



Universidad Pública de Navarra
Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Departamento de Sociología y Trabajo Social

Políticas de inclusión y población gitana

Un análisis de los desafíos y oportunidades para la acción
inclusiva con la minoría desde la experiencia de Navarra

Tesis para optar al título de doctor realizada por

Víctor Sánchez Salmerón

Programa de doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales.
Septiembre de 2019.

Dirección: Miguel Laparra Navarro.

Tutorización: Begoña Pérez Eransus.

Índice general

Introducción	1
I Estado de la cuestión	7
1. Concepto y vigencia de la cuestión gitana	9
1.1. La cuestión gitana en perspectiva histórica en nuestro país	10
1.2. La diferencia de la minoría en el epicentro de la cuestión	14
1.3. Entre la gestión de la minoría y la gestión de la diversidad en la acción institucional	18
1.4. La tensión entre las medidas de discriminación positiva y la estigmatización de la minoría	21
1.5. Competencia interétnica e integración de la minoría gitana	25
2. Desarrollo y definición de la agenda inclusiva	31
2.1. De la lucha contra la exclusión hacia la promoción de la inclusión social en el ámbito institucional	32
2.2. La lucha contra la discriminación en la agenda inclusiva para las minorías	35
2.3. El debate sobre la dimensión ideológica y discursiva de la inclusión .	37
2.4. La dimensión operativa de la inclusión: conceptualización y puesta en práctica	42
3. La agenda inclusiva en perspectiva crítica: principales críticas y debates	53
3.1. La inclusión ante la intensidad de los fenómenos exclusógenos	54
3.2. La problemática centralidad del empleo entre los objetivos de la inclusión	57
3.3. Hacia el reconocimiento y participación de los grupos minoritarios .	61
3.4. El complejo vínculo entre exclusión e inclusión social	65
II Aspectos metodológicos de la investigación	71
4. Hacia el análisis del escenario inclusivo en el caso de la minoría gitana	73
4.1. Delimitación del objeto de estudio	73
4.2. Hipótesis que orientan la investigación	76
4.3. Estrategias y métodos de análisis empleados	78

III Resultados, análisis e interpretación de los datos empíricos	91
5. Articulación del modelo de integración gitana en el ámbito estatal	93
5.1. El caso español en el escenario europeo para la inclusión de la minoría gitana	93
5.2. El denominado modelo de inclusión español de la población gitana española	97
5.3. La centralidad de las repuestas autonómicas en la inclusión de la minoría gitana	100
5.4. La acción inclusiva con la minoría gitana en la Comunidad Foral de Navarra	107
6. Tendencias, problemas y retos de las políticas de inclusión social en la acción para con la población gitana	121
6.1. Refuerzo e intensificación de la posición de la minoría en el espacio de la pobreza y exclusión social	123
6.2. Trayectorias de exclusión más prolongadas como resultado de factores estructurales	125
6.3. Una mayor acumulación y diversidad de problemáticas que demanda intervenciones integrales	128
6.4. Una parte amplia de la minoría está muy alejada del empleo lo que obstaculiza su inclusión sociolaboral	131
6.5. Las actividades informales siguen teniendo un importante peso entre las ocupaciones de la minoría	137
6.6. Una importante brecha con respecto a los espacios prelaborales y formativos que se refuerza	140
6.7. El sistema de protección altamente contributivo se muestra insuficiente ante las trayectorias de buena parte de la minoría	144
6.8. Una parte significativa de la minoría que padece dificultades carece de apoyos institucionales	154
6.9. La situación residencial de la minoría continúa siendo comparativamente más precaria	160
6.10. Las dinámicas discriminatorias pueden reducir sensiblemente la efectividad de las medidas de inclusión	172
6.11. Percepción cambios en la situación económica y en el nivel de vida de los hogares	177
7. La inclusión en el empleo en las trayectorias de la población gitana	181
7.1. Sobre el vínculo entre población gitana y el empleo: resistencias, exclusión y adaptación	182
7.2. Principales obstáculos para la inserción laboral en las trayectorias de la población gitana	184
7.3. La inserción laboral de las mujeres gitanas presenta todavía mayores dificultades	201
7.4. La pérdida de potencial inclusivo de los oficios tradicionales: el caso de la venta ambulante	207
7.5. Las trayectorias de exclusión más severas intensifican su distancia con respecto al empleo	214

8. Las políticas de inclusión en los procesos de inclusión de la población gitana más vulnerable	219
8.1. El acceso al sistema de garantía de ingresos en las trayectorias de los individuos gitanos	221
8.2. Principales problemáticas en el acceso y desarrollo de los recursos territoriales de inclusión	239
IV Conclusiones de la investigación	263
9. Hacia la mejora de las oportunidades de inclusión de la minoría	265
9.1. Principales claves que explican el limitado impacto de las políticas de inclusión en el caso de la minoría	265
9.2. Oportunidades para avanzar y favorecer la inclusión de la minoría más vulnerable	280
Índice de acrónimos	291
Índice de tablas	292
Índice de figuras	295
Referencias bibliográficas	297
A. Indicadores FOESSA	325
B. Índice de relatos	329
C. Protocolo relatos de vida	347

A MARÍA EUGENIA, LUIS E IRENE

Introducción

Es sabido que de un tiempo a esta parte se han venido produciendo importantes transformaciones en el espacio de la exclusión social. De un lado, se han ido incorporando al mismo nuevos perfiles debido al recrudecimiento de las condiciones de vida. De otro, aquellos hogares que ya se encontraban en situaciones de desventaja han visto como han empeorado todavía más sus situaciones de privación y de dificultad. Sin duda, el impacto de la crisis y el modelo social resultante han contribuido a extender, intensificar y cronificar la pobreza y la exclusión social de un importante volumen de la población en nuestro país. Por otro lado, también se ha constatado el impacto desigual que la coyuntura de crisis ha tenido sobre los distintos sectores de población. En los diversos análisis que se han elaborado para sopesar el balance social de la crisis se ha destacado la elevada concentración de las dificultades sobre determinados perfiles sociodemográficos, entre los que tiene un importante peso la variable étnica. Como dato aproximativo, tal y como se advertía en el VII Informe FOESSA (2014), tres de cada diez personas excluidas pertenecían en aquel momento a minorías étnicas, siendo esta una proporción muy por encima de su peso demográfico.

