

**APORTES PARA UNA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA
DEL PUEBLO GITANO EN BOGOTÁ, COLOMBIA¹**

Autor

JAVIER DAVID RUIZ VARGAS

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Gobierno del Territorio y
Gestión Pública

MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA

Tutor del trabajo de grado

JUAN CARLOS MERCHÁN ZULETA

Datos de contacto del autor

Teléfono: +573102820791

Correo electrónico: ruizvargasjd@gmail.com

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ D.C. DICIEMBRE DE 2019**

¹ Este trabajo es el resultado de un proceso de investigación aplicada realizado en la ciudad de Bogotá durante el segundo semestre de 2019.

RESUMEN

En Colombia, de manera singular, el pueblo Rrom o gitano ha emprendido desde la década de 1990 un proceso de incidencia política como forma de lucha por el reconocimiento y la reivindicación de derechos. En 2011, se logró en Bogotá la promulgación de la política pública distrital para los Rrom, que además de reconocerlos como etnia, dispone un plan de acciones afirmativas para la garantía de sus derechos. Este hecho es producto del accionar colectivo étnico y de la apertura de espacios institucionales para la participación política.

No obstante, para 2019, en términos de cumplimiento de metas esperadas, la política pública muestra resultados que aún distan de tales propósitos. Siendo así, en esta investigación cualitativa se analiza y presenta un diagnóstico histórico de la incidencia política del pueblo Rrom, donde se identifican impactos en tres dimensiones de la política pública: simbólica, sustantiva y operativa. A partir del diagnóstico, se constata una incidencia baja en la dimensión operativa, por lo que en la parte final de este trabajo se ofrece una propuesta específica de fortalecimiento de la incidencia política enfocada tanto a los Rrom como al Estado. Todo ello, bajo la idea de que solo mejorando la participación y la incidencia se puede llegar a los resultados esperados de la política pública.

Palabras clave

Incidencia política, política pública, gitanos, Rrom, movimiento social, dimensiones de política pública

ABSTRACT

In Colombia, in a unique way, the Rrom or Gypsy people have undertaken a process of political advocacy since the 1990s as a form of struggle for recognition and rights claims. In 2011, the promulgation of the district public policy for the Rroms was achieved in Bogotá, which, in addition to recognizing them as ethnic groups, provides an affirmative action plan to guarantee their rights. This fact is the product

of ethnic collective action and the opening of institutional spaces for political participation.

However, by 2019, in terms of meeting expected goals, public policy shows results that are still far from such purposes. Thus, this qualitative research analyzes and presents a historical diagnosis of the political advocacy of the Rrom people, whose impacts are identified in three dimensions of public policy: symbolic, substantive and operational. From the diagnosis, there is a low incidence in the operational dimension, so in the final part of this work a specific proposal to strengthen the political incidence is offered, focused both on the Rrom and the State. All this, under the idea that only by improving participation and incidence can the expected results of public policy be achieved.

Keywords

Political influence, public policy, gypsies, social movement, public policy dimensions

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
METODOLOGÍA.....	3
1. CONTEXTO HISTÓRICO Y DINÁMICAS DE MOVILIDAD DE LOS RROM EN COLOMBIA	4
1.1 ORIGEN E ITINERANCIA EN EUROPA.....	4
1.2 LA PRESENCIA EN COLOMBIA: ENTRE ITINERANCIA Y SEDENTARISMO.....	7
1.3 ACTIVIDADES ECONÓMICAS	9
1.4 ORGANIZACIÓN INTERNA Y CIFRAS ACTUALES DE LAS KUMPAÑIAS	13
2. UNA MIRADA A LA INCIDENCIA POLÍTICA RROM DESDE TRES DIMENSIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	17
2.1 MOVILIZACIÓN SOCIAL DE LOS RROM	17
2.2 LAS TRES DIMENSIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL IMPACTO RROM	22
2.2.1 Dimensión simbólica.....	23
2.2.2 Dimensión sustantiva.	31
2.2.3 Dimensión operativa.....	33
3. HACIA UNA INCIDENCIA POLÍTICA TRANSFORMADORA Y REIVINDICATIVA.....	43
3.1 FORMACIÓN POLÍTICA	44
3.2 SEGUIMIENTO CONSTANTE, PARTICIPATIVO Y CON ENFOQUE ÉTNICO	45
3.3 EDUCACIÓN COMO PILAR DE LA CULTURA Y LA ORGANIZACIÓN	46
3.4 RELACIONAMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE REDES DE APOYO	47
3.5 MIRAR Y APRENDER DE OTRAS EXPERIENCIAS	47
CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	50
ANEXOS	54

Introducción

Las luchas sociales por el reconocimiento y la reivindicación de derechos han estado casi siempre presentes en la historia y han sido factor clave para entender los procesos políticos por los que las sociedades adquieren uno u otro orden específico. Siendo así, constituyen un fenómeno fundamental a la hora abordar actualmente temas de gobernanza y gestión pública. Este trabajo investigativo parte de ese supuesto, para analizar un caso específico: la trayectoria de incidencia política del pueblo gitano en Bogotá y Colombia.

Los gitanos son una minoría dentro de las minorías étnicas diversas que hacen parte de la población del país. Es posible que por esto, su accionar colectivo no haya sido ampliamente divulgado o estudiado, aun cuando data de décadas atrás y contiene singularidades sumamente relevantes para la gestión pública. Esta investigación reconoce estos vacíos y tiene como objetivo general proponer lineamientos generales de incidencia política para los gitanos de Bogotá, con miras a la reivindicación de sus derechos como pueblo, reflejada en mejoras a la calidad de vida. Todo esto, a partir de un análisis tipo diagnóstico sobre la trayectoria de incidencia política que han tenido los Rrom en Bogotá y Colombia, así como de la política pública distrital que ha sido dispuesta desde 2011 para atender sus demandas.

De forma complementaria al objetivo general, el trabajo tiene los siguientes objetivos específicos:

- I. Caracterizar los cambios en las dinámicas de movilidad de los gitanos en Colombia, su contexto histórico y forma de organización interna.
- II. Identificar los alcances y limitaciones de incidencia política que han tenido los Rrom en las dimensiones de la política pública distrital.

- III. Contribuir a la visibilización de las principales necesidades y demandas que hoy como pueblo tienen los gitanos de Bogotá, a partir de la propuesta de líneas estratégicas para el fortalecimiento de la incidencia política.

Siendo así, en cuanto a lo conceptual y teórico, la investigación tiene como variable principal la *incidencia política*, entendida como:

cualquier acción destinada a influir en actuaciones, comportamientos, posiciones y decisiones públicas, privadas y particulares con el objetivo de conseguir una transformación social: cambiar lo que es por lo que debería ser, considerando esto último como una mejora ya sea en relación al interés general o a un interés particular” (Collado, 2015, pág. 5).

Para el estudio del devenir de esta dinámica, la investigación se divide en tres capítulos generales. El primero, ofrece una caracterización sobre los gitanos, su contexto histórico y las particularidades de su presencia en Colombia. En el segundo, se analiza el proceso de incidencia política de los Rrom en el marco de la política pública, desde la lógica de tres dimensiones para identificar alcances y limitaciones desde antes de su promulgación hasta la actualidad. En la tercera parte, se presentan algunos lineamientos estratégicos para el fortalecimiento de la incidencia política con miras a la reivindicación de derechos y la mejora en los resultados de la política pública.

Si bien este estudio tiene elementos de cada uno de los ejes estructurantes de la maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública, a saber, gobernanza, territorio y gestión pública, se centra en este último eje al tratarse de un análisis de política pública desde la perspectiva de la incidencia política de la sociedad civil organizada, en este caso, del pueblo gitano.

Metodología

Este trabajo de investigación aplicada es principalmente de carácter cualitativo, en tanto consiste en un análisis histórico y descriptivo sobre el devenir del pueblo Rrom en Colombia en relación con su incidencia política (diagnóstico de esta situación). Sin embargo, se apoya de las estadísticas y las cifras para presentar evidencia y transformaciones en los periodos de tiempo que se tienen en cuenta antes de la política pública (2004) y después de su implementación (2017).

El punto de partida temporal general se da a partir de la promulgación de la constitución política de 1991 que es un hecho trascendental en el reconocimiento de las minorías étnicas del país. Todo esto, hasta la actualidad, aunque teniendo también como referencia el año 2010, donde se reconoce a nivel nacional al pueblo gitano. Reconociendo que el análisis del accionar colectivo del pueblo gitano en Colombia es un tema de estudio bastante incipiente, y mucho más en clave política, el alcance de la investigación es meramente exploratorio y de carácter descriptivo (Hernández Sampieri, et al. 2010).

Para la recolección de información y su posterior análisis, se utilizó como principal medio la revisión documental, apoyada en la hermenéutica como método para la interpretación y comprensión. Así mismo, fueron realizadas entrevistas abiertas a personajes clave que han figurado en el proceso de incidencia política. Estas entrevistas se almacenaron y se complementaron con recolección de información cuantitativa de fuentes primarias y secundarias para presentar cifras que soportan las afirmaciones y hallazgos de la investigación.

En el caso de estudio se tomó como unidad de análisis la población gitana que vive en la ciudad de Bogotá, alrededor de 600 personas según el último censo nacional, aunque también se tiene en cuenta la información más relevante sobre las demás ciudades principales donde habitan y se ha reconocido oficialmente presencia de gitanos.

1. Contexto histórico y dinámicas de movilidad de los Rrom en Colombia

1.1 Origen e itinerancia en Europa

El origen del pueblo Rrom o gitano en el mundo ha sido objeto de controversias históricas a lo largo de los últimos siglos y a nivel mundial. Sin embargo, la teoría más difundida y socialmente aceptada les sitúa como provenientes de la región de la India en el continente asiático². Estas imprecisiones sobre los orígenes parecen obedecer a una estrategia intencional del mismo pueblo para promover su conservación y evitar la persecución. Como menciona Paternina (2013):

Entre los Rrom el ocultar aspectos importantes del grupo a los miembros de la sociedad hegemónica ha sido un hecho recurrente históricamente hablando y de algún modo esto al interior del colectivo es un código de actuación que en la medida de lo posible debe preservarse (Pág. 69).

El acercamiento al devenir histórico gitano pone sobre la mesa la cuestión sobre el relacionamiento que ha tenido este pueblo con los demás sectores y grupos de las sociedades donde han hecho presencia. Desde el siglo XIII, cuando parece que empieza a asumirse la presencia de gitanos en el continente europeo, puede apreciarse una suerte de invisibilidad intencional como forma de resistencia cultural y, a su vez, de acoplamiento en las sociedades receptoras. Sin embargo, los elementos propios de los Rrom como la lengua³, tradiciones, vestimenta, entre otros, sirvieron de referente para constatar su llegada a Europa y empezar a diferenciarles del resto de la población.

Diversos autores coinciden en los siglos XIII y XIV sobre primeros atisbos de presencia romaní en Europa, en regiones como Grecia, Italia, Creta y el Sureste europeo⁴. Las principales tácticas que utilizaron para desplazarse y emprender su

² Muchos otros autores se han referido a la procedencia de los gitanos desde otras regiones del mundo como Etiopía, Egipto, Túnez o Mesopotamia (De Vaux Foletier, 1977).

³ La lengua de los gitanos se conoce como el Romaní o Romanés, y se estima que en la actualidad posee alrededor de 5 millones de hablantes.

⁴ Ver (Hancock, 2005), (Aguirre, 2006)

característica itinerancia fueron el peregrinaje y los salvoconductos (Paternina, 2013, pág. 71). Esta movilidad, así mismo, fue potenciada por los conflictos bélicos de la época.

A lo largo de la historia, la guerra ha sido uno de los principales catalizadores de la movilización y la migración de pueblos, así como de su reconfiguración. El caso de los gitanos no es la excepción, más bien es ejemplo pertinente. Como es bien sabido, los procesos de construcción del Estado en Europa estuvieron marcados por la violencia y la segregación social, y los gitanos, en su itinerancia, fueron víctimas históricas de estos procesos. Para resistir, como se mencionó anteriormente, usaron básicamente estrategias de peregrinaje con las que se movieron por el grueso del continente y lograron conocer así diferentes culturas occidentales. La siguiente Figura ilustra las trayectorias y tiempos migratorios de los Rrom en la Europa del siglo XIV al XVI.

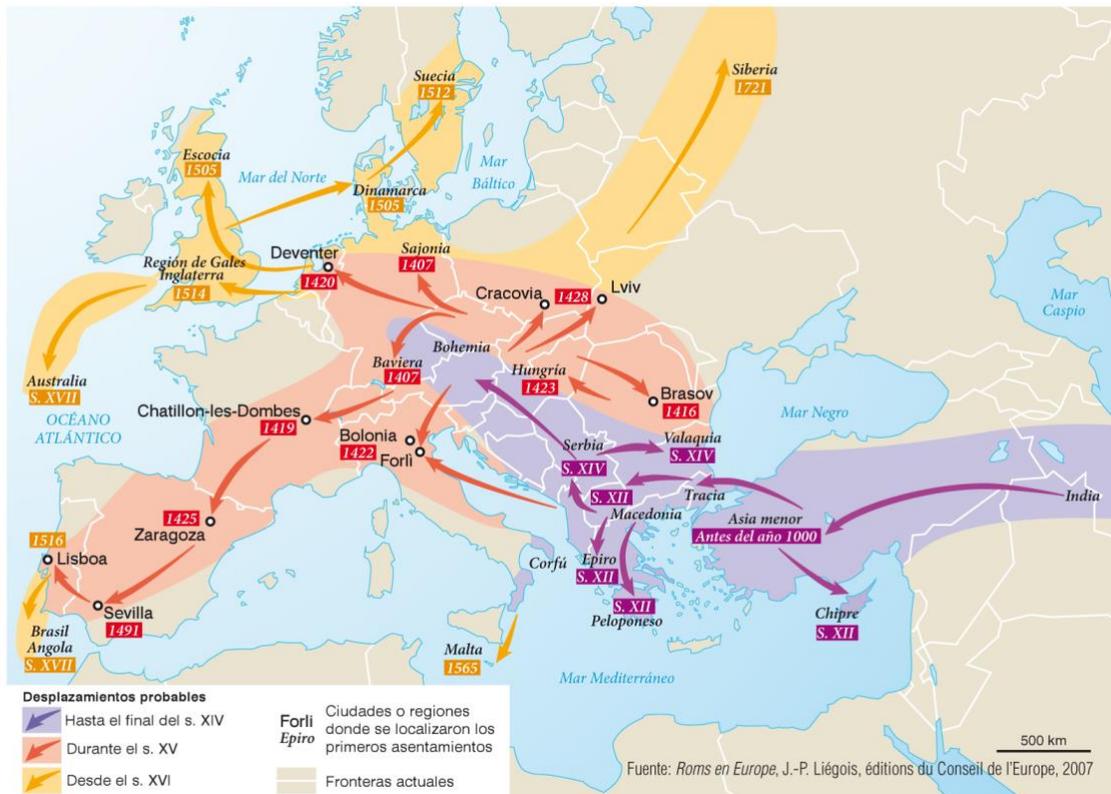


Figura 1. Mapa de las migraciones gitanas en Europa entre siglos XIV y XVI (Chao, 2012).

La violencia constituyó desde esa época un factor determinante en las dinámicas migratorias de los gitanos y en su configuración como pueblo. Marcó, además, el relacionamiento de la comunidad con los Estados y con la sociedad civil en cada lugar donde convivieron. De la misma manera, las dos guerras mundiales y la Europa de entreguerras fueron escenarios propicios para generar condiciones de ingobernabilidad, es decir, una débil o nula respuesta de los Estados frente a las necesidades Rrom, donde por acción u omisión de la institucionalidad pública se produjeron afectaciones negativas para la comunidad⁵.

