19,0	5,2	100,0
	30-49	29,8	47,8	18,8	3,6	100,0
	>=50	53,7	30,4	12,1	3,7	100,0
	Total	34,1	44,5	17,4	4,0	100,0

Fuente: estudios UNDP e ILO, 2000/2001 (Ivanov 2002).



4.2. La discriminación

Básicamente, la discriminación se hace notar en varias dimensiones de la vida de los roma, incluida su situación en el mercado laboral. Para la mayoría de los roma, la discriminación relacionada con el acceso al empleo representa un importante problema. Esto es así incluso en la República Checa, donde el desempleo entre los roma es relativamente más bajo que en otros países. El 58 % de los roma checos perciben la discriminación en el acceso al empleo como un problema serio que afecta a su hogar. El 18 % lo considera un problema, aunque menos serio. Asimismo, la inmensa mayoría de los roma en los otros países post-comunistas ven este tipo de discriminación como un problema para sus hogares. La única excepción es Eslovaquia, donde menos de la mitad de los participantes son de la misma opinión. Sin embargo, esto se podría atribuir al hecho de que una parte de los roma eslovacos se hayan resignado a estar desempleados y, por tanto, encuentran irrelevante la pregunta. Cuando se estudia el nivel de discriminación, ni la educación ni la edad de los roma parecen desempeñar un papel importante. Aunque la discriminación tiende a disminuir a medida que aumenta el nivel de educación, cuando compiten con miembros de la mayoría dentro de la misma categoría profesional, los roma todavía se enfrentan a algún grado de discriminación.

Cuando se les pide que identifiquen las principales causas del desempleo, los propios roma apuntan a la etnicidad (excepto en Bulgaria y Rumanía, donde se considera que la recesión general económica es la causa más importante). Entre el 67 % y el 84 % de los roma entrevistados citaron la etnicidad entre los tres principales obstáculos a la hora de encontrar trabajo. La importancia asignada a la afiliación étnica, en comparación con otras causas, es especialmente llamativa en la República Checa y en Eslovaquia (80 % y 84 % de participantes, respectivamente). Y en todos los países la importancia asignada a esta razón era más alta que la que se le asignó a «formación insuficiente».

5 ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS DISEÑADAS PARA IGUALAR OPORTUNIDADES

La medida más importante para mejorar las perspectivas de empleo a largo plazo para los roma es la de promover la educación. Sin embargo, como hemos demostrado, la generación más joven de roma no está consiguiendo un progreso rápido en la educación en comparación con la generación que vivió bajo el sistema socialista. A la hora de evaluar las posibilidades de vida de los jóvenes roma, en comparación con la mayoría, los propios roma son especialmente



escépticos al valorar las oportunidades de empleo, además de las perspectivas de educación. Son éstos los factores que llevan a los roma a convencerse de que sus perspectivas de tener una vida digna son generalmente peores, en comparación con la mayoría, y que les conducen a un sentimiento de exclusión social (ver tabla 4).

Tabla 4. ¿Cuáles son las oportunidades de vida de sus hijos en comparación con las de los niños mayoritarios en su país? (puntuación media; 1 = mayor, 2 = igual, 3 = menor)

País	A la hora de encontrar trabajo	A la hora de proporcionarles una educación a sus hijos	A la hora de llevar una vida sana	A la hora de formar una familia feliz	A la hora de tener amigos honestos en los cuales pueden confiar
Bulgaria	2,84	2,72	2,39	2,33	2,25
República Checa	2,80	2,56	2,23	2,13	2,03
Rumanía	2,62	2,37	2,38	2,33	2,14
Eslovaquia	2,83	2,43	2,27	2,07	2,00
Hungría	2,75	2,44	2,25	2,11	2,16
Total	2,77	2,50	2,31	2,19	2,11

Fuente: estudios UNDP e ILO, 2000/2001 (Ivanov 2002).

Nota: 3.706 participantes (con niños).

El acceso a la educación lo condicionan múltiples factores, especialmente la motivación y las aspiraciones de los propios roma. Dichas aspiraciones y motivaciones, sin embargo, derivan de su percepción de las verdaderas oportunidades en el mercado laboral que les proporciona la educación. Las políticas activas de empleo que fomentan las oportunidades del mercado laboral de los roma son importantes a corto plazo⁽⁶⁾.

Aunque la mayoría de los roma en todos los países objetos del estudio estaban desempleados en la actualidad o habían experimentado situaciones de desempleo en el pasado, sólo del 7 % al 12 % de los roma en el rango de edad de los 55 años habían participado en algún programa de empleo activo.