Entre estos últimos hogares especialmente damnificados ocupan un lugar destacado los compuestos por población gitana, tradicionalmente sobrerrepresentados en el espacio de la exclusión. Precisamente en el caso particular de la minoría gitana se percibió una notable regresión durante este periodo. Por un lado, se produjo un importante trasvase de población gitana desde las posiciones más moderadas de exclusión hacia las más severas y, por otro, se constató el aumento de la brecha socioeconómica que la separa del resto de la ciudadanía. Con ello se invertía la tendencia que había caracterizado a las décadas previas. Hasta el impacto de la crisis la imagen de conjunto mostraba que se habían logrado algunos avances en materia de integración e inclusión de la minoría que, si bien ni resultaban insuficientes para equiparar sus condiciones de vida con las de la población mayoritaria, ni alcanzaban a toda la comunidad gitana, permitían mirar con cierto optimismo al futuro de muchos hogares gitanos.

En la actualidad, a pesar de encontrarnos en fase de cierta recuperación económica, en el último informe FOESSA (2018) se sigue alertando sobre la pérdida de la cohesión social en nuestro país. Aunque ha disminuido el volumen de población en situación de exclusión social, todavía cerca de 4,1 millones de personas se encuentran en situación de exclusión severa, un volumen que ha aumentado un 30 % (1,2 millones) desde el año 2007. La población gitana además parece no haber seguido la senda de la recuperación iniciada por una parte de la sociedad, por lo que sigue agravándose su fractura con respecto al conjunto de la sociedad (Hernández Pedreño *et al.*, 2019). Sin duda, entre las causas que explican el aumento del volumen de población en las situaciones de exclusión más graves se encuentra la persistencia de altas tasas de desempleo y precariedad laboral. Pero entre ellas habría que listar también el agravamiento de las problemáticas que padecen los hogares como consecuencia del

mantenimiento de las situaciones de necesidad por largos periodos, y la inadecuada respuesta ante el aumento y transformación de las necesidades sociales. En términos generales, si durante la crisis las medidas de contención se mostraron insuficientes para amortiguar la factura social que esta impuso, en este último periodo se está percibiendo con claridad que las medidas de apoyo para construir itinerarios de inclusión e inserción tampoco resultan del todo suficientes y adecuadas.

En la actualidad las políticas de inclusión se conciben como principal instrumento en la lucha contra la pobreza y la exclusión de la población más vulnerable, y entre ella, buena parte de la población gitana, que por su situación de exclusión social ha sido tradicionalmente partícipe de los recursos de inclusión dispuestos en los distintos territorios. Como es sabido, el fenómeno de la exclusión social ha ocupado durante las últimas décadas un lugar central en la acción de numerosos agentes sociales e institucionales, y ha sido el paradigma desde el que se ha problematizado la situación de la población situada en los márgenes de la sociedad. Recientemente ha ido adquiriendo también protagonismo el término inclusión social como proceso antagónico al anterior, pero también como el conjunto de instrumentos para contrarrestar aquellos factores que generan sociedades más desiguales, menos cohesionadas y fuertemente exclusógenas. Las denominadas políticas de inclusión tienen en la actualidad cierta notoriedad como ámbito diferenciado dentro de la política social a pesar de que todavía no se ha alcanzado un alto grado de consenso sobre su definición, contenido y orientación. Con todo, en la práctica se vienen considerando como principales motores de la acción inclusiva los programas de garantía de ingresos mínimos, las medidas de activación e inserción laboral y los servicios sociales y personales de intervención individual y familiar (Pérez Eransus, 2016; Rodríguez Cabrero *et al.*, 2011). Huelga decir que, además, todos ellos han tenido un papel fundamental —aunque limitado— en la intervención y promoción de la minoría gitana de un tiempo a esta parte, al menos en nuestro país y en nuestro entorno más inmediato.

La apuesta por la construcción de sociedades más inclusivas no ha evitado tampoco que hayan aumentado las problemáticas y desigualdad sociales a lo largo y ancho del continente europeo. Las causas del tímido impacto de las políticas de inclusión son diversas y complejas, han de examinarse a nivel territorial, y necesitan de un examen a distintos niveles: tanto conceptual y normativo, a nivel de gestión y puesta en práctica, como en términos de eficacia (Pérez Eransus, 2016). En todo caso, es sabido que el panorama social que la crisis ha ido moldeando supone un importante reto para estas políticas, por el volumen de individuos en dificultad, la diversidad de perfiles de necesidad a atender, y por la complejidad de las situaciones que muchos hogares deben afrontar. En función de ello, en la actualidad estas medidas se encuentran inmersas en importantes discusiones sobre su idoneidad, objetivos y estrategias. A ello hay que añadir que, además, de un tiempo a esta parte se ha venido produciendo una significativa reducción del volumen de estos recursos, por lo que los mecanismos de contención y reparación han visto reducir sus capacidades de paliar y revertir situaciones de exclusión y vulnerabilidad también por esta cuestión.

Por otro lado, vistos los diferentes niveles de desempleo, pobreza y exclusión experimentados por los distintos territorios y países durante los últimos años, se ha puesto en evidencia su desigual potencial integrador. A este respecto, se ha señalado que en nuestro país el escenario de la inclusión está fuertemente determinado por la falta de empleo para los sectores de población más desfavorecidos, un mercado secundario e informal igualmente devaluado, la escasa eficacia del sistema de protección del desempleo frente a la pobreza, y por la carestía de algunos bienes básicos como la vivienda (Pérez Eransus, 2016; Pérez Eransus y Martínez Virto, 2018). La fuerte exclusión del

empleo ordinario de la minoría gitana en nuestro país, la relevancia que las actividades informales tienen para suplir la ausencia de ingresos, y la tradicional exclusión residencial padecida por la minoría la hacen especialmente vulnerable ante este escenario, lo que explica en gran medida el drástico empeoramiento de la situación de los hogares gitanos en los últimos años. El caso-situación de la minoría se ve todavía más complejizado si cabe por la discriminación y por la competencia interétnica en el acceso a los escasos recursos de empleo, económicos y sociales, lo que acaba siendo también una importante barrera para su inclusión, tal y como empieza a ser reconocido por los principales organismos supraestatales y como vienen denunciando las entidades sociales más cercanas a las familias y hogares gitanos (FRA, 2018; FSG, 2016).

Todo este debate se produce además en un momento en el que el interés por situación la minoría gitana ha recobrado cierto protagonismo en la agenda política, tanto en nuestro país como en buena parte del continente. La distancia de la minoría con respecto al resto de la población mayoritaria en muchos países —sino en la mayoría— ha comenzado a recibir un tratamiento específico desde las distintas instancias europeas. La población gitana no solo ha sido reconocida oficialmente como la más importante minoría del continente en términos demográficos, sino que también se ha asumido que esta encuentra serias dificultades institucionales y estructurales para su integración en la sociedad cuya supresión requiere aunar esfuerzos por parte de toda la sociedad.