El fenómeno imperialista de esta época no solo provocó impactos negativos en las condiciones de vida de esta población, sino que además, con sus galopantes nacionalismos promovió dinámicas como la xenofobia y el racismo, que en conjunto motivaron la expulsión forzosa de gitanos hacia diversas partes del mundo. Ejemplo de esto es lo que en romanés (lengua gitana) se conoce como “porraimos”: el holocausto gitano sufrido durante la Segunda Guerra Mundial y el régimen de la Alemania Nazi (Santos, et al, 2016). Sin embargo, al ser opacada por el holocausto judío, la victimización de los Rrom pasó a un segundo plano, resultando así en un problema de ingobernabilidad en la mayor parte del continente europeo donde era invisibilizada o incluso ignorada esta población.

Si bien muchos gitanos optaron nuevamente por migrar o esconderse, otra parte importante abogó por la incidencia y el reconocimiento de su comunidad como pueblo y como sujeto de derechos. En 1965, fue creado en París el Comité International Tsigane (CIT), que de forma novedosa articulaba y organizaba a los Rrom para presentar sus demandas ante los Estados europeos. A partir de diversos congresos y espacios de participación promovidos desde allí, se logró que a nivel estatal y transnacional se diera respuesta a la situación compleja de los gitanos; asimismo, se fijó en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

⁵ No obstante, las dinámicas de discriminación y exclusión social a los gitanos son de vieja data. En Europa desde el siglo XVI sufrieron vejaciones de diversa índole y expulsiones forzosas de sus territorios. Esta dinámica estuvo asociada más que todo por el rechazo de la mayoría a las costumbres gitanas, rumores sobre ellas y xenofobia en general (Paternina, 2013).

la responsabilidad de los países miembros para reconocer y mejorar la calidad de vida de los Rrom que habitan ese territorio (Klímová-Alexander, 2005).

1.2 La presencia en Colombia: entre itinerancia y sedentarismo

La llegada del pueblo gitano a América se ha registrado efímeramente en el periodo de colonización europea del continente, con presencia diseminada y poco reconocible que solo alcanza a percibirse en la literatura (novelas, cuentos y demás) y en algunos comentarios provinciales de documentos coloniales.

En Colombia existen muy pocos registros de la presencia de los Rrom antes de la conformación de la república. En realidad el *boom* migratorio se da en la época de las guerras mundiales con la llegada al país de miembros de la comunidad Rrom procedentes de Francia, Alemania, España, Italia y Rusia. Su entrada al país se dio a través de puertos como el de Cartagena y por la frontera venezolana después del arribo a Puerto Cabello. A menudo los gitanos llegaban a estos lugares sin conocer el idioma o el nombre del país (Gamboa, Gómez, & Paternina, 2000).

Las dinámicas propias de itinerancia gitana han presentado un cambio importante en el transcurso de los últimos 40 años. Los distintos procesos de conflicto social y armado que se presentaron en el territorio nacional, acompañados de cambios en las actividades económicas de los Rrom generaron nuevos patrones de movilización y fenómenos de sedentarización, es decir, una transformación de su relación con el territorio.

La violencia armada experimentada entre las décadas de 1940 y 1980 no afectó de forma directa a los gitanos, dado que siempre se mantuvieron al margen de la escena política. Sin embargo, la violencia incremental vivida desde 1990 sobre todo en el departamento de Antioquia, sí los afectó directamente. Con los episodios de atentados indiscriminados en la capital y en zona rural del departamento, la mayor

parte de las familias que conformaban la Kumpania⁶ más grande del país, migraron desde La Estrella, Santa María e Itagûi hacia ciudades principales como Bogotá, Cúcuta y Girón, permaneciendo en Antioquia un escaso número de familias que luego se reubicaron en Envigado, donde viven aún (Gamboa, Gómez, & Paternina, 2000)⁷.

Sobre este tema, desde 2017 la Unidad para las Víctimas del conflicto armado interno (Uariv) puso en marcha un proceso para la rectificación y depuración de cifras de grupos étnicos pertenecientes al Registro Único de Víctimas. Producto de este proceso, se llegó a la conclusión de que 598 personas se han podido identificar como víctimas de la violencia pertenecientes al pueblo gitano. Como menciona el portal periodístico KienyKe “La DRGI (Dirección de Registro y Gestión de la Información) identificó que de las 30.194 personas que se encontraban marcadas en el RUV (Registro Único de Víctimas) con pertenencia étnica Rrom, solo 598 pertenecen realmente a este grupo poblacional étnico” (KienyKe, 2019, pág. 1).

Este desmarque o reducción del número no es arbitrario, sino producto de la rectificación de datos almacenados, puesto que siendo alrededor de 3.000 los Rrom que viven en el país, no podían ser víctimas individuales las más de 30.000 registradas como tal en el RUV.

La violencia consistió entonces en uno de los condicionantes fundamentales de la movilidad tradicional gitana, pero ya no de forma similar a lo sucedido en Europa, donde vieron la necesidad de migrar forzosamente a otros países. En Colombia, de forma singular, los Rrom tuvieron que emprender procesos de sedentarización en las principales ciudades del país a causa del desplazamiento forzado o del despojo

⁶ La Kumpania es la forma de organización social que tiene el pueblo gitano en Colombia, y que es reconocida así legalmente. Está constituida por familias que comparten lazos históricos, a menudo provenientes de una misma región y habitantes de un territorio en particular (Para ver con detalle el número de kumpanias en Colombia remitirse al anexo 1 del documento y al mapa de distribución).

⁷ Precisamente, como consecuencia de estos hechos, el Decreto 4634 de 2011, reconoce al pueblo Rrom como víctima y sujeto de reparación colectiva del conflicto armado, así como la obligatoriedad para el Estado de implementar medidas para su reparación, especialmente en temas de restitución de tierras.

de tierras, pero también debido a necesidades económicas producto del contexto de la época, relacionado con la globalización que empezaba a transformar el territorio.

1.3 Actividades económicas

Las distintas actividades económicas y culturales del pueblo gitano marcaron históricamente su nomadismo característico. En Colombia los gitanos que se dedicaban a actividades económicas como la forja del cobre y otros metales se radicaron en zonas como los santandereos, Antioquia y Cundinamarca. En esas regiones, además, apoyaban pequeños y medianos cañicultores con bienes y servicios que servían para la producción de panela (pailas o fondos de cobre, falcas de cobre y aluminio y la reparación de estos implementos), para lo cual muchos traían consigo desde Europa los implementos y herramientas necesarios (martillos, fraguas, alicates) (Gamboa, Gómez, & Paternina, 2000).

Había también gitanos que ejercían el comercio de ganado equino, cuyo sistema era similar al de los metales, pero tenía ciertos matices al depender de las zonas de abastecimiento de ganado. La dinámica general era la compra de mulas y caballos en la costa caribe y su venta en los departamentos del interior o viceversa según la época del año.

La compra y venta de ganado equino, por ejemplo, es una actividad que permanece en la memoria de la mayoría de los gadye⁸ que habitan zonas rurales y que se relacionan directamente con el pueblo Rrom. En diversos municipios antioqueños, santandereanos, del interior o de la costa, la gente suele recordar al “gitano que vendía bestias”. Esta actividad tradicional del pueblo Rrom era y es aún hoy una de las que más prestigio brinda a quien la ejerce, por el nivel económico y de

⁸ Término en romaní que usa la comunidad para referirse a los *no gitanos* o “*particulares*” (*sociedad mayoritaria*).

conocimiento que requiere, además de un “don” de la palabra que siempre relacionó al gitano con lo más prestante de la región en donde realiza su negocio (DNP, 2010).

No obstante, el número de gitanos que hoy se dedican a este negocio es mínimo, ya que tal mercado provincial se vio deteriorado por la reducción del uso de este como medio de transporte y de carga al ser reemplazado por vehículos a motor. Por otro lado, el factor de la violencia también tiene que ver con esa dinámica pues varias veces a familias Rrom les fue decomisada la mercancía por alguno de los actores armados ilegales de las zonas de tránsito hacia los distintos mercados. Además, la mengua de la economía campesina donde los Rrom comercializaban hizo que el caballo y la mula fueran un artículo suntuoso. Hoy solo se conocen cuatro familias que aún se dedican esporádicamente a la venta de caballos de paso fino y mulas en Tabio, Medellín y Girón (V. Gómez, comunicación personal, septiembre de 2019).

Por otra parte, paralelo a la forja y al comercio de ganado, se generaban actividades como la cartomancia y la quiromancia practicadas por las mujeres de la comunidad, que generaban un ingreso extra a la economía de las familias. Sin embargo, en la actualidad la mayor parte de la comunidad rechaza esta actividad o el haberla realizado antiguamente; esto, a causa de la pertenencia reciente de la mayoría de los gitanos a cultos cristianos y evangélicos que consideran esta práctica contraria a la religión, es decir, como sinónimo de pecado⁹.

El cambio de postura frente a ciertas actividades económicas e incluso identitarias en la comunidad, ha tenido varios vaivenes con el tiempo. Si bien actividades como la adivinación de la suerte, la lectura de cartas y demás, son consideradas por la gran mayoría como poco aceptables, hoy, por el contrario, la venta de calzado, que hace un par de décadas era considerada como de baja categoría y comprometía negativamente el estatus y el respeto frente a la comunidad, es hoy uno de los

⁹ La decisión de los gitanos de Colombia de pertenecer a los cultos cristianos o evangélicos es un tema con altos matices. Sin embargo, no es el foco de esta investigación más allá de rescatar lo relevante en el caso de estudio.

pilares más fuertes de la economía para más del 70% de la comunidad gitana de Colombia, sobre todo de la Kumpania de Cúcuta (V. Gómez, comunicación personal, septiembre de 2019).

En Cúcuta se vivió una situación particular, asociada principalmente a la necesidad económica, donde la mayoría de gitanos que se dedicaban al comercio informal terminaron radicándose en la ciudad, debido a la ventaja comercial de comprar mercancía en Colombia (principalmente calzado), para después venderla en Venezuela. Varias familias Rrom de otras regiones del país terminaron haciendo parte de la que hoy es una de las kumpanias más grandes de Colombia, la de Cúcuta (DNP, 2010) .

Así mismo, algunas familias que no hacen parte de la Kumpania de Cúcuta mantienen el vínculo comercial con Venezuela o Ecuador, principalmente, ejerciendo la actividad de la venta informal de calzado en su territorio, desplazándose desde sus respectivas Kumpanias (Girón, Bogotá, Sampués, San Pelayo, Envigado, entre otros), asumiendo claramente un costo mayor de transporte.

La venta de calzado y demás tipos de comercio informal de manufacturas es una actividad reciente, si se tiene en cuenta que hace unas dos décadas nadie se dedicaba a ello. Muy pocos gitanos se dedicaban a la venta de artículos y casi siempre estaban relacionados con el mundo equino (sillas de montar, aperos de cabeza, cabrestos y demás), pero el declive mencionado forzó a la comunidad a dedicarse casi en su totalidad a la venta informal de calzado como artículo principal.

La apertura del mercado de calzado en Venezuela dio un respiro a la comunidad, ya que la forma de trabajar del gitano como célula familiar produjo que los ingresos fueran considerables. Sin embargo, para muchas de las familias tradicionales que comenzaron a realizar la labor de buhonero o vendedor ambulante, el golpe a su autoestima fue fuerte aun cuando los ingresos pudieran ser aceptables.

Esta actividad se realiza hoy principalmente en Venezuela en las grandes ciudades como Caracas, ofreciendo el producto en las calles o parqueando los vehículos con la mercancía en alguna estación de servicio concurrida. En Colombia se realiza de la misma forma, lo que es muy cómodo para el gitano ya que permite su movilidad, aunque en el territorio nacional no es tan rentable debido a las características de capacidad y clase de consumo de la población local¹⁰ (Gamboa, Gómez, & Paternina, 2000).

Cabe resaltar que un mínimo de las familias gitanas que mantuvo sus prácticas económicas tradicionales (trabajo con metales, artículos equinos y ganado) permanecieron en sus zonas históricas, enfrentando por ello el deterioro de sus ingresos económicos, asociado a la reducción de su campo de acción, a la poca aceptación o al desgaste del mercado y de sus productos y servicios. Estas transformaciones en el estilo de vida y cultura gitana en Colombia, obedecen también a las presiones del contexto internacional global y al auge de las nuevas tecnologías (V. Gómez, comunicación personal, septiembre de 2019).

Finalmente, es importante mencionar que determinadas actividades económicas tradicionales impulsaban la movilidad y la dispersión de la comunidad, ya que en determinadas regiones el trabajo de objetos de cobre –por ejemplo- no permitía que más de una familia subsistiera a partir de este trabajo, lo que restringía la conformación de Kumpanias al permanecer en estas zonas solo un núcleo familiar, que además, por tradición, no permitía la participación de otras familias aun conformando la tradicional figura de la bortechía¹¹.

¹⁰ Los gitanos que viven en Colombia encuentran más complicada la labor de comerciar el calzado en este territorio, pues la mayoría de las personas acuden a los centros comerciales o puntos de venta más reconocidos o concurridos para adquirir estos productos.

¹¹ La Bortechía es un término empleado por los gitanos de Colombia para referirse a su modo tradicional de trabajo asociado, principalmente con los metales, donde cada familia Rrom respeta el valor y el espacio de trabajo de las demás, para tener las mismas oportunidades de ganancia y de mercado.

1.4 Organización interna y cifras actuales de las Kumpanias

Como forma de regulación de su vida social, el pueblo gitano tiene un sistema de justicia propia, denominada Kriss Romaní. La Kriss es un sistema jurídico transnacional, donde los hombres ancianos de mayor reconocimiento (llamados en la lengua gitana *Sero Romengue*), por tradición (*sakono*) adquieren autoridad y, a través de consejos o reuniones periódicas y con participación masculina mayoritaria, resuelven disputas o infracciones que se dan en la comunidad (Rojas & Gamboa, 2008). El esquema siguiente muestra de forma muy general la estructura social de la comunidad, sustentada en la Kumpania y la Kriss:

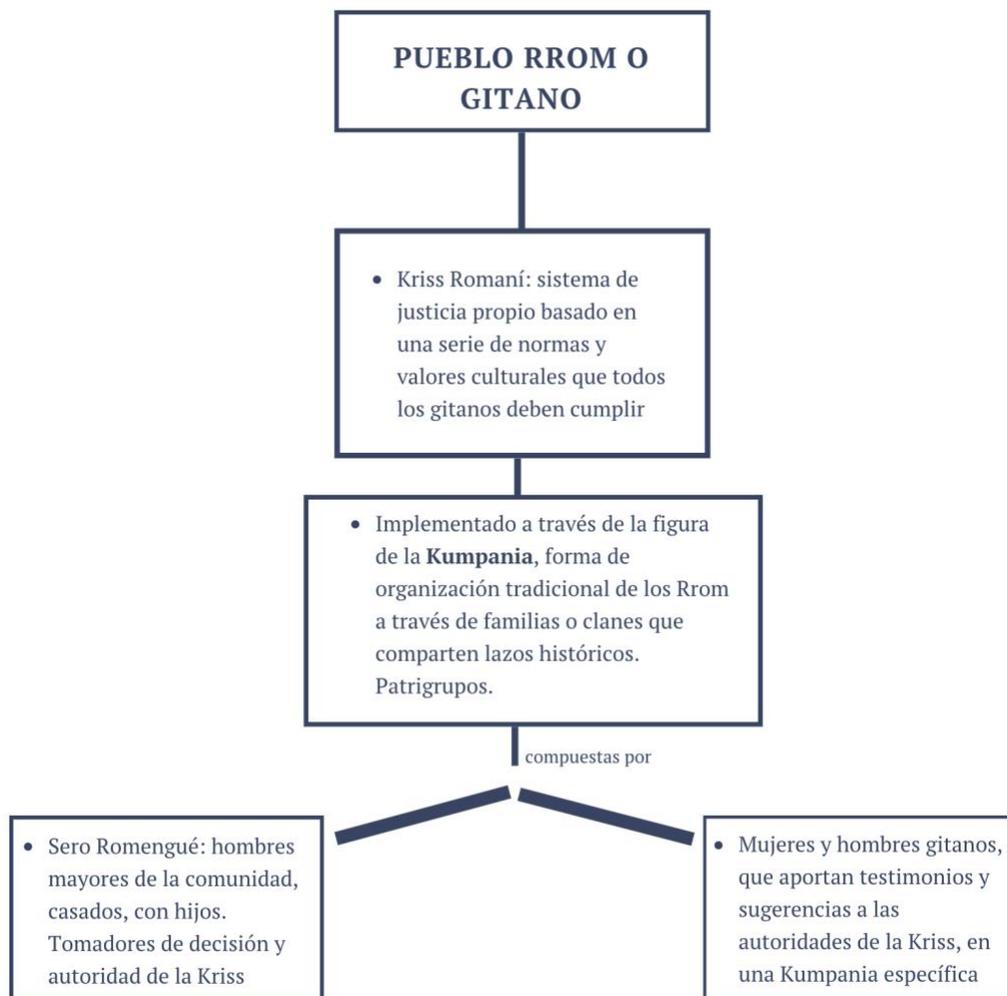


Figura 2. Estructura social general del pueblo gitano en Colombia Fuente: Autoría propia basado en Mincultura (Ministerio de Cultura - Colombia, 2011).