Es sintomático que, aunque la formación insuficiente es, además de la etnicidad, el obstáculo más grave para los roma en el mercado laboral, pocos tienen

(6) Esto es lo que dicta el Plan Nacional de Acción para el Empleo (en la directriz «Igualdad de Oportunidades»). Estos planes se desarrollan en los países de la UE dentro del marco de las directrices de la «Estrategia Europea de Empleo». Desde 1999, también se aplican en la República Checa, Hungría y Eslovaquia, es decir, los países que pasaron a formar parte de la UE en 2004.



la oportunidad de asistir a programas de formación. Además, los que participan en los programas de empleo activo no creen, por lo general, que los programas puedan mejorar sustancialmente su empleabilidad y sus posibilidades en el mercado laboral. En el conjunto de países estudiados, los programas públicos de empleo mejoraron significativamente las perspectivas de empleo de tan sólo un 6 % de los participantes. Otros 28 % dicen que los programas mejoraron sus perspectivas hasta cierto punto. Para el resto, los programas no significaron ninguna mejora.

6 LA INCLUSIÓN LABORAL DE LOS ROMA EN LA AGENDA POLÍTICA

Al igual que las causas de exclusión del mercado laboral entre los roma son complejas, su inclusión requiere la adopción de posiciones y soluciones complejas. Hay tres áreas de política pública que son especialmente importantes para la inclusión de los roma en el mercado laboral. El mayor reto a largo plazo para la política pública en relación a los roma es el de aumentar su nivel de educación, especialmente el número de roma educados en colegios secundarios y universidades. Esto es de vital importancia no sólo para su progreso en el mercado laboral, sino para su estatus social en general, y para su representación en las administraciones públicas y en las instituciones que trabajan en áreas relacionadas con los roma. Esto requiere varias medidas en la política de educación, incluidas medidas que instauren la igualdad de oportunidades. Otro requisito previo esencial es el avance en las propias aspiraciones y motivaciones de los roma. Éstas sólo podrán crecer si la discriminación, tanto abierta como latente, se combate con todas las armas disponibles. Finalmente, en vista de la inmensa privación real de los roma en el mercado laboral, también son esenciales unas medidas políticas activas de empleo, destinadas específicamente a cubrir las necesidades de los roma.

Las medidas arriba mencionadas evidentemente requieren un cambio radical en la definición de los problemas y de las metas, además de en los métodos utilizados en las agendas políticas. Tal cambio no puede tener lugar sin la participación activa de los actores cuyos problemas se pretende solucionar, es decir, los propios roma. Es necesario que ellos mismos exijan, cada vez más, la adopción de medidas apropiadas y deseables. En la República Checa podemos ver que aunque las administraciones públicas han identificado el empleo y la educación como el origen de la privación social de los roma (Zpráva, 1997), la necesidad de potenciar la inclusión social de los roma carece de la suficiente legitimidad entre el resto de la sociedad. Por contra, existe una expectativa predominante en la sociedad checa de una asimilación «espontánea» de los roma



en la cultura mayoritaria. En el proyecto PHARE del año 2000, casi el 80 % de participantes que vivían en barrios romaníes eran de la opinión de que «los roma deberían adaptarse a la sociedad mayoritaria» y el 90 % estaban de acuerdo en que «los propios roma deberían intentar mejorar su situación». En contraste, tan sólo el 12 % de integrantes de la mayoría creían que «la sociedad mayoritaria debe hacer más por los roma» (Vyzkum, 2002).

En estas circunstancias, la separación de los roma del escenario de la agenda política pública representa un obstáculo considerable⁽⁷⁾. Complica los esfuerzos para la adecuada identificación de las áreas problemáticas y para el correcto trazado de los objetivos de las políticas públicas necesarias para mejorar la situación de los roma, así como para la adopción de dichas políticas. Los propios roma son conscientes de este obstáculo. Cuando se les pregunta: «¿En su opinión, cual puede ser el principal factor para que los roma lleguen a participar en la sociedad en igualdad de condiciones?», el 70 % de los participantes romaníes en la República Checa dijeron que era «la participación romaní en la administración del Estado a nivel local» y 62 % dijo que era «la participación romaní en la administración del Estado a nivel central» (Vyzkum, 2002). Por el momento, parece difícil reforzar estas exigencias a través de las instituciones políticas, ya que el acceso a dichas instituciones por parte de los roma se ve dificultado. La minoría romaní es internamente heterogénea y, en general, políticamente inactiva.

7 CONCLUSIONES

La exclusión social y la privación material de las poblaciones romaníes derivan, sobre todo, de su exclusión de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral. Los factores que determinan la marginación de los roma en el mercado laboral son, sin embargo, complejos y generan un círculo vicioso de privación. Con las transformaciones de las condiciones sociales y las nuevas tendencias en la demanda de mano de obra, se han encontrado en una situación de mano de obra marginal que oscila entre el desempleo y el mercado laboral secundario e informal. Al mismo tiempo, sin embargo, han ganado un cierto grado de acceso a prestaciones sociales, lo que a menudo lleva a su dependencia del estado del bienestar.