Como ha sido característico del modelo social europeo, ha correspondido a los países de la Unión Europea adecuar y adoptar las estrategias necesarias para mejorar el bienestar de la población gitana. En nuestro país este impulso se ha articulado a través de distintas estrategias, siendo la más reciente la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España (2012-2020). Debido a la descentralización de las competencias en materia de política social, de un tiempo a esta parte también algunas CC. AA. han desarrollado estrategias para la población gitana haciendo propia la agenda que busca lograr su condición ciudadana de pleno derecho. Sin embargo, tampoco este escenario ha mostrado la capacidad suficiente para revertir la secular exclusión de la minoría en aquellos territorios donde está presente. También en el continente la fractura entre la minoría gitana y el resto de la población no solo no muestra indicios de reducirse, sino que, al contrario, parece consolidarse. Estudios recientes muestran que incluso las diferencias socioeconómicas con respecto a los grupos de población que comparten los mismos barrios o viven en estrecha proximidad resultan todavía muy notorias (FRA y UNDP, 2012), por lo que el componente étnico sigue teniendo un importante peso entre los factores que explican la posición subalterna de muchos hogares e individuos gitanos en buena parte de los países europeos. Es por todo ello por lo que la agenda inclusiva para la población gitana también ha comenzado a ser objeto de cuestionamiento y escrutinio (diseño de las estrategias, dificultades para su puesta en práctica...). Se ha comenzado a poner el foco muy especialmente en el porqué de la escasa eficacia de este impulso para revertir las situaciones de exclusión que padece una parte significativa de la minoría.

Claro que en nuestro país el trabajo por la inclusión de la minoría precede a este reciente impulso en lo europeo. Desde mediados de los años ochenta se ha venido desarrollando lo que se ha llegado a denominar el modelo español de inclusión de la población gitana. Modelo que ha ocupado además una cierta posición de referencia en el contexto europeo. En líneas generales el marco político e institucional para la inclusión de la población gitana se ha construido sobre dos pilares. Por un lado, se ha abordado la cuestión primando el acceso a los derechos sociales y la garantía de la protección social (en detrimento del abordaje de los temas culturales o identitarios).

Por otro lado, se ha tratado de conjugar políticas sociales inclusivas para el conjunto de la población con el desarrollo de medidas específicas para aquellas personas y hogares gitanos que tiene más dificultades para acceder a los servicios universales, o que requieren de apoyos más intensos por su situación de desventaja o exclusión social. Estos últimos apoyos específicos se han establecido bajo el principio de centrarse explícita pero no exclusivamente en la población gitana, tanto para prevenir la estigmatización de la minoría como la creación de competencias interétnicas por el acceso a los escasos recursos disponibles.

Este es el marco que como se decía ha permitido avanzar a la minoría en la mejora de sus condiciones de vida y de bienestar. Sin embargo, visto el aumento de las tasas de exclusión y pobreza de un tiempo a esta parte, el modelo muestra visos de agotamiento y necesita encontrar vías para seguir ofreciendo oportunidades de mejora a los individuos y familias gitanas. Y esto especialmente porque la creciente asociación de los procesos de exclusión social con la diferencia étnica implica también una mayor dificultad para construir procesos de integración en el futuro, lo que puede a su vez depreciar los avances realizados en las últimas décadas en su integración y en la cohesión social (Gómez *et al.*, 2004).

Con todo, la acción inclusiva para con la minoría gitana se ha planificado, por un lado, a través de los recursos y dispositivos de inclusión dirigidos al conjunto de la población en situación de exclusión y pobreza, y a través de las medidas de inclusión dispuestas para compensar su especial situación de desigualdad por otro. En la práctica, la población gitana más vulnerable ha venido participando tanto de los recursos de inclusión generalistas a los que ha accedido por su condición socioeconómica, como de aquellos otros dispositivos específicos —pero no necesariamente exclusivos— desarrollados bien por las administraciones locales y regionales, bien por entidades privadas del tercer sector especialmente comprometidas con la situación de la minoría, quienes, por otra parte, han tenido un papel trascendental en el desarrollo de medidas de apoyo a la población gitana. En cualquier caso, las posibilidades inclusión de muchos hogares se dirimen sobre todo en los primeros recursos de inclusión dirigidos al conjunto de la población vulnerable tanto aquellos dispuestos a nivel estatal como en cada territorio autonómico, donde se llevan a cabo medidas de garantía de ingresos, incorporación sociolaboral y —en algunos pocos territorios como el navarro— políticas de vivienda social, y en los que la participación de la minoría ha sido muy significativa en función de su situación de exclusión social y pobreza. La importancia de estos recursos deriva a su vez del escaso desarrollo de medidas de apoyo específico en comparación con el nivel de necesidades de la población, lo que concluye en un modelo de políticas focalizadas débil en nuestro país.

Con todo, es presumible que existan notables diferencias interterritoriales en la acción inclusiva con la minoría por el desigual desarrollo de los modelos de inclusión autonómicos. También este es el caso de las medidas específicas de inclusión, cuyo desarrollo a través tanto los mecanismos estatales disponibles (como el Programa de Desarrollo Gitano) como a través de las estrategias autonómicas sectoriales de inclusión para la población gitana ha sido también desigual, lo que conmina a poner el foco en las distintas experiencias autonómicas de trabajo por la inclusión de la minoría.

Dicho esto, en este trabajo se lleva a cabo una revisión de cómo opera el escenario inclusivo de la Comunidad Foral de Navarra con la población gitana. La premisa es que en ello se puede analizar las limitaciones de la respuesta institucional ante la cuestión gitana y, al mismo tiempo, recoger algunas de las debilidades de las políticas de inclusión, no solo en la acción con la población gitana, sino que también con el resto de población incluyente. Navarra es un territorio que en términos comparativos

con respecto al resto del país ha venido destacando por el desarrollo de dispositivos de inclusión e inserción sociolaboral, y por la intensidad de su programa de rentas mínimas. En esta misma comunidad la participación de distintos actores sociales ha sido fundamental para el impulso de la agenda inclusiva, y algunas entidades especialmente comprometidas con la promoción y atención de la minoría han ocupado un lugar relevante en la gestión y desarrollo de dispositivos de inserción laboral y de inclusión socioresidencial. Así pues, se perfila como un escenario idóneo para examinar las limitaciones de la acción inclusiva para con la minoría, y para recoger a su vez algunos aprendizajes que pueden ser extensibles a otros territorios. Cabe señalar que, como ha sido sostenido por ejemplo por la Comisión Europea, resulta especialmente interesante prestar atención al posible impacto de políticas dirigidas al conjunto de la población para abordar los problemas específicos de la población gitana, y en especial en su inclusión social (Comisión Europea, 2009).