La Kriss está compuesta por todos los miembros de la comunidad, pero como se ha afirmado, la participación en esta, como figura decisoria, solo se da a los mayores de la comunidad (*Sero*). Las mujeres y los hombres que no tienen la condición de *Sero* o menores en edad, participan en ella como parte dando testimonio a favor o en contra de los procesados.

La figura de la Kriss solo es convocada en situaciones de diferencias o infracciones que se cometan dentro de la Kumpania por miembros de esta misma, en ningún caso la Kriss se convoca o tiene entre sus funciones solucionar temas que tengan como sujetos a personas gadye, en tanto, como ya fue afirmado, se trata de un sistema de justicia propio de los Rrom. Además, porque la eficacia de la Kriss radica en la aceptación del individuo (gitano), en su pertenencia.

Actualmente existen 11 Kumpanias reconocidas oficialmente en todo el territorio nacional, y se estima, según cifras del DANE (2018) y de los propios gitanos, que casi 3 mil personas las componen (ver Anexo 1):

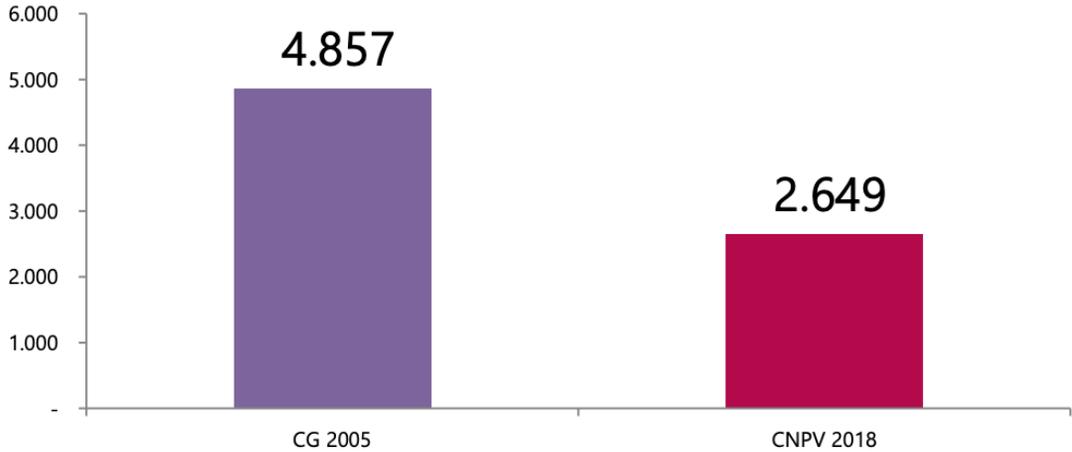


Figura 3. Población colombiana que se autorreconoce como gitana (comparativo entre censos nacionales de 2005 y 2018) Fuente: DANE – CNPV 2018

La Figura 3 muestra una reducción muy importante en el número de personas que se autorreconocen como pertenecientes al pueblo gitano, entre 2005 y 2018. Esto se

debe a que en el censo de 2018 se contó con la presencia de censistas gitanos, lo que facilitó e incrementó la precisión de las cifras, que para 2005 eran mucho más dispersas. Por otro lado, la siguiente Figura muestra la distribución actual de kumpanias en Colombia:

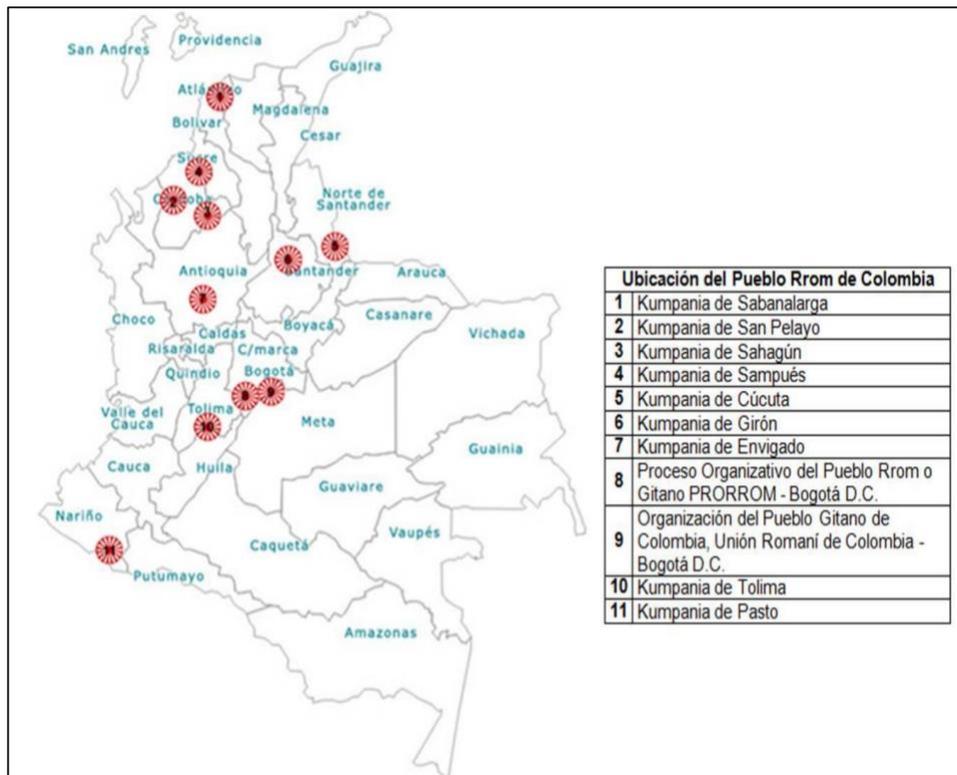


Figura 4. Mapa de distribución actual del pueblo Rrom en Colombia. Fuente: (ANTV, Tierra SOS, 2014, pág. 19)

Cada una de las Kumpanias reconocidas legalmente, cuenta con un representante miembro de la comunidad que cumple las funciones de vocería ante las instituciones públicas, y que, así mismo, debe promover la participación del pueblo gitano en actividades de diversa índole, sobre todo relacionadas con la visibilización y reivindicación de sus derechos como pueblo. También es el encargado de socializar los temas que se discuten con el Estado y la situación de la Kumpania en el territorio.

A continuación se muestra el tamaño de cada Kumpania a partir de su población:

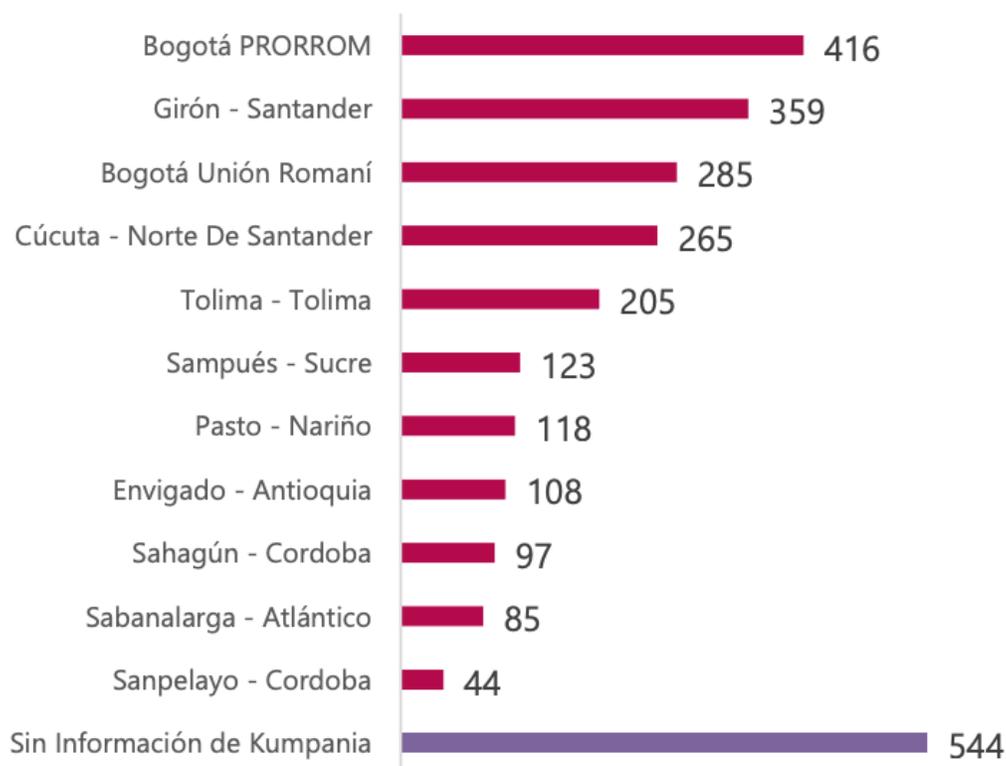


Figura 5. Población gitana según Kumpania de pertenencia. Fuente: DANE – CNPV 2018

Las Kumpanias con mayor población son Bogotá (Unión Romaní y PRORROM¹²) y Girón en Santander, que en conjunto suman 1060 personas, más del 40% del total de población gitana que vive en Colombia. En el caso de la Kumpania de Tolima, los Rrom se encuentran en los municipios de Ibagué, Ataco y Saldaña (el gráfico oficial del DANE no menciona los municipios y no se precisa el por qué).

Hasta este punto, resulta posible identificar una transformación de la relación histórica de los gitanos con el territorio, que ha estado asociada a dinámicas económicas (cambios en las actividades tradicionales, necesidades de ingresos,

¹² Unión Romaní de Colombia y PRORROM (Proceso Organizativo del Pueblo Rrom en Colombia), son dos organizaciones gitanas de gran alcance actualmente, claves en la incidencia política. PRORROM tiene alcance y presencia a nivel nacional, aunque por cuestiones legales, las dos Kumpanias reconocidas legalmente en Bogotá se han autodenominado bajo el nombre de estas organizaciones.

globalización y demás) y sociales (violencia, marginalidad). Esta transformación es clave para entender el actual sedentarismo de los Rrom, su identificación con zonas geográficas del país y su decisión posterior de visibilizarse e incidir políticamente. Este proceso de visibilización e incidencia se analizará a continuación.

2. Una mirada a la incidencia política Rrom desde tres dimensiones de política pública

En Bogotá, en un hecho sin precedentes no solo a nivel nacional sino también regional, fue promulgada la política pública para el grupo étnico Rrom o gitano en el Distrito Capital mediante el Decreto 582 de 2011. Para comprender la incidencia política del pueblo Rrom en el devenir de la política pública (PP) y su articulación como movimiento y organización social, se utilizará el marco teórico y conceptual ofrecido por Ibarra, Martí y Gomá (2002), referente a las redes de la política pública y la capacidad de los movimientos sociales (MS) para incidir en ellas. Este análisis se desarrollará en dos partes: primero, a través de la hipótesis de caracterizar a los Rrom como MS, y segundo, observando cómo a partir de esos rasgos de MS la comunidad ha incidido en diversos niveles de la PP.

2.1 Movilización social de los Rrom

Estos autores definen y caracterizan los movimientos sociales como:

Un actor político colectivo de carácter movilizador (y por tanto, un espacio de participación) que persigue objetivos de cambio a través de acciones (generalmente no convencionales), y que para ello actúa con cierta continuidad, a través de un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles, a la vez que se nutre de formas de acción y organización variables (Ibarra, Martí, & Gomá, 2002, pág. 29).

Con base en esto, los autores (Ibarra, Martí, & Gomá, 2002) establecen cuatro espacios o ámbitos en los que los movimientos sociales pueden incidir en la esfera de la política: a) ámbito simbólico, pues manejan sistemas de narraciones, discursivos, con bases culturales y estructuras mentales que llevan a interpretar la

forma en que ciertos conflictos sociales se presentan en la cotidianidad y la necesidad, ante esto, de transformar el orden social; b) ámbito interactivo, pues al considerarse como actor colectivo, está integrado por normas que a lo largo se convierten en guías para la acción; c) ámbito institucional, debido a que tienen capacidad de incidir en las estructuras y aparatos establecidos que regulan las conductas sociales por medio del uso de estrategias alternativas; d) ámbito sustantivo: puesto que finalmente y en esencia, el movimiento social y la acción colectiva suponen un instrumento para la transformación de las condiciones de la realidad: las relaciones sociales y las condiciones de vida de los individuos.

De acuerdo con esto, vale la pena mencionar ahora algunas de las características relevantes a la hora de describir los movimientos sociales y la acción colectiva en general, para identificar tales rasgos con la comunidad Rrom. Inicialmente, resulta importante mencionar algunos elementos diferenciadores de los movimientos sociales de otros tipos de actor colectivo, con base en seis criterios generales: la intensidad de la estructuración, el discurso que desarrollan, el ámbito preferente de intervención, la orientación hacia el poder, la estrategia para la obtención del poder y, la naturaleza de los recursos (Ibarra, Martí, & Gomá, 2002).

- La intensidad de la estructuración se refiere a las características de la forma que toma la acción colectiva para organizar a sus miembros. Puede ser rígida, jerárquica y estable en el tiempo, como suele suceder con partidos políticos, o más voluble y horizontal, como en los movimientos sociales.
- El uso del discurso es otro elemento característico de la acción colectiva, pues al tratarse de partidos u organizaciones con estructuras formalizadas, suele enfocarse en temáticas particulares, mientras en MS adquiere un carácter más transversal, es decir, que apunta a cambiar varias situaciones problemáticas.