Actualmente, sus insuficientes capacidades muy especialmente su bajo nivel de educación, son los principales obstáculos. Sin embargo, incluso más

(7) La introducción del puesto de «Consejero Romaní» en las autoridades de distrito, a través de un ordenamiento gubernamental en la República Checa en 1999, se consideró positivo. Sin embargo, el papel real de los consejeros a menudo se limitaba a lidiar con asuntos espinosos que debían estar entre las competencias de otras secciones de la administración pública (Sirovátka, Hamarová, 2001).



importante, aun para los que sí han recibido algún grado de educación, es la discriminación por parte de los empresarios en el mercado laboral formal. También, su débil capital social (que resulta, entre otras cosas, de su concentración entre familias, comunidades y barrios marginados, con menos vínculos al mercado laboral) les coloca en clara desventaja.

Debido a estas circunstancias, muchos roma se plantean una dependencia permanente del mercado laboral secundario e informal y de las prestaciones sociales. El antiguo régimen les cortó el acceso a los niveles más altos de educación y no les animó a apreciar debidamente la importancia de la educación escolar. Actualmente, el considerable grado de discriminación latente hacia los roma no hace sino minar su confianza en la competencia en el mercado y, subestimar la importancia de la educación. Esta discriminación, por el contrario, refuerza su arraigo al mercado laboral secundario y al trabajo informal de la economía sumergida, además de su dependencia de las prestaciones sociales. El nivel educativo de los roma aumenta muy lentamente, más lentamente que entre la población mayoritaria.

La exclusión del mercado laboral no se ve adecuadamente contrarrestado con políticas que faciliten el acceso al mercado laboral y refuercen el derecho de la minoría romaní a una participación en igualdad de condiciones en el mercado laboral. Las políticas de educación, las medidas anti-discriminatorias, las políticas de empleo, las medidas y los incentivos ahora vigentes para aumentar la participación de los roma en la política pública, ni se pueden aplicar ni son extensivas. Tampoco responden siempre de manera adecuada a las necesidades de los roma. Esto, probablemente, resulta del hecho de que las medidas deseables no disfrutaran de gran legitimidad y apoyo por parte de la sociedad, de los representantes políticos y de la administración pública.

Todavía no se ha llegado a un consenso. Tampoco se han definido las políticas fundamentales que pudieran mejorar las capacidades de los roma para su inclusión en el mercado laboral y establecer así su derecho al acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones.

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ČSÚ. *Sociální situace domácností v roce 2001 (Situación social de los hogares 2001)*. Praha: Český statistický úřad, 2003.

DAHRENDORF, Ralf. *The Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty*. London: George Weidenfeld and Nicolson, 1998.



- GALLIE, Duncan, PAUGAM, Serge and JACOBS, Sheila. Unemployment, poverty and social exclusion. Is there a vicious circle of social exclusion? *EUROPEAN SOCIETIES* 2003, vol. 5, n.º 1, pp. 1-32.
- GIDDENS, Anthony. *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*. Cambridge: The Polity Press, 1998.
- IVANOV, Andrey et al. *Avoiding the Dependency Trap. The Roma in Central and Eastern Europe*. Bratislava: United Nations Development Programme, 2002.
- MAREŠ, Petr, SIROVÁTKA, Tomáš y VYHLÍDAL, Jiří. Dlouhodobě nezaměstnaní – životní situace a strategie (Parados de larga duración – situaciones y estrategias). *SOCIOLOGICKÝ ČASOPIS (CZECH SOCIOLOGICAL REVIEW)*, vol. 39, n.º 1, pp. 37-54.
- MAYES, David. G. Introduction. In Mayes, D. G., BERGHMAN, J. y SALAIS, R. 2001. (eds) *SOCIAL EXCLUSION AND EUROPEAN POLICY*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2001, pp. 1-26.
- MUFFELS, Ruud J. A., TSAKLOGLOU, Panos. Introduction: Approaches to Analysing Social Exclusion in European Welfare States, MUFFELS, R. J. A., TSAKLOGLOU, P. (eds) *SOCIAL EXCLUSION IN EUROPEAN WELFARE STATES*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2002, pp. 1-20.
- RADICŮVÁ, Iveta. *Hic Sunt Romales*. Bratislava: Fullbrightova komisia SR, Nadácia S.P.A.C.E, 2001.
- SEN, Amartya. *Inequality Re-examined*. Oxford: Russel Sage Foundation, Clarendon Press, 1992.
- SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Sirovátka, Tomáš, Hamarová, Nóra. Romští poradci: krok k řešení problému romské komunity? (Consejeros Roma: un paso para resolver los problemas de la comunidad romaní?) *SOCIÁLNÍ POLITIKA* 2001, n.º 5, pp. 11-12.
- VYZKUM *interetnických vztahů*. (*Interethnic Relationships Research*) Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. Project Phare Improvement of Relations between the Roma and Czech Communities, 2002.
- ZPRÁVA O STAVU ŘOMSKÉ KOMUNITY (BRATINKOVA ZPRÁVA). Praha: Materiál pro jednání vlády ČR. (Prague: Report on Romany Community Situation, Bratinka's Report - Czech government document), 1997.