Así, a la hora de analizar los obstáculos de la acción inclusiva en el caso de la población gitana habría que tener en cuenta, aquellas limitaciones propias de los recursos y medidas, comunes al conjunto de la población incluída y que, por tanto, aunque involucran a la minoría, la trascienden. Y, por otro lado, aquellas cuestiones que circundan la particular situación de la minoría excluída y que, en el peor de los casos, amplifican estas limitaciones. Como ha sido señalado en ocasiones previas, el caso-situación de la población gitana ilustra con claridad las limitaciones y debilidades de las políticas de inclusión en nuestro país (Rodríguez Hernández, 2017). La principal hipótesis de partida es que, además, sus ineficiencias se manifiestan con mayor rotundidad en el caso de la minoría más vulnerable, viéndose reducido notablemente su impacto cuando tratan de apoyar a los individuos y hogares gitanos en sus procesos de inclusión.

Para contrastar esta hipótesis, en este estudio se ha realizado una revisión del modelo de inclusión de la población gitana en la Comunidad Foral de Navarra empleando para ello el análisis documental. En segundo lugar, se ha realizado una explotación de los datos disponibles sobre población gitana en la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA en la que se recogen los principales problemas y retos de la acción inclusiva para con la minoría gitana. Y, en tercer lugar, para analizar la eficacia del modelo de inclusión se han tomado como referencia análisis de los relatos de vida de veinticinco familias gitanas vulnerables perceptoras de ingresos mínimos y que participan o han participado en alguno de los dispositivos al uso de la comunidad. Se trata con ello no solo de incorporar la valoración que los propios individuos hacen de los recursos y de su impacto en sus condiciones de vida, sino que también, a través de su experiencia, identificar algunas de las disfuncionalidades y potencialidades de los recursos de inclusión.

Los principales resultados de estos análisis se contemplan en la parte tercera de este trabajo. Con anterioridad, en la primera parte, se abordan teóricamente el desarrollo y vigencia de la denominada cuestión gitana, y las tensiones, posibilidades y limitaciones de las políticas de inclusión en el escenario actual. Seguidamente, en la segunda parte, se presenta con mayor detalle la propuesta metodológica de la investigación. Finalmente, en la cuarta y última parte —después de presentar los resultados de la investigación— se presentan las principales conclusiones de la investigación, donde se recogen algunas propuestas para mejorar la promoción y atención de la población gitana en base a los resultados y datos disponibles en este trabajo.

Parte I

Estado de la cuestión

Capítulo 1

Concepto y vigencia de la cuestión gitana

El origen de la denominada *cuestión gitana* hunde sus raíces siglos atrás. Su sentido y orientación han ido variado en este tiempo, pero desde una perspectiva amplia puede valorarse como una expresión bajo la que se han agrupado al menos dos interrogantes interrelacionados entre sí. De un lado, se ha empleado para hacer referencia a la casi siempre compleja coexistencia entre la minoría gitana y el resto de la población. Y de otro, la expresión ha albergado las medidas adoptadas históricamente para acotar o favorecer la participación de la minoría en la sociedad. Esto es, cómo gestionar esa convivencia e integrar a la minoría al cuerpo social. El contenido de la cuestión gitana es por lo tanto amplio e indisoluble del contexto histórico en el que se despliega.

En nuestro país, hasta hace poco, la expresión se mantuvo vigente y adherida a la interpretación e intervención sobre la realidad de aquel sector de la minoría que padece mayores discriminaciones y exclusiones. Como referencia reciente, durante el transcurso del tercer gobierno socialista de Felipe González, la Asociación Nacional Presencia Gitana publicaba —a solicitud del Partido Socialista Obrero Español— un breve informe con el objeto de «contribuir al entendimiento del problema gitano y a motivar la voluntad política de enfrentarlo y resolverlo» (Presencia Gitana, 1991, p. 5). El denominado *Informe sobre la Cuestión Gitana* (nótese el empleo de la expresión en el título del informe) aportaba orientaciones y claves para un plan estatal de acciones prioritarias para hacer frente a la problemática de la comunidad gitana española. Se aspiraba con ello a encontrar una respuesta factible a la secular exclusión de la minoría en el alentador escenario de finales de los años ochenta. Escenario que, a grandes rasgos, figura como etapa expansiva en lo económico y de consolidación de la universalidad de los principales pilares del Estado de bienestar (González Rodríguez, 2005). Sin que esta elaboración suponga el hito inaugural de las acciones dirigidas a la población gitana en la nueva etapa democrática —ya en el año 1989 se inició la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Gitano (PDG) en paralelo al acceso a la protección universal— sí que puso de manifiesto en nuestro país un inequívoco interés por enfocar a futuro con significado y enfoque propio el conjunto de situaciones-problema que aluden a una parte significativa de la población gitana.

La cuestión gitana en el ámbito de la política social contemporánea ha hecho referencia sobre todo al conjunto de respuestas, actuaciones y medidas dirigidas a equiparar las condiciones de vida y oportunidades vitales de la minoría con la mayoría

social. Sin embargo, la expresión cuestión gitana ha caído en desuso como tal, tanto en el discurso político como académico, aunque, como se examinará con posterioridad, todavía algunos de sus contenidos y principales orientaciones continúan presentes en el preeminente enfoque *inclusivo* de lucha contra los problemas de la población más vulnerable y empobrecida, y por ende, de los sectores de la comunidad gitana más desfavorecidos. A partir de la primera década del siglo XXI las principales problemáticas para la inserción económica y laboral de la minoría, y para el logro de su condición ciudadana de pleno derecho van a articularse en torno a planes y estrategias *de inclusión* dirigidas expresamente a la comunidad.