- Los ámbitos de intervención corresponden a aquellos escenarios donde frecuentemente movilizan sus recursos los actores colectivos. Puede ser dentro del orden institucional (partidos políticos y grupos de interés) o utilizando estrategias menos convencionales y que van más allá de lo formal (movimientos sociales).
- La orientación hacia al poder político marca una diferenciación fundamental entre los tipos de actor colectivo. Mientras que partidos políticos buscan obtenerlo y ejercerlo a través de la competencia electoral, y grupos de interés tratan de sesgarlo, los movimientos sociales no buscan tomar el poder, sino ejercer presiones para transformar la realidad mediante la implementación de nuevas medidas de política pública.
- Como consecuencia del criterio anterior, los actores colectivos construyen y ejecutan estrategias para obtener el poder. En el caso de partidos y estructuras rígidas, se utilizan espacios institucionales tradicionales a través de la competencia y el acceso a posiciones privilegiadas en las instituciones de su interés. Los movimientos sociales tienden a preferir estrategias no convencionales, que trascienden lo formal/institucional y por ello, muchas veces deviene en conflictos.
- Finalmente, cada actor cuenta con recursos para movilizar y actuar. Para las formas tradicionales es común la importancia del dinero o las maquinarias electorales. Sin embargo, los movimientos sociales dan gran relevancia a los recursos simbólicos: aspectos identitarios, ideológicos, y demás, que crean un compromiso y conexión entre sus miembros.

En la siguiente tabla los autores resumen una tipología ideal de los actores colectivos con base en los criterios anteriores, que además se presenta como útil para caracterizar la acción colectiva de los gitanos, en tanto parece movilizar sus recursos de forma similar a la de los movimientos sociales, en comparación con las categorías de partidos políticos y grupos de interés:

Tabla 1

Tipología de principales actores colectivos a partir de los criterios señalados

	PARTIDOS	GRUPOS DE INTERÉS	MOVIMIENTOS SOCIALES
Estructuración	Formalizada, estable, jerárquica	Formalizada, fuerte	Horizontal, variable, redes
Discurso	Global	Sectorial	Transversal
Ámbito de intervención	Institucional, convencional	Institucional (variable)	Social, no convencional
Orientación hacia el poder	Ejercicio	Presión	Cambio - enfrentamiento
Estrategia	Competencia	Acceso a autoridades	Conflicto
Recursos	Cargos, votos	Experiencia, recursos, acceso	Miembros comprometidos

Fuente: Autores (Ibarra, Martí, & Gomá, 2002, pág. 25).

Para el caso del pueblo gitano, los criterios de los movimientos sociales son los que más se identifican con su estrategia y devenir de incidencia política. Desde finales de la década de 1990, cuando se crea el Proceso Organizativo del Pueblo Rrom en Colombia, PRORROM, se ha podido apreciar una estructura organizacional horizontal, compuesta por las Kumpanias oficialmente reconocidas a nivel nacional. Esto va en concordancia con un elemento cultural de los gitanos, que es el no aceptar roles de autoridad o jerarquías en su vida comunitaria, más allá de la que otorga la edad y la experiencia a los Sero Rrom. Los gitanos tienen un principio de relacionamiento basado en la igualdad, que se ve reflejado en su forma de organizarse mediante acciones de redes propiciadas por las figuras de la Kumpania y PRORROM.

De la misma manera, el conjunto de sus demandas corresponde a una transversalidad asociada a su deseo de obtener del Estado una respuesta integral de política pública para la reivindicación de sus derechos. No se trata de una

demanda por temáticas particulares. Los gitanos entienden la cuestión del reconocimiento como un conjunto de derechos en los que históricamente se han visto relegados. Siendo así, es una cuestión de justicia a la que solo se puede llegar por medio de una demanda transversal y constante.

Ese conjunto de demandas transversales ha sido perseguido a lo largo del tiempo mediante varias estrategias. Si bien predomina lo no convencional, mediante el relacionamiento con varios actores de la sociedad civil como el sector académico y las organizaciones no gubernamentales, es cierto también que los Rrom también han entrado al escenario electoral y han intentado incidir a través de canales institucionales tradicionales (Paternina, 2013).

Para el desarrollo de esas estrategias convencionales y no convencionales, los Rrom cuentan con un recurso principal no material (simbólico): su identidad como pueblo. En este aspecto es donde más se alejan los gitanos de los grupos o actores colectivos convencionales como los partidos políticos y los grupos de presión. Para los gitanos la decisión de movilizarse es una cuestión, como se ha dicho, de justicia, pero se asume así porque hay una identidad construida y una conciencia compartida de sus miembros sobre la situación de exclusión y discriminación que han sufrido históricamente.

A partir de lo anterior, es posible afirmar, entonces, que los gitanos en Colombia, en tanto comparten características específicas de los movimientos sociales y, a la vez, de las organizaciones sociales, son actores con capacidad tanto de persuasión como de influencia, y por medio de distintos mecanismos de acción pueden presionar y desafiar las estructuras dominantes en múltiples aspectos sociales, es decir, pueden incidir altamente en la esfera de la política y de las políticas públicas en la sociedad (Ruiz, 2015). Los anteriores criterios son evidenciados con mayor profundidad en los apartados siguientes de la investigación, donde se analiza el proceso de visibilización e incidencia política.

2.2 Las tres dimensiones de la política pública y el impacto Rrom

Cada uno de los postulados anteriores (tipologías de actores colectivos y ámbitos de incidencia) responden a un estilo *Bottom Up*¹³ (de abajo hacia arriba) al otorgar protagonismo a los movimientos sociales (y sus acciones colectivas) en las dimensiones de las políticas públicas que según Ibarra, Martí y Gomá son las siguientes:

- Dimensión simbólica o conceptual: espacio en donde se inician los procesos de construcción de problemas socialmente relevantes y de demandas sociales a través de un conglomerado de discursos, valores, marcos cognitivos y creencias, los cuales llevan al establecimiento agendas públicas para la actuación. Esta dimensión corresponde a la dinámica de la denominada *Estructura de Oportunidad Política (EOP)*¹⁴ y al proceso de visibilización y organización de los gitanos en Colombia.

- Dimensión sustantiva: corresponde a los momentos donde se formulan las políticas públicas para luego negociar sus contenidos, alcances y su formalización por medio de un sustento jurídico, como bien puede ser en el caso de esta investigación el Decreto 582 de 2011 o el Decreto 2957 de 2010.

- Dimensión operativa: es la conocida fase de implementación de la política pública. A su vez, en esta fase pueden presentarse y abrirse nuevos espacios para la participación incluso de nuevos actores que puede llevar finalmente a un posible rediseño de las políticas (Ibarra, Martí, & Gomá, 2002).

En cada una de estas dimensiones, los movimientos sociales, organizaciones y actores colectivos como el pueblo Rrom, pueden tener incidencia y protagonismo.

¹³ Desde la mirada de las políticas públicas, el Bottom Up se refiere a un modelo de análisis que parte de la capacidad de las organizaciones sociales de base para incidir y participar en los procesos de toma de decisiones públicas, para resolver o atender problemáticas relevantes.

¹⁴ La Estructura de Oportunidad Política es un concepto que desarrollan autores como Tarrow (1997) para analizar los elementos contextuales que propician el surgimiento de acciones colectivas, especialmente de movimientos sociales para incidir políticamente. Este concepto se desarrolla más adelante en la investigación.

En los apartados siguientes de la investigación, se abordan cada una de estas dimensiones para identificar los procesos de visibilización y organización del pueblo gitano en Colombia (como forma de acción colectiva étnica) y el impacto de estos en la construcción de la política pública.

2.2.1 Dimensión simbólica.

Esta dimensión se desarrolla bajo la idea de que la acción colectiva de los gitanos en Colombia ha sido producto de una *Estructura de Oportunidad Política* (Tarrow, 1997) que ha propiciado espacios para su accionar y que, finalmente, ha permitido que estos hayan movilizado diversos recursos con los que han logrado incidir de manera diferenciada en la política pública que se ha dispuesto para atender sus demandas. Afirma Tarrow (1997) que, para la comprensión y análisis de la aparición de acciones colectivas contestatarias en el marco de la contienda política, estas deben obedecer por lo menos a cuatro factores:

- Apertura del acceso político: se refiere a las condiciones estructurales del sistema político, especialmente de tipo legal o formal, relacionados con el sistema electoral, tipo de régimen y espacios institucionales para la participación.
- Cambio en los alineamientos de dirigentes: se dan estos cambios cuando aparecen crisis de legitimidad de los regímenes, inestabilidad política y divisiones en los partidos.
- Disponibilidad de aliados influyentes: la acción colectiva aumenta o se ve motivada cuando existen aliados o simpatizantes de la causa dentro de la institucionalidad pública. Estos, pueden abogar para crear espacios de incidencia o movilizar recursos.
- Figuras dentro y entre las élites: cuando se dan divisiones en las élites que ocupan posiciones privilegiadas en los procesos de toma de decisiones públicas, hay mayor posibilidad que la acción colectiva de base logre posicionar sus demandas en la agenda pública (Sánchez, 2004).

Estos cuatro factores, en conjunto, constituyen lo que Tarrow denomina una Estructura de Oportunidad Política que crea los espacios e incentivos para que aparezcan formas de acción colectiva contestataria. Es, en ese sentido, una herramienta para analizar el proceso de organización y visibilización de los gitanos hacia la incidencia política.

No obstante, una de las condiciones de la EOP que no está considerada a profundidad en el desarrollo teórico de Tarrow, es el contexto global. Y para el caso del pueblo gitano, esa ha sido una situación fundamental para entender su decisión de empezar a movilizar recursos para visibilizarse. Y es que la globalización galopante del siglo XX creó una serie de condiciones materiales que ejercieron muchísima presión sobre los Rrom, así como la violencia interna, tal como se mostró en el capítulo anterior. De manera que el primer atisbo de oportunidad política para la incidencia en Colombia se vivió por cuenta de las condiciones socioeconómicas de la población. Como menciona Venecer Gómez, fundador del Proceso Organizativo del Pueblo Rrom en Colombia (PRORROM):

Empezó a afectarse el tema económico, los ingresos de la comunidad. Además, los jóvenes empezaron a ver que de una generación a otra los avances tecnológicos eran demasiados y que las actividades tradicionales iban a ser reemplazadas por otras a las que ellos no tenían acceso (V. Gómez, comunicación personal, septiembre de 2019).

A partir de esa afectación, los gitanos de la nueva generación empezaron a plantearse ideas para relacionarse con el Estado, y generar así un proceso de visibilización y reivindicación.

Teniendo en cuenta esto, en los dos siguientes numerales del texto se aplicarán los cuatro factores de Tarrow al caso de los Rrom con el propósito de dar cuenta de cómo emerge y se va constituyendo su accionar colectivo. Se dividen estos factores en dos numerales, siendo que los dos primeros corresponden más a cuestiones del sistema político y los otros dos al relacionamiento social de la comunidad.

2.2.1.1 Cambios en los procesos políticos nacionales: primeros espacios para la incidencia.

Tarrow llama a los dos primeros factores de la EOP: *apertura del proceso político y cambio en los alineamientos de los dirigentes*. Al mirarse el caso del pueblo Rrom desde dichos factores, puede llegarse al siguiente análisis.

A finales de la década de 1980 y comienzos de la siguiente, se dio el proceso constituyente a nivel nacional que desembocó en la promulgación de la Constitución Política de 1991. Para ello, fue convocada una histórica Asamblea Nacional Constituyente que marcó un punto de ruptura en la historia de las minorías étnicas del país al reconocer oficialmente y por primera vez a afros, indígenas, raizales y gitanos.

La nueva Constitución no solo fue producto de un contexto nacional convulsionado por la violencia y el narcotráfico. Correspondió también con un proceso de reforma del Estado en la mayor parte de Latinoamérica, donde comenzaba a abrirse paso un fenómeno de democratización, pero también de implementación del modelo económico neoliberal, consecuente con la finalización de la Guerra Fría y la caída de la Unión Soviética.

A partir de esto se entiende que el proceso constituyente en Colombia fue un fenómeno multicausal, que obedeció a condiciones nacionales y globales, en torno a las violencias entre guerrillas, paramilitares y el Estado, el narcotráfico, la crisis política, la globalización y el neoliberalismo, entre otras. Estas dinámicas se tradujeron en una suerte de crisis de legitimidad del régimen y, para el pueblo Rrom, “se convirtió en incentivo para la acción colectiva y esto, a su vez, posibilitó que algunos líderes empezaran a pensar en una infraestructura organizativa y en movilizar recursos” (Paternina, 2013, pág. 579).

Uno de los principales movimientos sociales que aparecieron en ese contexto y que propiciaron la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), fue el

llamado “Movimiento de Jóvenes por la séptima papeleta”, que constituyó además lo que McAdam ha denominado Movimiento Iniciador (McAdam, 1995). En el caso que compete este estudio, este movimiento iniciador es el de un momento de proliferación de la acción social colectiva y organizada, del que los gitanos empezaron a formar parte de manera incipiente.

En la ANC, por su parte, el movimiento indígena organizado, a través de figuras como el Consejo Nacional Indígena del Cauca (CRIC), la Organización Indígena de Antioquia (OIA) y el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), consiguió una incidencia alta en cuanto a representatividad en ese escenario y de forma sorprendente, pues por primera vez se participaba en un proceso, así como sujetos políticos y de derechos. Una situación contraria vivió el pueblo afro que, por su debilidad organizativa y fragmentación nacional, no pudo ser partícipe de la Asamblea.

El reconocimiento de estas comunidades y sus derechos fundamentales fue el logro fundamental del proceso. Sin embargo, es de vital importancia mencionar que además lograron que el Estado colombiano reconociera el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante la Ley 21 del 4 de marzo de 1991, en el marco de la ANC. Este convenio, desde entonces ha dotado a las minorías de herramientas jurídicas y oportunidades políticas para presionar al Estado en temas básicos como la educación, el trabajo, la salud y la vivienda (OIT, 1989) (V. Gómez, comunicación personal, septiembre de 2019).

A pesar de estos logros significativos en materia étnica, el pueblo gitano tuvo una presencia nula en la ANC, puesto que eran prácticamente desconocidos por muchos de los constituyentes que formaron parte del proceso. Tal situación obedeció a la condición de marginalidad (en general intencional) que seguía latente en la comunidad Rrom y, por supuesto, al escaso número de la población gitana en comparación con las otras minorías de la nación.

2.2.1.2 *Los primeros aliados del pueblo Rrom en su proceso organizativo.*

Los otros dos factores de la EOP a los que se refiere Tarrow (1994) son la *disponibilidad de aliados influyentes* y las *figuras dentro y entre las élites*. En el marco de la ANC, uno de los principales aliados de los Rrom fue Juan Carlos Gamboa, quien es historiador y, para la época, un asesor del movimiento indígena en Colombia. Por primera vez, mediante su vocería puso en contacto a los gitanos con los indígenas de Colombia (principalmente con otro aliado en el momento, Francisco Rojas Birry) para debatir asuntos étnicos y de representatividad. Con este primer acercamiento, tanto minorías étnicas como investigadores y demás grupos sociales empezaron a conocer de la existencia y de las características de los gitanos del país (Paternina, 2013).

Ante ese fenómeno, Paternina apunta sobre los Rrom las siguientes afirmaciones, las cuales corresponden con la tradicional marginalidad a la que los gitanos ya estaban acostumbrados y, por ende, a su renuencia al relacionamiento con el Estado:

Ante la posibilidad cierta de que la participación en política resultara siendo un acto de agresión real o imaginario contra el grupo, este durante muchos años concibió dicha participación como una especie de tabú, tanto en lo individual como en lo colectivo. Este hecho explica la relativa indiferencia con que respondieron los Rrom a la manera como Juan Carlos Gamboa trató de incentivarlos en 1991 para que hicieran parte de la discusión en la ANC alrededor de la diversidad étnica y cultural del país y al hecho de cómo sus derechos podrían haber quedado recogidos de modo explícitos en la actual Constitución (Paternina, 2013, pág. 663).