En los siguientes epígrafes se examina, en primer lugar, el desarrollo histórico de la cuestión en nuestro país, cuyo análisis ha estado principalmente adherido a las cuestiones más conflictivas entre la mayoría y la minoría, pero que muestra con claridad la secular exclusión que ha padecido la población gitana. En segundo lugar, se examina de manera sucinta las transformaciones en el abordaje de la cuestión gitana, cuya ambivalencia ha permitido que de un tiempo a esta parte se relacione con aquellos discursos que tratan de favorecer la integración de la minoría desde el respeto a la diferencia. Como se verá a continuación, este aspecto parece no haber sido resuelto todavía e influye notablemente en el diseño de las medidas adoptadas, en su mayoría, se critica, limitadas a la mera gestión de las problemáticas que afronta sin pretensión alguna de transformar la situación de las comunidades gitanas. Este hecho viene a recalcar la persistencia de factores institucionales en la también persistente exclusión de la minoría. En cuarto lugar, se aborda cómo la diferencia de la minoría se articula con el diseño de las políticas sociales, que si bien en nuestro país han procurado evitar cualquier riesgo de estigmatización mediante la atención universal y normalizada, algunos indicios muestran que todavía perduran prácticas que buscan promover la resocialización y aculturación de los individuos participantes en los recursos de inserción y promoción social. Finalmente, en la última sección, se trata de aproximar la existencia de tensiones interétnicas que han limitado las posibilidades de integración de la minoría, y que han estado muy condicionadas por los ciclos de expansión y constricción del mercado laboral.

1.1. La cuestión gitana en perspectiva histórica en nuestro país

De un tiempo a esta parte ha crecido el interés por reconstruir la historia de las comunidades gitanas allá por donde han transitado y se han establecido. Se trata de un campo de estudio que, por otra parte, tradicionalmente ha recibido poca atención, ya sea por el escaso interés que la minoría ha despertado entre el conjunto de la sociedad (incluyendo la academia), ya sea por la dificultosa tarea de indagar en la historia de un pueblo con una importante tradición ágrafa y por las escasas y diseminadas referencias al mismo en los textos historiográficos. Es por ello que todavía hoy siguen existiendo importantes lagunas en la crónica de la población gitana y sobre cómo ha sido la interrelación entre esta y el resto de la sociedad a lo largo del tiempo. En todo caso, se disponen de las evidencias suficientes para sostener que la marginación de la minoría ha sido una constante secular que, sin la suficiente problematización, ha enraizado en el acervo común, naturalizando *de facto* la posición secundaria de las comunidades gitanas.

En el estudio historiográfico en nuestro país destacan los trabajos de Sánchez Or-

tega, Leblon, San Román, Gómez Alfaro o Mena Cabezas, quienes para reconstruir la memoria de la población gitana —ante la ausencia de otras fuentes— se han apoyado sobre todo en las pragmáticas y leyes promulgadas en contra de la minoría entre los siglos XVI y XIX. Otras elaboraciones más recientes como las de Martín Sánchez (2017a; 2018) recomponen parte de la historia del pueblo gitano en acontecimientos claves del siglo XX como la guerra civil o el franquismo.

Se trata en cualquier caso de un saber ciertamente limitado, y que necesariamente ha conducido a poner el foco sobre los aspectos negativos de la coexistencia entre la mayoría y la minoría. Sin lugar a dudas este hecho ha contribuido a reforzar la visión de las identidades gitana y no gitana como unidades separadas, antagónicas y hostiles a juicio de Gamella Mora (2004). Y como ha sostenido Willems (1998), también conduce a infravalorar aquellas otras evidencias que darían cuenta de la integración e interacción de la población gitana con el resto, tal y como corresponde a una cultura más flexible y adaptativa de lo que comúnmente se ha venido considerando.

Así las cosas, existe cierta conformidad en delimitar al menos cuatro o cinco etapas diferentes en la historia de la minoría gitana en el país (Sánchez Ortega, 1986; Mena Cabezas, 2006). El recorrido por las mismas muestra como han ido evolucionando los artificios para deshacer su diferencia cultural e integrar a los individuos en el cuerpo productivo y social.

Es sabido que en un primer momento la población nómada que arribó a la península llegó a recibir apoyo y protección por parte de la nobleza, quienes les consideraban como iguales en peregrinación (Carmona, 2013). En cambio, durante la etapa que comprende desde finales del siglo XV hasta la primera mitad del XVII se caracterizó por el impulso de medidas encaminadas al control y expulsión de la minoría. Los Reyes Católicos (1499) obligarán a los grupos nómadas a adquirir un modo de vida sedentario, tomar un oficio al servicio de un señor, y abandonar su lengua y costumbres. La amenaza para quienes desatendieran los planes reales consistió en equiparar su condición a las de los vagabundos, siendo objeto de los mismos castigos (azotes, prisión, esclavitud...). En el siguiente siglo Felipe II, les prohibirá desplazarse y comerciar (1586), y también bajo su reinado se propondrá confinar a gitanos y gitanas menores en orfanatos para iniciarles como aprendices de algún oficio (1594).

En la segunda mitad del siglo XVII y mitad del XVIII se dará continuidad a esta deriva coercitiva. La expulsión de la minoría se había mantenido como una amenaza que nunca llegó a completarse, y aunque no se abandonará la idea del todo, adquirirán cada vez más relevancia los intentos de sedentarización forzosa. Se impusieron no obstante limitaciones a los lugares donde la minoría podía asentarse (Felipe III), las actividades económicas que podían desarrollar (Carlos II), y se restringirán su movimientos. Se trata de un periodo que San Román calificó de *ahogo asimilacionista* (1997, p. 21), y en el que se percibe con claridad lo contraproducente de poner en práctica leyes que limitan las posibilidades de residencia, movimiento y oficio de la minoría, ya que en último término acababan por reducir también sus posibilidades de integración en el territorio.

Un hito clave en esta etapa es la Gran Redada de 1749 (Fernando VI). La desaparición de la minoría por la vía asimilacionista se estaba produciendo muy lentamente, por lo que reaparecieron las iniciativas de internamiento. Se estima que más de nueve mil personas fueron apresadas y sus bienes puesto en subasta para costear la redada. Se apresó principalmente a familias vecindadas (más fácilmente localizables), aunque existen también evidencias de que algunas autoridades locales se negaron a colaborar en la reclusión de quienes se dedicaban a oficios imprescindibles (herrerros, aguadores, esparteros...) para el desarrollo de la comunidad. La política del monarca no tuvo

más remedio que detenerse al constatarse que había perjudicado a los sectores *más integrados* y ante la incertidumbre de qué hacer con el enorme volumen de población penitenciaria (Gómez Alfaro, 2000, 1993; Martínez Martínez, 2017). Lo cierto es que a pesar de su revocación, la redada provocó un enorme socavón en la integración de la población gitana «al abrir más heridas, recelos y antagonismo étnico que ninguna otra hasta el momento» (San Román, 1997, p. 43).

Ante el fracaso de la redada en 1763 se dispuso la liberación de quienes todavía permanecían en los arsenales y presidios, aunque con ello no se pondrá fin a la persecución. En este tiempo empezarán a aparecer informes promovidos por cargos del gobierno de Carlos III que tratarán de aportar drásticas soluciones a la cuestión gitana, introduciendo novedades con respecto a la política anterior e inaugurando una nueva etapa. De un lado, Campomanes (1763) se opondrá a la liberación de quienes permanecían en presidio y propondrá encerrar también a quienes pudieran someterse a trabajos forzados. Cienfuegos (1764), inspirado en propuestas previas, propondrá forzar la asimilación de las familias gitanas distribuyéndolas en pequeños poblados a razón de una por municipio. Por su parte, Aranda (1766) recomendará de nuevo la separación de los niños y niñas de sus padres para recibir educación en hospicios, el destierro de los adultos solteros al continente americano, y la dispersión de las parejas restantes en distintas localidades. A nivel local, las comunidades gitanas son expulsadas una y otra vez de aquellos lugares en los que se asientan, por lo que «el nomadismo caló, lejos de ser un rasgo inherente a la identidad de las comunidades, es presentado aquí como una forma clara de resistencia a la asimilación, al secuestro y al genocidio/epistemicidio» (Garcés, 2016, p. 235).

No será hasta el último cuarto del siglo XVIII cuando se iniciará una nueva política influida por los incipientes valores burgueses. Es en este periodo cuando germinan nuevas ideas en torno a la integración de la minoría gitana: se abandonarán definitivamente los proyectos de expulsión y reclusión, aunque no cesará el control y hostigamiento sobre los miembros de la minoría y su diferencia. Campomanes y Valiente (1772) sostuvieron que la situación de la minoría podía ser corregida permitiéndoles practicar cualquier oficio para que, de este modo, tuvieran la oportunidad de probar su mérito individual. Será en la Real Pragmática de 1783 donde se recogió esta nueva perspectiva, poniendo los cimientos de una nueva política igualitaria: la población gitana quedó libre de fijar su residencia y emplearse en cualquier actividad, penalizando a quienes les impidan ambas cosas.

En palabras de Gómez Urdáñez (2017, p. 17), «se había abierto el camino hacia la asimilación del “gitano bueno”, el trabajador que abandonaba el nomadismo y otras costumbres, como el vestido o el idioma, [...] se tendía la mano a los útiles vasallos y se amenazaba con el puño de hierro a los malos, los incorregibles, los viciosos. Pero al menos, ya no eran la “malvada raza”». Sin embargo, pocos fueron los medios dispuestos para velar por ello y brindar las condiciones necesarias. Para Leblon (1987), al mismo tiempo que se avanzaba en presentar una imagen más justa de la minoría gitana y luchar contra las diferentes formas de racismo, el fin último que se trataba de lograr no era sino transformar a la población gitana en miembros activos de la sociedad, contribuyentes y servidores públicos. Pero al tiempo que la legislación se centró en la integración de los gitanos en la sociedad mayoritaria y la disolución de las comunidades gitanas, en cambio, el etnónimo *gitano* y la *forma de vida gitana* continuaron siendo instrumentalizadas para conducir a la mayoría hacia los códigos morales deseables (Garcés, 2016). La legislación antigitana y los discursos criminalizadores construidos durante los siglos previos dejaron su aciaga impronta, sentando las bases del antigitanismo y la estigmatización.

Será finalmente en 1812 cuando se produzca el paso definitivo para otorgar la ciudadanía a la población gitana reconociendo su igualdad legal. La constitución promulgada en Cádiz otorgaba a cualquier persona nacida en el país la nacionalidad española, desligando la situación jurídica de la residencia fija. Para Cabanes Hernández *et al.* (1996) la minoría había padecido hasta entonces una dura ley de extranjería que les había tenido casi trescientos años a la espera para equipararse su situación a la de sus conciudadanos y conciudadanas. En todo caso, este último periodo no fue completamente indulgente con la minoría. En los territorios forales —legislativamente autónomas— se promulgarán todavía algunas disposiciones antigitanas destinadas a su expulsión de las provincias vasca y navarra (Martín Sánchez, 2018). Y durante el reinado de Isabel II se promulgó la *Ley de Vagos* (1845) en la que el modo de vida de la población gitana seguía estrechamente vinculado con un tipo penal. Fue antecedente de la conocida *Ley de Vagos y Maleantes* promulgada durante la Segunda República (1933) y cuya vigencia se prorrogó durante el franquismo, permitiendo la represión de todos aquellos sujetos considerados antisociales, entre ellos, los miembros de la minoría. También la Guardia Civil desde su formación a mediados del siglo XIX dedicó parte de su labor a la escrupulosa vigilancia de la población gitana. El reglamento de cuerpo de 1943 dio prerrogativas para la inspección de la documentación y enseres de gitanos y gitanas hasta la supresión definitiva de los artículos al uso en 1978 (Martín Sánchez, 2017b). Con todo, a pesar de antedicho reconocimiento oficial en 1812 —impulsado de nuevo por la Constitución republicana de 1931— sólo en el periodo democrático que se inicia en 1978 se puede hablar de una progresiva ciudadanía de pleno derecho (Gamella Mora, 1996, 2004).

Pero, a pesar de que a partir de entonces los miembros de la minoría gitana acceden formalmente al estatus de ciudadanos de pleno derecho, es una realidad palmaria que todavía hoy muchos siguen encontrando importantes obstáculos para lograr su ejercicio efectivo. El nexo entre ciudadanía e igualdad no es inmediato puesto que, tal y como ha señalado Zapata-Barrero (2001, pp. 35-44), existen en la práctica dos realidades que actúan en contra de su potencial de realización. Por un lado, el vínculo todavía difícil de desligar entre ciudadanía con nacionalidad y, por otro, la dificultad que tiene la ciudadanía social de practicarse en un contexto de mercado capitalista.

A este primer respecto, De Lucas subraya que la capacidad inclusiva de la ciudadanía seguiría todavía anquilosada en la construcción del *nosotros* —como comunidad estatal nacional— en oposición a aquellos otros grupos antagonistas (inmigrantes, minorías nacionales, y minorías culturales como la gitana) expulsados hacia los márgenes de la comunidad. Grupos, por otro lado, contruidos como *extranjería* para preservar la homogeneidad de la comunidad previamente establecida, y que solo resultan potencialmente integrables cuando son necesarios para el mercado y asimilables culturalmente (De Lucas, 2002).