Aunque se frustró ese primer intento, representa un logro en términos de incidencia pues empezó a visibilizarse la comunidad, a ser reconocida como sujeto político y a despertar interés (en especial académico) de parte de la sociedad gadye. Algunos otros logros, complementarios para la época, que incentivaron la acción colectiva, se resumen a continuación:

- Publicación de artículos investigativos¹⁵.
- Nacimiento del grupo investigativo “Proyecto cultural Alas de Xue” que reunían investigadores de las ciencias sociales para abordar temáticas que tenían que ver especialmente con asuntos étnicos, donde se incluía a los Rrom.
- Documental “Gitanos en Santa fe de Bogotá” transmitido por el canal Señal Colombia y dirigido por Ana Victoria Arias y José Luis Cervantes.

Hacia 1997, ya algunos años después de la ANC, los gitanos conservaban sus tradicionales patrones de reuniones: fiestas, conmemoraciones, eventos de la Kriss, entre otros. Pero ninguno con tinte político. Solo hasta que, en ese mismo año, por contactos entre investigadores de las ciencias sociales y representantes de la Kumpania de Girón como Venecer Gómez, se empezaron a gestar lineamientos para llevar a un siguiente nivel el proceso de visibilización de los gitanos en el país.

El primer escenario para la visibilización voluntaria ocurrió en la academia. Ese año 1997 los Rrom acudieron a una serie de eventos académicos donde expusieron su historia y los matices de su vida en Colombia. Es en ese momento donde se decide, como producto de la EOP de los gitanos, llevar a cabo una estrategia de organización y movilización social, que sería el antecedente fundacional del Proceso Organizativo del Pueblo Rrom en Colombia, PRORROM.

En la siguiente Figura se sintetiza la EOP que llevó a la visibilización y accionar colectivo de los gitanos como movimiento y organización, con base en tres aspectos

¹⁵Soto Montaña, L y Jaramillo Berrio, M. (1991) [1988] “Acerca de la Nación Gitana de Colombia. Religiosidad Gitana Desde la Religiosidad Popular: Una Mirada Aproximada”. En: *Autodescubrimiento: Caminos de Identidad No. 6. Año 4. Editado por la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC. Bogota, D.C. Marzo, Pp. 30-32.*

Soto Montaña, L y Jaramillo Berrio, M. *Religiosidad Gitana. Desde la Religiosidad Popular (Notas Metodológicas). Segundo Seminario-Taller: "Metodologías de Investigación en Cultura". Medellín. Inédito. 1988. [14p].*

condicionantes que hasta aquí han sido descritos: combinación de necesidad económica con conflicto violento, apoyo por parte de aliados influyentes y apertura de un proceso constituyente.

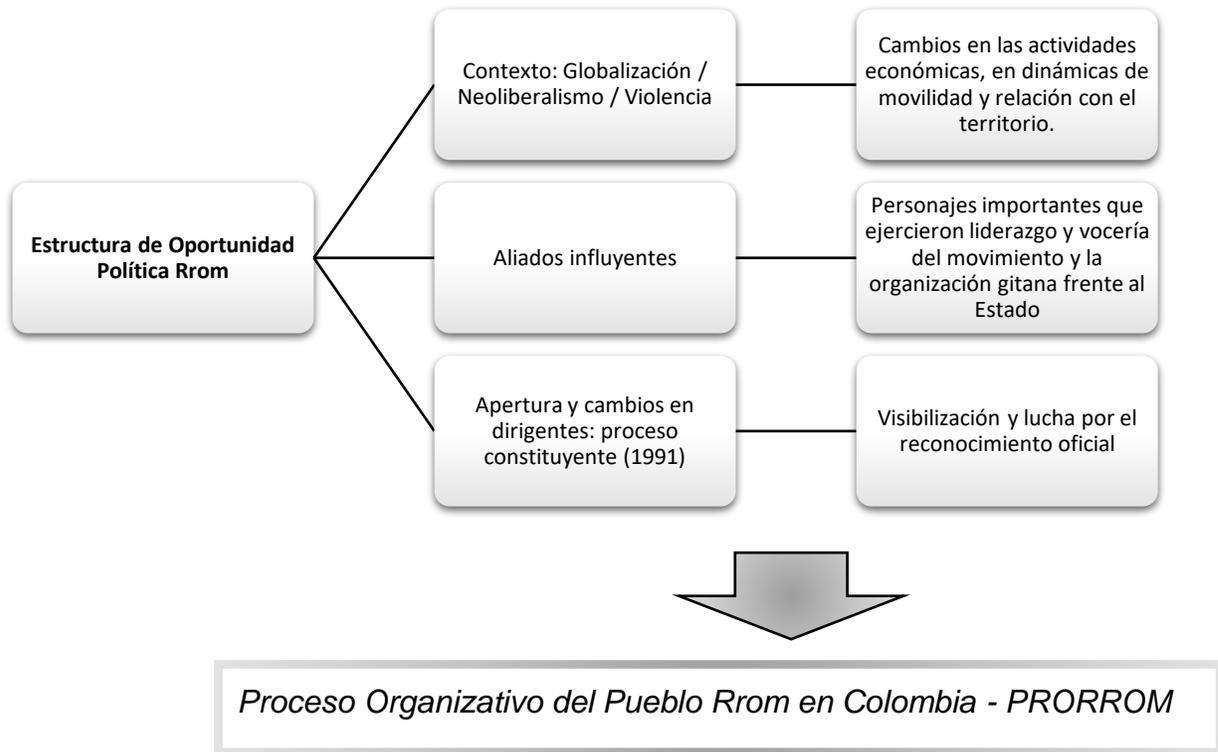


Figura 6. Estructura de Oportunidades Políticas del pueblo Rrom en Colombia. Fuente: autoría propia

Como consecuencia del aprovechamiento de la Estructura de Oportunidad Política en el caso gitano, el proceso organizativo del pueblo Rrom ha traído en los últimos años muestras evidentes de incidencia política. Aunque desde 1997 la organización venía consolidándose, es en 1999 que el Estado la reconoce legalmente mediante la Resolución N° 022 del 2 de septiembre de 1999 (Gamboa, Gómez, & Gómez, 2002). A partir de allí, PRORROM cobra existencia legal y empieza un continuo de acciones y logros para reivindicar los derechos gitanos, entre ellos:

- PRORROM obtiene fallo a favor en tutela interpuesta para la inclusión del pueblo gitano en el régimen subsidiado de salud (1999).

- PRORROM acude a reuniones con el DANE para ser tenidos en cuenta en los censos nacionales como minoría étnica (2000).
- Mediante derecho de petición, PRORROM ofrece una propuesta territorial itinerante en el marco de la discusión sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1999).
- Acceso a los medios de comunicación: mediante la implementación de mesas étnicas de trabajo, PRORROM consigue incidencia y visibilización en medios de comunicación públicos como los del Instituto Inravisión (2000-2002).
- A nivel internacional, PRORROM participa en la “Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Relacionadas de Intolerancia” (2000-2001)
- PRORROM participa en la consolidación del “*Saveto Katar le Organizatsi ay Kumpeniyi Rromane anda’l Americhi / Consejo de Organizaciones y Kumpeniyi Rom de las Américas*”, SKOKRA (por sus siglas en romanés) (2001).
- Desde 2001, PRORROM trabaja de la mano de instituciones públicas en temas de política social diversos como educación, salud y trabajo. A partir de ello, se han realizado autodiagnósticos educativos e investigaciones académicas sobre el devenir de los gitanos en los últimos tiempos.
- PRORROM y las Kumpanias en general, han participado activamente de los procesos de formulación de Planes Nacionales de Desarrollo.
- Desde su fundación, PRORROM participa de manera constante en espacios académicos donde se fortalece el estudio social de la comunidad y su visibilización por parte de los gadye o no gitanos (Gamboa, Gómez, & Gómez, 2002).

Tales logros de PRORROM para la visibilización y el reconocimiento de los gitanos a nivel nacional e internacional, corresponden con su conjunto de estrategias no convencionales para la incidencia política, que los ha llevado a adquirir aquellos

rasgos de movimiento social. Cada estrategia parte del recurso simbólico que representa la identidad gitana.

En ese sentido, la continuidad de la acción colectiva organizada y la movilización de diferentes tipos de recursos (discursos, cabildeo, articulación nacional) permitieron a los Rrom obtener una incidencia política fuerte en la dimensión simbólica de la política pública, en tanto consiguieron finalmente ser reconocidos oficialmente como minoría étnica. El reconocimiento es una forma fundamental de justicia, que representa en esta dimensión la posibilidad de posicionar en la agenda pública las principales necesidades y demandas del pueblo gitano ante la sociedad y el Estado colombiano.

2.2.2 Dimensión sustantiva.

Aunque desde la Constitución de 1991 se empezaban a registrar varios vestigios normativos de respuestas del Estado hacia el pueblo Rrom, es el Decreto 2957 de 2010 que en Bogotá y Colombia va a marcar el punto de quiebre en la relación histórica de esta minoría con el Estado, pues pasa a reconocer su identidad a nivel nacional y la necesidad de proteger sus derechos como pueblo, todo ello como producto de su acción colectiva organizada. Esto, en otras palabras, significa que el Estado está ahora encargado, por ley, de generar una estrategia de política pública para atender las necesidades de los Rrom y promover la conservación de su cultura e identidad.

Es a partir de aquello que, en el caso particular de Bogotá, se promulga luego el Decreto 582 de 2011 que adopta la “Política pública distrital para los Rrom” en el Distrito Capital, reflejando así los frutos de la lucha por el reconocimiento de esta comunidad. Desde entonces, existe en el país un proceso de diálogo y de coordinación entre el gobierno local y la comunidad (mesas de diálogo), en donde se deciden y articulan las propuestas de política social para resolver las problemáticas del pueblo gitano a nivel nacional y local, y así priorizar sus acciones.

En el caso de Bogotá, el Decreto 582 de 2011 es fiel reflejo de este nuevo periodo de gobernanza que intenta articular actores y objetivos.

A partir de las instancias de diálogo, PRORROM y las Kumpanias organizadas de Bogotá, han podido posicionar sus principales demandas, incluyéndolas en el cuerpo de la política pública (PP). La siguiente tabla representa un desglose general de los contenidos de la PP, que corresponden a las principales demandas históricas de la comunidad: educación, reconocimiento, vivienda y trabajo. Estos contenidos dan cuenta, además, de que se trata de un proceso participativo y que aspira a la inclusión constante de los miembros de la comunidad para su implementación, puesto que contiene tres ejes estructurantes: a) integralidad étnica y cultural; b) inclusión y no discriminación; c) Género y generaciones.

Tabla 2

Contenidos generales de la política pública

XIII. Política Pública para el grupo étnico Rrom o Gitano en el Distrito Capital			
Enfoque	Enfoque diferencial (reconocimiento de la diversidad étnica y cultural), derechos colectivos e individuales, acciones afirmativas.		
Objetivo			
Principios de transformación cultural	<p>1. Diversidad étnica y cultural: La identidad étnica y cultural del pueblo Gitano o Rrom constituye la expresión del pensamiento gitano, de su cosmovisión, el sentido de pertenencia, el compendio de tradiciones, costumbres, ritos y expresiones artísticas, el derecho a orientar y controlar los cambios culturales y el derecho a construir su propia historia.</p> <p>2. Interculturalidad: reconocimiento y respeto de la cultura y el pensamiento del grupo étnico Gitano o Rrom y construcción de relaciones de entendimiento.</p>		
Población	Gitano o Rrom		
Estructura	Ejes estructurantes /		
Año de formulación	2011	Vigencia hasta:	No define
Acto Administrativo	http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45021 DECRETO 582 DE 2011 "Por el cual se adopta la Política Pública Distrital para el grupo étnico Rrom o Gitano en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"		
Componente Cultural:			
Ejes estructurantes			
1. Eje integridad étnica y cultural:	Medidas urgentes para identificar, proteger y mantener las prácticas culturales y patrimoniales que le permitan la pervivencia cultural del pueblo Gitano.		
2. Eje Inclusión y no discriminación:	Medidas pedagógicas y de formación que permitan la divulgación y visibilización del pueblo Gitano o Rrom, incluyendo en los medios de comunicación y en los espacios de la vida pública (servidores/as públicos/as en los diferentes sectores, colegios, universidades, y otras entidades privadas y públicas),		
8. Eje de Género y Generaciones:	Compromiso institucional que permita la generación de oportunidades de participación y de desarrollo integral en el marco de sus derechos, protegiendo y fortaleciendo a la familia como tejido social de la Kumpania, y el papel que juega la mujer dentro de la estructura organizacional del pueblo Gitano o Rromani		

Fuente: Autores (Ramírez & Obando, 2016, pág. 40).

Estos contenidos son producto del relacionamiento entre el Estado y la comunidad y, por supuesto, de la incidencia política que han efectuado los Rrom a partir de la movilización de recursos diversos. Por ello, el contenido base de la política pública se basa en el reconocimiento manifestado a través de la apertura de espacios de participación y el respeto por la autonomía e identidad del pueblo gitano.

Este logro en materia de incidencia política a nivel Bogotá, ha estado estrechamente vinculado a las sesiones de la Mesa Nacional de Diálogo del pueblo Rrom, un mecanismo de diálogo nacional impulsado desde el Ministerio del Interior para conocer las demandas, necesidades y avances relevantes en temas de política pública. Se reúnen periódicamente con miembros de la comunidad, primordialmente con los representantes de cada una de las Kumpanias oficialmente reconocidas en el país.

De igual forma, se han propiciado la participación local mediante la apertura de espacios distritales para la incidencia como el Sistema Distrital de Cultura en 2002 (Decreto 221 de 2002) y sus reformas, especialmente la de 2009 (Decreto 455 de 2009) que establece la creación del Consejo Distrital de Cultura del pueblo Rrom o gitano¹⁶. A partir de estos logros, puede identificarse una incidencia política alta desde la acción colectiva étnica, que permitió finalmente a Bogotá ser una ciudad pionera en política pública para gitanos en Colombia e incluso en Latinoamérica, algo muy dicente sobre la singularidad y relevancia del movimiento Rrom en el país.

2.2.3 Dimensión operativa

La política pública (PP) para los gitanos que viven en Bogotá y que aspira ser integral, tiene entre sus lineamientos una estrategia de educación para niños, niñas y adolescentes (NNA) gitanos, en aras de preservar su cultura y potenciar su desarrollo. Así mismo, tiene ejes de género, hábitat, salud, seguridad social,

¹⁶ Otros logros normativos a nivel nacional y local pueden consultarse en el anexo 3 de este documento.

desarrollo económico, inclusión e integridad étnica y cultural. A pesar de ello, esa integralidad, después de 8 años de intervención, no se ve muy reflejada en la práctica pues existen aún necesidades básicas insatisfechas sobre todo en temas de participación, educación y género. Tal condición refleja una significativa debilidad del pueblo Rrom en su capacidad de incidir en el proceso de implementación de la política pública distrital, a lo que igualmente se suman fallas en las instancias institucionales para el cumplimiento y seguimiento de la PP.

Uno de los pilares de la política pública es la educación, en el entendido de que este es un derecho fundamental porque está relacionado y permite el cumplimiento de otros más como el del trabajo y la conservación de la cultura propia, algo esencial para un grupo étnico como los Rrom.

Sobre este ámbito, que se asume como fundamental para la conservación de la cultura y los derechos como pueblo, y que además sirve perfectamente como ejemplo de la problemática y las necesidades actuales de la población, se presentan a continuación algunas cifras de dos periodos diferentes (2004 y 2017), antes y después de la implementación de la PP, para identificar cambios u obstáculos sobre ese ámbito. Las primeras estadísticas están basadas en un censo realizado por el Proceso Organizativo del Pueblo Rrom en Colombia (PRORROM) que muestra el nivel educativo de los gitanos en la Kumpania de Bogotá a partir de un censo autónomo realizado en 2004 y publicado en un artículo investigativo en 2007¹⁷:

¹⁷ Se toma como referencia el censo autónomo de 2004 en Bogotá, que precede la política pública de 2011, para luego contrastarlo con un estudio nacional realizado por la ONG Save the Children en 2017 (que contiene información sobre Bogotá) y así identificar luego cambios o falencias en la implementación de la política pública luego de varios años. Debe tenerse en cuenta que son estudios realizados por organizaciones y propósitos distintos, que no estuvieron directamente relacionados con la política pública distrital ni sus autoridades.

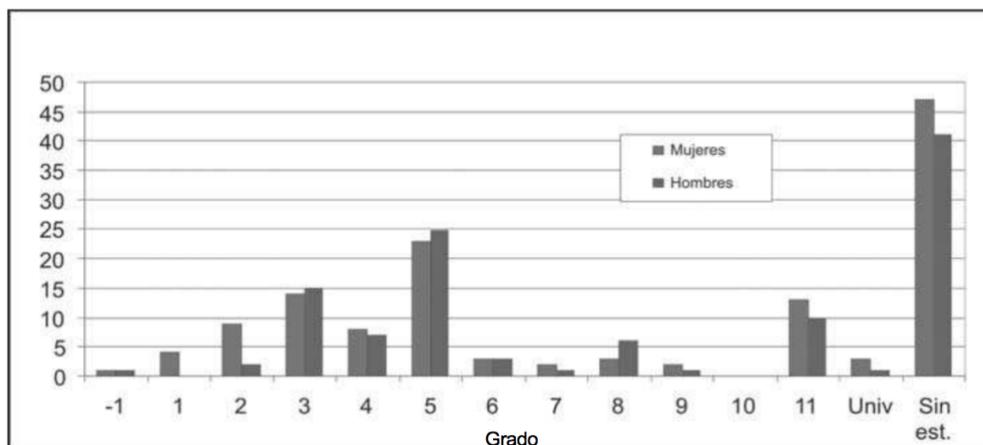


Figura 7. Nivel de estudios terminados (población no escolar) Fuente: PRORROM (2007, pág.73).

Como muestra la Figura 7, hay una tendencia histórica en la comunidad de un escaso nivel educativo. Los que predominan son el nivel Sin estudio y la educación básica primaria, principalmente en mujeres. Esto se traduce en menos oportunidades de desarrollo humano y económico para los gitanos en Bogotá y las demás ciudades del territorio colombiano, ya que la dinámica es muy similar.

Cuando los niños y niñas gitanas llegan a la edad de 7 u 8 años, son enviados a la escuela para que aprendan a leer y escribir. No obstante, en las Kumpanias principales (Girón, Cúcuta y Bogotá), donde se podría esperar mayor oferta de servicios educativos, es donde menos acceso hay, debido a las precauciones de las familias hacia los entornos escolares, por razones ligadas al bullying, la aculturación, y la pérdida progresiva del idioma (Save the Children, 2017).

Sobre la misma problemática, la siguiente Figura muestra los resultados para la población Rrom escolarizada según género en 2004:

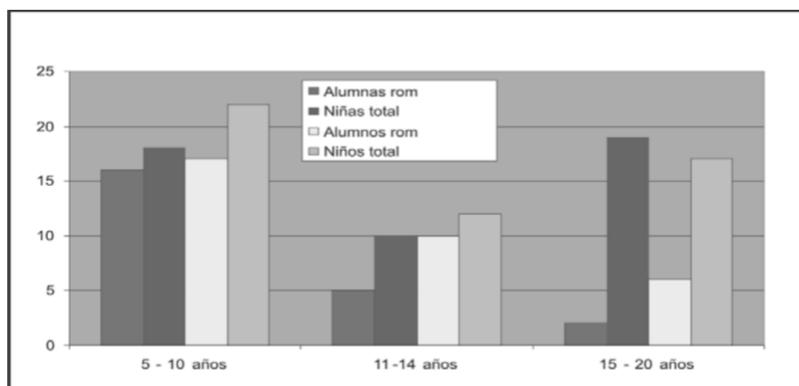


Figura 8. Los Rrom en la escuela según género. Fuente: PRORROM (2007, pág.74).

La Figura anterior muestra una tendencia fuerte hacia la deserción luego del tránsito de la educación primaria a la secundaria, en el ciclo de edad de 11 a 14 años. Además, permite observar la dinámica en que las niñas asisten a la escuela considerablemente menos que los hombres, especialmente en el bachillerato. Esto se debe sobre todo a cuestiones culturales conservadoras donde el rol de la mujer es predominantemente casero, ocupándose de los cuidados del hogar. Así mismo, la tendencia a la deserción luego de los 10 años, en concordancia con la Figura 7, muestra que predomina el nivel de educación básica primaria en la comunidad.

Una encuesta aplicada en un estudio de la ONG Save the Children a los gitanos de Bogotá en 2017, seis años después de la implementación de la política pública, arrojó las siguientes respuestas de personas de la comunidad a la pregunta ¿Existen diferencias en el acceso a educación formal en esta etapa para niños y niñas?:

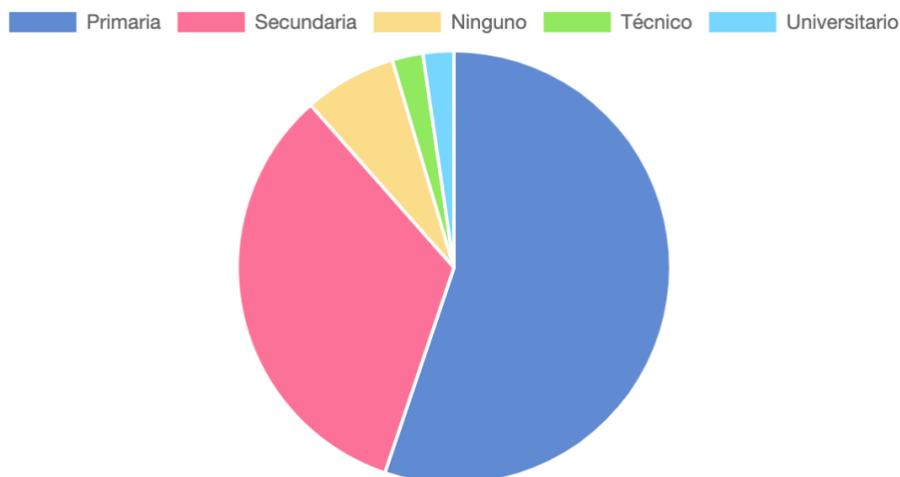
¿Por qué?

TIPO:"TEXT".34 de 38 encuestados respondieron esta pregunta.(4 registros sin datos)

Valor	Frecuencia	Porcentaje
Van por igual	3	7.89
los niños estudian mas	2	5.26
Los niños asisten más	2	5.26
los niños pueden estudiar mas	2	5.26
los niños estudian mas tiempo	1	2.63
las niñas hasta 4 de primaria pero los niños pueden seguir	1	2.63
la niña va menos	1	2.63
los niños pueden estudiar hasta que ellos quieran, las niñas se sacan de la escuela en 3° de primaria	1	2.63
los hombres pueden estudiar mas	1	2.63

Figura 9. ¿Existen diferencias en el acceso a educación formal en esta etapa para niños y niñas?
Fuente: Save the Children Colombia, 2017.

Ahora, luego de la implementación de la política pública, se observa años después que la dinámica a nivel nacional y local sigue siendo la misma: la mayoría de la población infantil asiste solo a la educación primaria, muchos otros deciden abandonar la escuela y, como se evidencia en la *Figura 9*, siguen siendo los hombres quienes más asisten y alcanzan mayores niveles educativos, teniendo en cuenta que el rol de la mujer ha sido históricamente mucho más conservador y limitado en cuanto a sus posibilidades de formación. Las siguientes Figuras muestran el panorama nacional y local (Bogotá) sobre niveles educativos de los Rrom:



Valor	Frecuencia	Porcentaje
Primaria	48	55.17
Secundaria	29	33.33
Ninguno	6	6.9

Figura 10. Nivel educativo de los gitanos a nivel nacional. Fuente: Save the Children Colombia, 2017

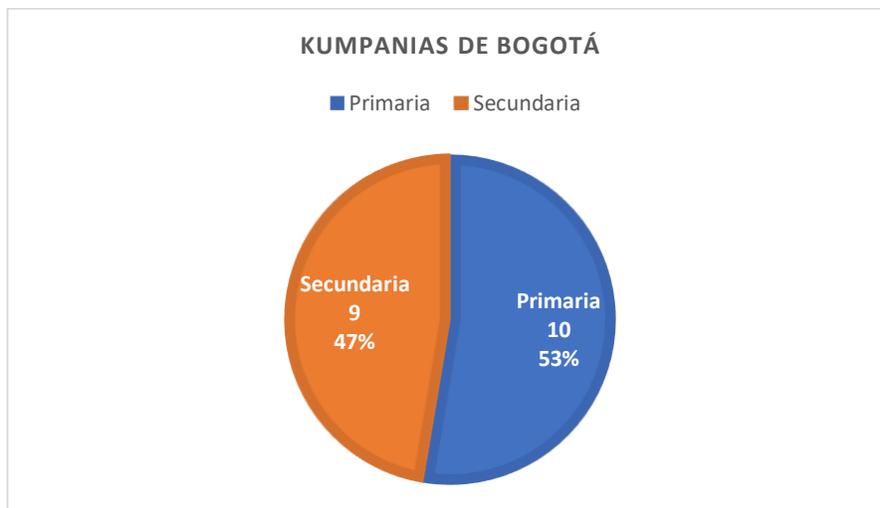


Figura 11. Nivel educativo de los gitanos a nivel local. Fuente: Save the Children Colombia, 2017

Estas Figuras evidencian la preponderancia de niveles educativos bajos tanto en Bogotá (nivel local) como en el resto de las Kumpanias del país (nivel nacional). Las principales consecuencias sociales de este fenómeno consisten en la pérdida de oportunidades de crecimiento y desarrollo para las nuevas generaciones, que ven

como única opción la inserción al mercado laboral desde temprana edad (sobre todo niños) o contribuir con las tareas y cuidados del hogar (sobre todo niñas). Todo este fenómeno se traduce en, además de un problema de educación propia, un problema de género asociado a la cultura y, por ende, sumamente arraigado en el estilo de vida gitano.

La política social y los mecanismos actuales de incidencia de y para los Rrom distan de comprender el alcance de la problemática, en el sentido de que hay tanto debilidades institucionales como desconocimiento y poco aprovechamiento de los mecanismos por parte de la comunidad. Por ello, urge la transformación de estas relaciones sociales. Además, a ello se suma un deterioro cultural creciente por la exclusión social que reproduce el modelo y la pérdida del idioma romanés, rasgo fundamental de su cultura (Save the Children, 2017).

Respecto a los procesos de participación política y relacionamiento de la comunidad con los espacios de participación ofrecidos por la política pública y la institucionalidad, se ve actualmente un deterioro y desconexión de los miembros de la comunidad con estos mecanismos. Este es otro aspecto fundamental tanto para la implementación como para el fortalecimiento de la incidencia política.

Actualmente muy pocas personas del pueblo gitano en Bogotá y Colombia tienen conocimiento sobre estos espacios, y por ende, son poco utilizados. La siguiente información del estudio realizado por Save the Children en 2017 evidencia estas limitaciones al mostrar respuestas de la comunidad local a las preguntas ¿cuáles son los espacios institucionales de relacionamiento con la sociedad gadye? y ¿conoce la comunidad los alcances de lo desarrollado a nivel nacional?¹⁸:

¹⁸ Esta pregunta va en relación con el conocimiento de la comunidad sobre los procesos que adelantan los representantes de la Kumpania con el Estado colombiano.

1.10 ¿Cuáles son los espacios institucionales de relacionamiento con la sociedad gadye?

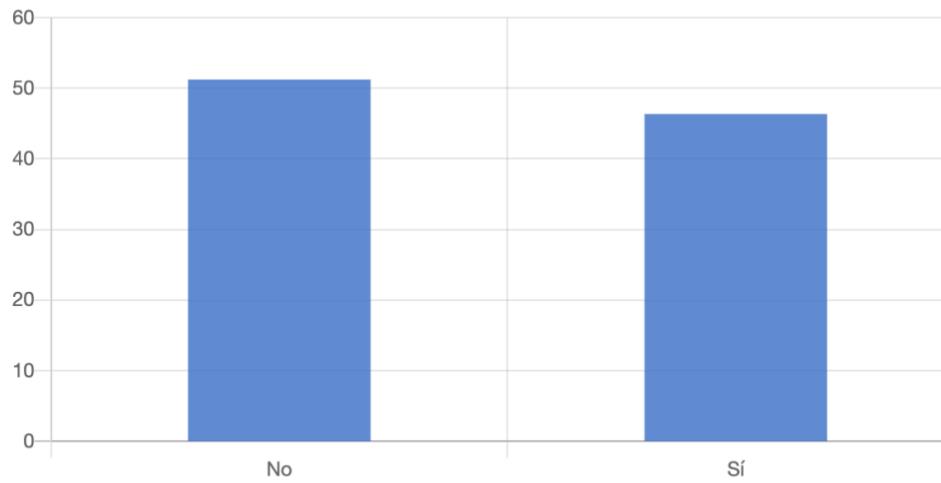
TIPO:"TEXT".41 de 45 encuestados respondieron esta pregunta.(4 registros sin datos)

Valor	Frecuencia	Porcentaje
no se	10	22.22
Elecciones	5	11.11
la mesa nacional	3	6.67

Figura 11. Conocimiento de los Rrom sobre espacios institucionales de relacionamiento y participación. Fuente: Save the Children 2017

1.4 ¿Conoce la comunidad los alcances de lo desarrollado a nivel nacional?

TIPO:"SELECT_ONE".40 de 41 encuestados respondieron esta pregunta.(1 registros sin datos)



Valor	Frecuencia	Porcentaje
No	21	51.22
Sí	19	46.34

Figura 12. Conocimiento de la comunidad sobre relaciones con el Estado. Fuente: Save the Children 2017.

Como muestran las Figuras anteriores, muy pocas personas del pueblo gitano conocen en Bogotá los alcances y temas que desarrollan los representantes de Kumpanias a nivel nacional y local, y así mismo ignoran los mecanismos para la participación política con la institucionalidad gadye.

Las causas de esta situación corresponden tanto a aspectos del Estado colombiano como de la comunidad. Por el lado de la institución pública, están relacionados con las decisiones de política pública que el gobierno nacional y local han tomado para mitigar las problemáticas sociales del pueblo Rrom, en especial sobre el tema educativo y laboral. Las acciones no han sido eficaces en términos humanos (mejoras en las condiciones de vida y respecto a garantías de derechos), aun contando con recursos físicos, humanos y financieros suficientes para su implementación. De manera que las problemáticas siguen siendo las mismas ya mencionadas.