En términos muy parecidos se ha expresado Bancroft (1999), para quien resulta necesario examinar la construcción de la modernidad Europea cuando se trata de entender la exclusión de la población romaní en lo contemporáneo. Aunque el periodo moderno puede haber llegado a su fin, parte de su legado —señala— persistiría hasta nuestros días. La supuesta existencia de una comunidad nacional previa y excluyente así lo ejemplifica, como también la perpetuación de los procesos de categorización y regulación —característicos de la modernidad— que siguen motivando la marginación de la minoría. Por otro lado, las intensas desigualdades generadas en la sociedades capitalistas contemporáneas han de ocupar un lugar importante entre los análisis tendentes a describir la posición secundaria de la minoría. Empero también deben contemplarse los aspectos modernos del racismo, que ponen el acento en la distin-

tividad étnica y en la imposibilidad de convivencia entre culturas diferentes, y que provocan reacciones adversas por parte de la sociedad mayoritaria para motivar y justificar su posición secundaria en la estructura socioeconómica.

1.2. La diferencia de la minoría en el epicentro de la cuestión

Como se señalaba con anterioridad, a finales del siglo XVIII comienza a producirse un cambio de orientación en la *cuestión gitana*. Al menos en el plano conceptual y normativo se atisba un creciente interés por integrar a la minoría en la organización social y económica. Se trata sin duda alguna de una posición diametralmente opuesta a la conocida hasta ahora por la agraviada población gitana en las centurias precedentes. Valga como ejemplo de ello que, poco después de la Pragmática de 1783, un informe de la Real Audiencia de Cataluña llegó a recomendar —sin aparente consecuencias— proporcionar vivienda a quienes no la tuvieran, adjudicar tierras baldías para que pudieran trabajarlas quienes eligieran dedicarse a la labranza, o facilitar materias primas para el desarrollo de algún oficio artesanal.

El recorrido anterior por las actuaciones para con la población gitana, aunque con carácter panorámico, muestra como estas han ido adquiriendo orientaciones de distinto signo y calado. De esta manera, y con amplitud de miras, puede entenderse la *cuestión gitana* como el significado que en cada momento y contexto se le da a la situación de una parte de la minoría —por lo general aquella más visible por su relación conflictiva con el conjunto de la sociedad— y al enfoque que en consecuencia se adopta para gestionarla por parte de las autoridades gubernamentales. El contenido de la cuestión en cada periodo o etapa proviene de cómo se interrelacionan entre sí algunos interrogantes: la manera en la que se define a la minoría, los motivos a través de los cuales se explica su situación de desventaja o marginalidad (a quién es imputable su situación), y los propósitos y objetivos tras el interés por favorecer la transformación de la situación que padece. Estas claves entran en diálogo con los distintos momentos históricos, sus valores y cómo se da respuesta a esta y otras cuestiones sociales.

Ya en el siglo XIX se producirán importantes transformaciones en las sociedades occidentales. La incipiente industrialización y urbanización generará nuevas tensiones sociales, motivando el auge del movimiento obrero y una creciente preocupación por la denominada *cuestión social*. Precisamente Tervonen, Montesino y Ohlsson Al Fakir sostienen que la cuestión gitana no podrá desvincularse a partir de entonces con las nuevas formas de concebir y organizar las sociedades del siglo XIX. En paralelo habría tenido lugar la construcción de la identidad gitana. No desde el punto de vista de aquellos lazos que unen a los miembros de la comunidad étnica entre sí, sino como imagen externa: aquella que en su mínima expresión se refiere a las distintas comunidades gitanas como un único pueblo disperso con atributos comunes. En su libro *In the search of the true gypsy* Willems (1997) examina cómo esta habría sido principalmente resultado de las retóricas aportaciones de diversos estudiosos (como Heinrich Grellman o George Borrow) que desde finales del siglo XVIII agruparon a diferentes comunidades itinerantes bajo una misma etiqueta y dieron coherencia a sus similitudes. Este será también el siglo del romanticismo, durante el cual se irán construyendo los mitos y estereotipos más extendidos sobre *lo gitano*. Sierra Alonso (2017a,b) encuentra en el arcaísmo, el libertinaje, la hipersexualización de la mujer gitana o la mistificación de su origen los clichés más difundidos sobre la minoría por la literatura

romántica: «bajo la apariencia benévola de lo exótico y potencialmente deseable, se está construyendo una imagen estereotipada del “otro”. [...] Una alteridad construida en torno al binomio civilización y barbarie» (Sierra Alonso, 2017a, p. 23).

En este periodo histórico los movimientos nacionalistas politizaron y agudizaron de forma deliberada las fronteras entre el grupo interno nacional —a priori uniforme— y los grupos externos o culturalmente diferenciados *no nacionales*. Y en tanto la presencia de las comunidades gitanas a lo largo de la geografía europea era la norma, estas llegaron a adquirir un papel relevante en este proceso, especialmente en aquellos territorios en los que no existían otros grupos disonantes con la propia imagen nacional (Tervonen, 2012). La cuestión gitana actuó entonces como instrumento para la definición en negativo de la identidad y cultura nacional común, y para la formación y exaltación de los sentimientos nacionalistas. Balibar (1991) denominó a este proceso *etnificación ficticia*. Ficción que en último término motivaba la exclusión simbólica de quienes no eran identificados como miembros del grupo mayoritario.

«A partir de la expulsión de judíos y moriscos, los gitanos vendrán a representar el nuevo contrapunto interior racializado al orden deseable en la sociedad moderna española [...] “lo gitano” será el nuevo catalizador simbólico de un complejo conjunto de imágenes, prejuicios y proyecciones aplicadas que cumplirá un rol fundamental en la conformación de las naciones europeas: la creación de una identidad antagónica y deshumanizada a la que disciplinar, explotar y a menudo aniquilar» (Garcés, 2016, p. 235)

Se alude aquí no ya a un espacio geográfico, sino también un espacio ideológico restringido en el que determinados grupos son excluidos dentro de sus fronteras. Los *outsiders* desempeñan una función particular, siendo importante su existencia dado que contribuyen a afianzar y fijar los sentimientos de pertenencia y cohesión interna (Bancroft, 1999; Sway, 1981). En los estados europeos la población romaní comenzó a ser vista como *otro-interno* discordante ante el nuevo futuro nacional, y eso a pesar de que la presencia e incorporación al tejido social, económico y productivo de las poblaciones gitanas en muchos de estos territorios había venido produciéndose prácticamente desde finales del siglo XV. El problema fundamental seguía siendo el riesgo moral, económico y físico supuestamente representado por las comunidades gitanas/romaníes fuera del alcance moralizante de la iglesia y fiscalizador del Estado. En todo caso, los debates sobre qué hacer con la minoría ya no cuestionaban explícitamente la pertenencia nacional de los gitanos y gitanas. La cuestión clave era cómo integrar lo que se consideraba un grupo arcaico y no nacional en los modernos estados unificados (Tervonen, 2012).