Esto, ya que se utilizan medidas de corte asistencialista, que reducen la labor del Estado a la entrega bienes o servicios sin reconocer el carácter étnico de este pueblo, mientras que los resultados de “acercamiento con la comunidad” son presentados a partir de fotografías, videos, listados de asistencia y demás. Ejemplo claro de esto es el ámbito educativo donde se reparten cupos escolares para el acceso de los gitanos al sistema educativo de la sociedad mayoritaria, pasando por alto los riesgos sociales y culturales que esto acarrea.

Así mismo, el mal uso del recurso económico se ha vuelto un causante directo de la falta de eficacia en los temas relacionados con los ejes de la política pública y de los planes de desarrollo. A menudo se organizan reuniones con la comunidad donde se invierten bastantes recursos en logística y se ofrecen incentivos económicos para que se asista. Esto reproduce el desperdicio de recursos (no solo económicos) y el deterioro de los canales de comunicación entre la comunidad y el Estado, especialmente en la Comisión Nacional de Diálogo para el pueblo gitano, donde se refleja la dinámica anteriormente descrita.

Por su parte, del lado del pueblo gitano, está el relacionamiento que ha tenido con el Estado. Este se encuentra hoy bastante deteriorado. Ahora solo parece tratarse de un asistencialismo que no crea capacidades o empoderamiento en la comunidad sino dependencia. Además, están las predisposiciones culturales que persisten de los gitanos respecto a la sociedad gadye. Sobresale la creencia de que las instituciones de la sociedad mayoritaria representan un riesgo enorme para los niños y adolescentes y sus costumbres (Save the Children, 2017).

Todo esto, en conjunto, tiene consecuencias en una limitada capacidad de incidencia en esta dimensión de la PP, aun cuando los mecanismos y sesiones de diálogo siguen llevándose a cabo.

Hasta este punto, en el presente capítulo, se han identificado los impactos y alcances de incidencia política de la población gitana en la política pública que se ha implementado en Bogotá para la conservación de su cultura y reivindicación de sus derechos. La Figura siguiente muestra de manera concisa esos hallazgos:



Figura 13. Proceso de incidencia política de los Rrom en Colombia y Bogotá. Fuente: autoría propia

En conclusión, y según la lógica de la *Figura 13*, el proceso de incidencia política de gitanos en Bogotá ha estado cargado de particularidades muy interesantes y relevantes para la gestión pública y la comprensión de dinámicas de gobernanza. Estas permiten ver las consecuencias diversas en la incidencia, dependiendo de la dimensión de la PP; sin embargo, donde se concentran los obstáculos es en la dimensión operativa.

El análisis de las políticas públicas a partir de la capacidad de incidencia de la sociedad civil en ellas permite constatar un hecho importante y es que el éxito de las PP depende en buena medida de los niveles de participación y conocimiento de las poblaciones a las cuales van dirigidas. Con base en lo anterior, en el último capítulo de la investigación se presentan una serie de lineamientos estratégicos¹⁹ con miras a la superación de los obstáculos evidenciados en la dimensión operativa de la PP.

3. Hacia una incidencia política transformadora y reivindicativa

Ante la situación evidenciada, resulta urgente plantear una estrategia práctica de fortalecimiento de la incidencia política en la dimensión operativa (donde hay problemas fundamentalmente asociados a la educación y la participación política). Esta estrategia debe ser acorde con las necesidades del pueblo Rrom de Bogotá, y no tendría que rechazar los acumulados y lecciones aprendidas de trabajos previos con esta comunidad. Se trata de una estrategia de doble vía que, por un lado, sensibilice, apropie y empodere a los gitanos de la ciudad sobre la importancia actual de los espacios de participación política para su futuro y, por el otro lado, genere una solución real y sostenible a las necesidades de la comunidad. Estas soluciones pueden contribuir al progreso social y económico de los Rrom, a la vez que puede reconstruir los lazos de confianza y comunicación efectiva entre ellos y el Estado.

¹⁹ No es una estrategia como tal, pues se tiene siempre presente la prevalencia del derecho de autonomía de los pueblos o grupos étnicos frente a su estilo de vida y devenir histórico. Se trata de un conjunto de aportes y/o sugerencias para la incidencia política y la reivindicación de derechos según lo analizado, los cuales podrían ser asumidos por la comunidad dentro de su estrategia.

Desde el punto de vista epistemológico y ante la necesidad de ofrecer una alternatividad teórica y sustantiva para la política pública social de los Rrom, puede afirmarse que una mirada de este tipo requiere del reconocimiento del derecho de los pueblos a su cultura e identidades propias²⁰. Por ello, es fundamental tener en cuenta la perspectiva de la comunidad, en el entendido de que toda forma de incidencia política social debe comprender las motivaciones y voluntades que emergen de la sociedad civil hacia la esfera pública.

3.1 Formación política

Uno de los principales aspectos a trabajar para fortalecer la incidencia política en la dimensión operativa de la política pública tiene que ver con la generación de conocimiento e interés en la comunidad hacia la participación política en los escenarios que existen: consejos locales, mesas de diálogo, elecciones, selección de representantes de la comunidad y demás.

Una de las alternativas para esta situación tiene que ver con el aprovechamiento oportuno de la labor de los representantes de Kumpania. Estos no solo deben tener la función de interlocución de demandas frente al Estado. Además, podrían aprovechar su función para emprender procesos de formación política constantes dentro de sus respectivas Kumpanias, para crear nuevas capacidades de representación dentro de la comunidad y para que se generen propuestas de incidencia diversas. Estos procesos pueden alimentarse de herramientas de trabajo grupal para el análisis político como la construcción de diagnósticos, mapeos de actores, grupos focales y relacionamiento, no solo con instituciones públicas sino con otros actores sociales como ONG y colectivos sociales o étnicos en los territorios.

²⁰ Para profundizar esta idea, pueden consultarse los estudios de lo que ha sido llamado “Teorías de la Decolonialidad” en autores como Enrique Dussel (1996, 2004), Walter Mignolo (2000), Catherine Walsh (2005, 2007).

La formación política integral y constante puede desembocar en una acción colectiva más fuerte (en el sentido de ser activa generando propuestas y valoraciones sobre la situación Rrom), así como arraigada a la identidad gitana. Puede permitir al grueso de la comunidad conocer a fondo la situación problemática que experimentan y el trámite que se le viene dando desde el Estado. En otras palabras, podría llevar a cierta dinámica de veeduría ciudadana sobre los avances de la política pública. Esa veeduría, estaría necesariamente vinculada a procesos de seguimiento constantes por parte del Estado, a partir de indicadores socializados y aceptados por la comunidad.

3.2 Seguimiento constante, participativo y con enfoque étnico

Si bien con la implementación de la PP se ha venido adelantando un proceso de seguimiento de los estados de cumplimiento de acciones afirmativas para la garantía de derechos, estos ni han sido plenamente desarrollados con acompañamiento significativo de la comunidad, ni corresponden a un enfoque étnico. Su elaboración ha sido principalmente de arriba hacia abajo, y como se ha mostrado con Figuras como la 11 y la 12, pocos miembros de la comunidad conocen sus alcances. Igualmente, no se crean canales novedosos ni amplios para la difusión adecuada de los progresos y/o obstáculos.

Por ello, y en relación directa con el numeral anterior, es necesario poner en marcha mecanismos de seguimiento participativos y basados en criterios étnicos, donde la comunidad sea protagonista en la visibilización de avances y procesos que se lleven a cabo para beneficio de los Rrom. La periodicidad en estos procesos puede permitir, además, la construcción de estadísticas más fiables, sostenibles en el tiempo y con visiones propias que permitan la recolección y utilización de información más contundente, en aras de mejorar la implementación.

3.3 Educación como pilar de la cultura y la organización

Sobre la problemática educativa, la cual lleva décadas, los gitanos afirman lo siguiente:

Se evidencia completamente ausencia de programas educativos en los diferentes niveles de enseñanza desde la educación inicial hasta la educación superior que motiven al pueblo Rrom a vincularse a estos programas; no existen oportunidades reales educativas ni adecuaciones institucionales y económicas acordes al zakono²¹, que se expresa en la ausencia de docentes y sabedores pertenecientes al Pueblo Rrom; ausencia de cátedras sensibles al enfoque étnico Rrom, y la falta de actividades lúdico-pedagógicas de posicionamiento de la multiculturalidad desde la perspectiva Rrom (Pueblo Gitano de Colombia, 2018, pág. 24).

Así mismo, el Estado reconoce la precariedad en los avances educativos, pues para 2018 solo se alcanzaron a satisfacción el 37.5% de las acciones afirmativas planteadas para la garantía de estos derechos (Secretaría Distrital de Planeación, 2018). El pueblo gitano y el Estado evidencian la verticalidad con la que ha sido abordado el tema etnoeducativo con el Estado, pasando por alto la cultura y el derecho a la educación propia, es decir, que sea consecuente con su reconocimiento como minoría étnica.

La educación propia, como pilar de la conservación de la cultura, debe tener un principio étnico que en este caso comience con la aplicación, por parte del Estado y las Kumpanias, de una metodología detallada y sensible para tratar temas relacionados con los derechos de la niñez. Así, se podría encaminar a la comunidad Rrom en Bogotá y Colombia hacia la reivindicación de sus derechos educativos, y acercar a los gitanos adultos de hoy a los conceptos relacionados con los entornos adecuados para el desarrollo integral de las niñas y los niños. Estas metodologías deben hacer énfasis en los alcances de los derechos de la niñez y la prevalencia de estos sobre los derechos culturales y la autonomía de las comunidades étnicas.

²¹ Conjunto de elementos identitarios y tradicionales que constituyen al pueblo Rrom.

Para acompañar este fin, podría ser útil la implementación de observatorios de avances de la política pública en temas de infancia y adolescencia, no solo relacionados con la educación. Con ello, podrían articularse comunidad, Estado y organizaciones sociales cuyo carácter misional esté relacionado con la garantía de derechos de la niñez.

Por otro lado, sería de gran utilidad para la comunidad y la política pública, empezar ciclos de capacitación para la formación de docentes pertenecientes al pueblo gitano. Así, podría por lo menos asegurarse una etapa de formación preescolar consecuente con la autonomía e identidad gitanas, al tiempo que se van generando oportunidades de empleo y crecimiento económico para las familias gitanas, al ejercer tales actividades²².

3.4 Relacionamiento y construcción de redes de apoyo

Una forma importante y valiosa para la generación de ventanas de oportunidad para la incidencia política es la continuación de generación de redes de actores que faciliten la participación y la visibilización de demandas. Entre estos actores puede haber organizaciones no gubernamentales u otras organizaciones de base, que tengan objetivos similares o que simplemente se solidaricen con la causa.

El trabajo en red y la búsqueda de aliados, es una manera clave de generar nuevas Estructuras de Oportunidad Política, donde se revitalice la acción colectiva y se generen nuevas capacidades políticas en las generaciones venideras.

3.5 Mirar y aprender de otras experiencias

Si bien el caso de los gitanos en Bogotá y Colombia puede considerarse como pionero en la región, en términos de incidencia e implementación de políticas

²² Es importante tener en cuenta que ante esa posibilidad, los *formadores Rrom* podrían no solo contribuir a la conservación de la cultura propia mediante el trabajo con la niñez, sino también con población adulta que requiere, por ejemplo, campañas de alfabetización.

públicas sociales al respecto, resulta valioso analizar cómo se han desarrollado experiencias similares en otros países, principalmente del continente europeo. Allí viven la mayoría de los gitanos del mundo y es uno de los territorios donde mayor trascendencia ha tenido la incidencia política Rrom desde la acción colectiva.

Por ejemplo, valdría la pena repasar la experiencia de países como España, donde la discriminación y la exclusión han sido constantes, pero que en los últimos años han logrado reducirse mediante estrategias de política pública enfocadas a la inclusión social y la etnoeducación.

A través de una mejora en las formas de educación, de formación política, de construcción de redes y aprendizajes desde experiencias diversas que fortalezcan la incidencia política en la dimensión operativa, pueden finalmente lograrse avances tangibles en la implementación de la política pública distrital para el pueblo Rrom. Al tiempo, pueden crearse mayores espacios para la participación, que permitan a las demás kumpanias reconocidas del país, posicionar y obtener respuestas desde el Estado a sus demandas y necesidades más relevantes.

Conclusiones

La democracia desde un sentido sustantivo y como un proceso continuo, requiere siempre de la participación de actores diversos de la sociedad civil y del Estado en los procesos de toma de decisiones públicas. Solo así se pueden reconocer plenamente los intereses y necesidades de cada grupo social para generar acciones públicas adecuadas y sostenibles.

Los grupos étnicos minoritarios, que constituyen tales grupos sociales, han sido históricamente marginados y afectados por la omisión de sus voces en la esfera pública a nivel mundial. Hoy Colombia demuestra ser un país pionero en el reconocimiento de minorías y en la generación de respuestas de política pública para atender sus necesidades y derechos. Sin embargo, en el caso de los gitanos esta respuesta aún dista de cumplir con sus objetivos planteados. Para contribuir a

ello, la incidencia política y los espacios de participación de la comunidad deben ser mejorados y transformados con el fin del empoderamiento y de construir desde abajo soluciones realistas y acordes con las particularidades del pueblo gitano.

La acción colectiva ha sido un recurso histórico de la sociedad civil para incidir en los procesos de toma de decisiones públicamente relevantes. La experiencia de los Rrom en Colombia es fiel prueba de ello, aun con todas sus particularidades por tratarse de un asunto étnico. Esa posibilidad de incidencia constituye, en últimas, uno de los pilares de la democracia en su sentido más sustantivo, pues representa la capacidad de la ciudadanía para participar políticamente y movilizar recursos de formas diversas y novedosas.

La experiencia de los gitanos en Colombia puede valorarse de una manera bastante positiva a pesar de los problemas que persisten. Es un caso excepcional, al tratarse de una comunidad que históricamente ha enfrentado el rechazo social y optado en su mayoría por la invisibilidad para garantizar su conservación. Pero en Colombia optó por lo contrario: emprender una lucha por el reconocimiento y la reivindicación de sus derechos que hasta hoy se mantiene. La respuesta estatal a través de una política pública es pionera en la región y, siendo así, se debe propender por la mejora de sus resultados para que sea un ejemplo posible de replicar en otros contextos.

Aunque la historia colombiana ha estado marcada por un devenir violento, las experiencias de acción colectiva y movilización social como la que se ha descrito en esta investigación dan atisbos de esperanza para la construcción de una sociedad democrática y para la transformación ética de nuestras relaciones, toda vez que somos hoy en día un producto y un reflejo de ellas.

Bibliografía

- Aguirre, J. (2006). *Historia de las itinerancias gitanas. De la India a Andalucía*. Zaragoza: Institución Fernando “El Católico (C.S.I.C.) – Excma Diputación de Zaragoza.
- ANTV, Tierra SOS. (31 de Julio de 2014). Propuesta de Política Pública de Televisión Étnica con el Pueblo Rrom-Gitano de Colombia. Obtenido de Autoridad Nacional de Televisión: https://www.antv.gov.co/index.php/component/jdownloads/send/1188-pueblo-rrom/5452-politica-de-television-pueblo-rrom-31-julio-2014?option=com_jdownloads
- Chao, R. (Abril de 2012). Los gitanos, seis siglos discriminados. *Le Monde Diplomatique en Español*.
- Collado, H. (2015). Incidencia política: concepto, importancia y herramientas. Cataluña: Xarxa de Custòdia del Territori y Obra Social “la Caixa”.
- Decreto 2957, (2010). Presidencia de la República de Colombia. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/presidencia-decreto-2957-de-2010.pdf>
- Decreto 582, (2011). Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.saludcapital.gov.co/DocumentosPoliticasyEnSalud/Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20Distrital%20para%20los%20grupos%20%C3%A9tnicos.pdf>
- De Vaux Foletier, F. (1977). *Mil años de historia de los gitanos*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Dussel, Enrique. (2004). “Sistema mundo y transmodernidad”. En: Saurabh Dube, Ishita Banerjee y Walter Mignolo (eds.). *Modernidades coloniales*. pp. 201-226. México: El Colegio de México.
- Dussel, Enrique. (1996). “De la ciencia a la filosofía de la liberación”. En: *Filosofía de la liberación*. pp. 181-209. Bogotá: Nueva América.
- DNP. (2010). *Pueblo Rrom -gitano- de Colombia: haciendo camino al andar*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gamboa, J. C., Gómez, V., & Gómez, A. D. (2002). *Itinerario de viaje del pueblo Rom de Colombia: apuntes para la historia de su proceso de visibilización*. Bogotá: PRORROM.

- Gamboa, J. C., Gómez, V., & Paternina, H. (2000). Los Rom de Colombia. Itinerario de un pueblo invisible. Bogotá D.C.: Proceso Organizativo del Pueblo Rom (Gitano) de Colombia (Prorrom).
- Hancock, I. (2005). We are Romani people-Ame sam e Rromane drene. Gran Bretaña: Centre de recherché Tsigane - University of Hertfordshire Press.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2010). Metodología de la Investigación (5ª Edición ed.). México D.F.: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Ibarra, P., Martí, S., & Gomá, R. (2002). Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas. Barcelona, España: Icaria.
- ICBF. (2016). Informe de gestión. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- KienyKe. (23 de Octubre de 2019). Depuran al número de víctimas del pueblo gitano. Obtenido de KienyKe: <https://www.kienyke.com/regiones/cifra-pueblo-gitano-victimas-conflicto-armado-colombia>
- Klímová-Alexander, I. (2005). The Romani voice in world politics: The United Nations and non-state actors. Ashgate.
- Ministerio de Cultura - Colombia. (2011). Itinerancia Transmigrante: una mirada trascendente a la cultura y estética del pueblo Rrom en Colombia. Bogotá: Ministerio de Cultura de Colombia.
- McAdam, D. (1995). Initiator and Spin-off Movements: Diffusion Processes in Protest Cycles. En M. Traugott (Ed), Repertoires and Cycles of Collective Action. Durham: Duke University Press.
- Nussbaum, M. (2012). Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano. España. Paidós Ibérica.
- OIT. Convenio No 169 de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Ginebra, [En línea en] http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf
- Paternina, H. (2013). El Proceso Organizativo Del Pueblo Rrom (Gitano) De Colombia (Prorrom): De La Auto-Invisibilidad Como Estrategia De Resistencia Étnica Y Cultural, A La Visibilización Como Mecanismo Del Reconocimiento De Derechos Económicos, Sociales, Políticos Y Cult. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

- PRORROM. (2007). Autodiagnóstico educativo de la Kumpania Rom de Bogotá. *Revista Educación y Pedagogía*, 63-82.
- Pueblo Gitano de Colombia. (2018). Primer borrador documento propuesta pueblo Rrom frente al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ramírez, L., & Obando, D. (2016). Estado del Arte sobre el componente cultural en las políticas públicas formuladas en Bogotá D.C. Bogotá: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte - Observatorio de Culturas.
- Rojas, C., & Gamboa, J. C. (2008). La Kriss Romaní como sistema jurídico transnacional. *Revista de Ciencias Sociales*, 43-55.
- Ruiz, J. D. (2015). *Movimientos Sociales y Políticas Públicas: la incidencia del Movice en la política pública de atención y reparación a víctimas del conflicto armado colombiano (Tesis de pregrado)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sánchez, I. (2004). *La Estructura de Oportunidad Política y su impacto en el movimiento español contra la guerra (2003-2004)*. Obtenido de Federación Española de Sociología: <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/109.pdf>
- Santos, T., Macías, F., Amador, J., & Cortés, D. (2016). Samudaripen, el Genocidio Gitano: ¿Volveremos a Repetir la Historia? *Scientific Journal on Intercultural Studies*, 2-29.
- Save the Children Colombia. (2016). *Etnoeducación, un reto por el respeto y reconocimiento de nuestra población*. Bogotá. Save the Children. Disponible en: <https://www.savethechildren.org.co/articulo/etnoeducación-un-reto-por-el-respeto-y-reconocimiento-de-nuestra-población>
- Save the Children Colombia (2017). *Documento de recomendación para una política pública de niñez y familia en Colombia*. Bogotá. Save the Children. Documento pendiente de publicación.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2018). *Plan integral de acciones afirmativas de la política pública distrital para el grupo étnico Rrom o gitano en el Distrito Capital. Seguimiento vigencia 2018*. Obtenido de Secretaría Distrital de Planeación: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/190902_seguimiento_piaa_rrom_2018.pdf
- Tarrow, S. (1997). *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Walsh, C. (2005). (Re) pensamiento crítico y (de)colonialidad. Pensamiento crítico y matriz (de) colonial. Reflexiones latinoamericanas (pp. 13-35). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Abya Yala.

Walsh, Catherine. (2007). ¿Son posibles unas ciencias sociales/culturales otras? Reflexiones en torno a las epistemologías decoloniales. Nomadas. (26): 102-113.

Anexos

Anexo 1. Resoluciones de representación de las diferentes Kumpanias en Colombia

NOMBRE	RESOLUCIÓN DE REPRESENTACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	BARRIO
Kumpania de Sabanalarga	0013 del 11 Octubre 2011 otorgada por el Ministerio del Interior.	Atlántico	Sabanalarga	Centro
Kumpania de San Pelayo	0011 del 11 Octubre 2011 otorgada por el Ministerio del Interior.	Córdoba	San Pelayo	Cristo Rey
Kumpania de Sahagún	0012 del 11 Octubre 2011 otorgada por el Ministerio del Interior.	Córdoba	Sahagún	Bosque Centro
Kumpania de Sampués	0047 del 27 Marzo 2014 otorgada por el Ministerio del Interior.	Sucre	Sampués	Balcones del Río
Kumpania de Cúcuta	042 de Abril de 2012 otorgada por el Ministerio del Interior.	Norte de Santander	Cúcuta	Atalaya, Los Comuneros, Chapinero
Kumpania de Girón	027 del 03 Noviembre de 2011 otorgada por el Ministerio del Interior.	Santander	Girón	El Poblado
Kumpania de Envigado	016 de 11 Octubre de 2011 otorgada por el Ministerio del Interior.	Antioquia	Envigado	Sebastiana, San Marcos, Angostura, Portal y Magnolia
Proceso Organizativo del Pueblo Rrom en	034 del 29 de Abril de 2011 otorgada por el Ministerio del Interior.	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Galán, San Rafael, Nueva Marsella, Bosque

Colombia PRORROM				Popular, San Fernando y La igualdad
Unión Romaní de Colombia URC	087 del 3 Marzo de 2000 otorgada por el Ministerio del Interior.	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	
Kumpania de Tolima	017 del 11 Octubre 2011 otorgada por el Ministerio del Interior.	Tolima	Saldaña, Ataco, Ibague, Mariquita	
Kumpania de Pasto	0131 del 01 Octubre de 2013 otorgada por el Ministerio del Interior.	Pasto	Pasto	Corazón de Jesús

Anexo 2. Artículos más relevantes del Convenio 169 de la OIT

Artículo 1

1. *El presente Convenio se aplica:*

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Artículo 2

2. *La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.*

3. *La utilización del término en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.*

1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

2. *Esta acción deberá incluir medidas:*

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás

miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los

bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Anexo 3. Logros normativos más relevantes del pueblo Rrom a nivel nacional y local

Nacional

Desde el inicio del proceso organizativo del pueblo Rrom (gitano) en Colombia en 1997, se han presentado una serie de pronunciamientos y reivindicaciones hasta el día de hoy, entre las cuales se encuentra de manera prioritaria el reconocimiento del pueblo Rrom (gitano en Colombia) como un grupo étnico. En línea con ello, también la exigibilidad de derechos y servicios básicos que como grupo étnico y de ciudadanos colombianos son fundamentales para la pervivencia de la cultura y para la mejora en la calidad de vida de sus familias. Algunas de estas demandas son: i) el acceso a vivienda; ii) reconocimiento de las afectaciones debido al conflicto armado en sus actividades económicas; iii) educación propia; iv) salud; v) políticas públicas ajustadas a las necesidades, preferencias, particularidades de los hombres, mujeres, niños y niñas Rrom.

De acuerdo con lo anterior, desde el año 1997 se ha avanzado de manera considerable en la normatividad que da respuesta a las necesidades expresadas por la comunidad. Desde la **Resolución 022 de 1999** donde se reconoce al pueblo gitano como un grupo étnico, hasta el Decreto 4634 del 2011 por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras al pueblo gitano, y pasando por uno de los decretos más significativos y útiles para la protección de los derechos del pueblo Rrom, **el decreto 2957 de 2010 que en su artículo 7** solicita a las entidades territoriales tener en cuenta en la elaboración de sus planes de desarrollo, las políticas y estrategias que el Plan Nacional de Desarrollo establezca para la protección y atención del grupo étnico Rrom.

El plan de desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” en su capítulo VI línea D, con referencia a los acuerdos alcanzados mediante la consulta previa, incluye el objetivo 7 “Desarrollo y fortalecimiento de la cultura y comunicaciones propias y apropiadas, la educación, la salud, la autonomía y seguridad alimentaria que incluyan a familias, mujeres, niñas, niños, jóvenes y mayores de los pueblos

indígenas y del pueblo Rrom”. De este objetivo se desprende la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo número 24 “Elaborar e incorporar el capítulo de infancia y juventud en el marco de la Ley Gitana”. Y la “Creación de una estrategia de atención integral a la infancia, juventud y familias de la población Rrom. Esta estrategia se construirá con la Comisión Nacional de Dialogo y el SNBF” (ICBF, 2016).

Local

Documentos para PUEBLO ROM - GITANOS :: Normas Aplicables		
Año	Documento	Restrictor
1999	Decreto 564 de 1999 Alcalde Mayor	Adiciona el literal b del artículo 5 del Decreto Distrital 781 de 1998, en el sentido de incluir en el Consejo Distrital de Cultura, a un representante del pueblo Rom que habite en el Distrito Capital.
2002	Decreto 221 de 2002 Alcalde Mayor	Establece el Sistema Distrital de Cultura. Determina que el Consejo Distrital de Cultura del Distrito Capital es el organismo de participación ciudadana para la concertación entre las autoridades del Distrito Capital y las comunidades, de políticas, planes, programas y proyectos culturales y sus respectivos presupuestos, para el estímulo, el fomento y el desarrollo cultural en el Distrito Capital, del cual hará parte un representante del pueblo Rom, al igual que de los Consejos Locales de Cultura del Distrito Capital.
2007	Decreto 627 de 2007 Alcalde Mayor	Reforma el Sistema Distrital de Cultura y establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio, el cual se organiza a través de Subsistemas, Mesas Distritales y del Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio que convoca a los representantes de sus Agentes Culturales, Organismos y Organizaciones. Señala que el Subsistema de Culturas de Grupos y Comunidades étnicas y campesinas, mujeres, poblaciones y sectores rurales y sociales- Garantiza una equitativa interacción y una voluntad de convivir mediante políticas que favorezcan la inclusión, la participación, la equidad de género y étnica, la garantía y restablecimiento de los derechos culturales de la comunidad negra, grupos indígenas, pueblo rom y pueblo raizal, comunidades campesinas, mujeres, personas en condición de discapacidad, niños y niñas, jóvenes, adultos y adultas mayores, sectores rurales, sectores sociales LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas), culturas de grupos urbanos y populares (artesanos, tatuadores), comunicadores comunitarios y otros sujetos históricamente invisibilizados, marginados y discriminados.
2009	Decreto 455 de 2009 Alcalde Mayor	Modifica y adiciona el Decreto 627 de 2007, por el cual se reforma el Sistema Distrital de Cultura y establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio. Conformo el Consejo Distrital de Cultura del Pueblo Rom y Gitano.
2010	Decreto 2957 de 2010 Nivel Nacional	Expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano. Las administraciones territoriales deben concertar con el grupo étnico Rom o Gitano las prioridades y metas en salud establecidas en el Plan Nacional de Salud Pública, las cuales formarán parte del Plan de Salud Territorial, de conformidad con lo establecido en la Resolución 425 de 2008 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. De igual forma las acciones de salud pública para el grupo étnico gitano debe cubrir a todos los miembros de la respectiva kumpañia, así como deben estas establecer indicadores interculturales, cualitativos y cuantitativos, de la situación de salud pública de la población, y mecanismos de seguimiento y monitoreo, con el fin de verificar el efecto de estas acciones de salud, el impacto de los recursos y la adopción de medidas tendientes a conservar o recuperar la salud de sus integrantes.
2011	Decreto 582 de 2011 Alcalde Mayor	Adopta la Política Pública Distrital para el grupo étnico Rom o Gitano en el Distrito Capital. Define el marco General de la Política Pública, el enfoque diferencial para garantizar y restablecer derechos y los principios sociales, culturales y jurídicos que fundamentan y orientan esta política. El seguimiento y evaluación del cumplimiento de esta política se hará anualmente, durante los dos primeros meses del año, mediante la verificación del cumplimiento de los indicadores y a través de la gestión institucional en cuanto a las acciones afirmativas propuestas, y ejecución presupuestal reflejada en los programas y proyectos. El responsable del seguimiento será el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Gobierno, Seguridad y Convivencia y de su evaluación la Secretaría Distrital de Planeación.
2011	Decreto 4634 de 2011 Nivel Nacional	Establece el marco normativo e institucional para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom, ofreciendo herramientas administrativas, judiciales y mecanismos de participación, para que el pueblo Rrom y sus miembros individualmente y colectivamente considerados sean restablecidos en sus derechos de conformidad con la dignidad humana, la Constitución Política Nacional, los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.
2015	Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015 Nivel Nacional	Establece un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano. Para garantizar el derecho de acceso y participación de la población Rom en el Sistema General de Seguridad Social Integral, el Ministerio de la Protección Social, en consulta con el grupo étnico Rom o Gitano, implementará las medidas administrativas y normativas necesarias. Se tiene en cuenta las condiciones de equidad e igualdad, el respeto por las características socioculturales, itinerancia y amplia movilidad geográfica de los patrigrupos familiares y Kumpañia y demás características que desarrollen el enfoque diferencial para este grupo étnico. (Artículo 2.5.2.1.1 al 2.5.2.1.21)
2019	Ley 1955 de 2019 Nivel Nacional	Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial, las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom, con el fin de preparar anualmente un informe de los recursos y los resultados obtenidos en desarrollo de estos pueblos de la vigencia inmediatamente anterior y los recursos apropiados para la vigencia en curso. Este informe deberá ser presentado a más tardar en el mes de abril de cada año, a las instancias de concertación y consulta de nivel nacional de cada uno de estos pueblos y comunidades. (artículo 219)

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá

Anexo 4. Registro fotográfico actual del pueblo gitano en Colombia²³

Kumpania de Bogotá: Unión Romaní de Colombia y PRORROM



Kumpania de Pasto: la vida en la Tzera (carpa, campamento)



²³ Este registro fotográfico fue realizado por el investigador y corresponde a un proyecto con el pueblo gitano implementado en 2017 por la ONG Save The Children, en alianza con el ICBF y la Unicef.



Kumpania de Sabanalarga