En este mismo periodo histórico emergió la preocupación por la denominada *cuestión social*, y que supuso ante todo un nuevo acercamiento a la pobreza desde posturas muy diferentes a las que habían sido dominantes en las sociedades preindustriales y preurbanas. Bajo este nuevo paradigma se superaban los análisis estáticos de la realidad y se adopta una nueva actitud hacia el fenómeno de la pobreza que concluía que ni esta es natural, ni se trata de un asunto que deba dejarse a merced de la voluntad de individuos e instituciones eclesiásticas. Antes al contrario, el pauperismo comienza a ser entendido como un mal de la sociedad (resultado de la mala organización del sistema social, del trabajo en la sociedades industrializadas...) sobre el que el Estado será apremiado a intervenir adoptando diversas fórmulas más o menos hacederas y amparadas en el análisis de la realidad (Capellán de Miguel, 2004).

Es en la raíz de la cuestión social donde se encuentra también la esencia de la cuestión gitana: la identificación de la problemática que atañe a la población gitana como un suceso indeseable que demanda una solución (Montesino, 2001; Marsh y Montesino, 2013; Montesino y Ohlsson Al Fakir, 2015). De igual modo, plantear la situación de la minoría en clara alusión a la cuestión social permitiría expresarla, parafraseando a Castel (1997), como inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión de la sociedad ante la amenaza de ruptura de ciertos grupos, y en el caso que nos ocupa, de una población en gran medida percibida como ajena y limítrofe a los márgenes de la sociedad.

Desde este enfoque Montesino y Ohlsson Al Fakir (2015) ubican la cuestión gitana como subordinada a la cuestión social. Si esta última interroga y se preocupa sobre cómo integrar a la población más desfavorecida en la dinámica común, la cuestión gitana ilustra como las autoridades públicas han puesto en práctica este objetivo cuando se trata de equiparar las condiciones básicas de membresía en la comunidad de aquel segmento de la población que, como el gitano, es considerado además extraño o discordante. Norma Montesino señala además que estos modos prácticos con los que la autoridad trata de hacer de la minoría gitana/romaní partícipes de las naciones-estado tendrían más que ver con las sociedades occidentales y su imagen de sí mismas como modelo ideal de organización de la vida social que con la minoría. En el trasfondo subyace la idea de que la población gitana por sí sola no sería capaz de manejar y dirigir su propia incorporación a la sociedad, y por lo tanto requeriría de la tutela y arbitraje de la mayoría cultural dominante.

La justificación de esta representación de la minoría objeto de *reparación* encontró en la obra del académico alemán Heinrich Grellmann (1787) su punto de partida y el marco de referencia para sustentar las intervenciones consecuentes. Grellmann aportó los argumentos teóricos detrás de la intervención del Estado en la cuestión gitana y su obra «marcará un punto de inflexión en la representación de la población gitana como lumpen marginal» (Gamella Mora *et al.*, 2011) para convertirse en merecedora de actuaciones tendentes a su incorporación en las sociedades europeas previa transformación de sus miembros. Este cambio de paradigma, legado de las tesis de Grellmann, se circunscribe y resume en torno a aquel planteamiento que considera que la situación de marginalidad de la población gitana sería inaceptable, por lo que debería ser transformada esta en parte útil de la ciudadanía mediante actuaciones especiales. Actuaciones que habrían de mantenerse durante varias generaciones y en las que la educación —acaso aculturación— sería el principal instrumento a emplear (Montesino, 2001; Marsh y Montesino, 2013; Montesino y Ohlsson Al Fakir, 2015).

Los elementos centrales de esta lógica de pensamiento estarían en sintonía como cabría esperar con la concepción burguesa de la cuestión social de la Europa del siglo XIX. Esencialmente se vinculaba la situación de pobreza a tres factores individuales desligados las causas económicas y políticas: el déficit educativo y cultural, la incapacidad de planificación de la propia vida, y los problemas de orden moral y del comportamiento. Como el tratamiento de la cuestión social durante este periodo en «el espacio de quien las padece, en el interior de los límites del individuo, y no como cuestión del sistema social» (Montaño Barreto, 2016, p. 75), también la cuestión gitana se canaliza hacia esta dirección, problematizando las aptitudes de quienes forman parte de la minoría y su cultura.

Con el pasar del tiempo hay una evolución de la cuestión gitana desde un enfoque centrado en la transformación de los individuos en sujetos útiles para la sociedad —Willems habla de domesticación o contención— hasta un tratamiento más estructural de las dificultades que padecen las personas pertenecientes a la minoría gita-

na/romaní. En efecto, su ambivalencia como expresión permite también interpretarla no como una suma de problemas imputables al pueblo gitano, «sino un aciago producto histórico, resultado de los comportamientos mantenidos para con él por la sociedad dominante» (Presencia Gitana, 1991, p. 5).

«If in the past it was felt that Gypsies needed to be ‘tamed’, nowadays governments are intent on integrating them while assuring the preservation of their own (ethnic) identity» (Willems, 1997, p. 32)

La experiencia histórica española que se examinó en el epígrafe anterior está muy próxima a la del resto del continente. No obstante, Liégeois sostiene que el caso peninsular se ha caracterizado por contemplar más intentos de asimilación e integración forzosa a lo largo del tiempo que en el resto del territorio europeo, donde las políticas represivas fueron la norma (Utrera, 1987). De conformidad con Liégeois (1987), si se considera conjuntamente las políticas y resoluciones que en el conjunto del mapa se han adoptado históricamente contra gitanos, gitanas e itinerantes, estas podrían agruparse exclusivamente en torno a tres experiencias históricas.

La propuesta del sociólogo no trata de hacer distingo entre diferentes periodos en función de los hitos más relevantes que los comprenden, ni establecer etapas concatenadas y estancas entres sí. Y esto porque ni las políticas, ni los objetivos en cada uno de esos periodos han sido siempre coherentes (conviven medidas de expulsión, reclusión, condena...), ni las medidas adoptadas pueden acotarse en un único periodo histórico (se recurre a políticas casi homólogas en distintos momentos históricos, como ocurre con los intentos de exterminio por ejemplo, que reaparecen durante los años 30-40 del siglo XX en centroeuropa). La historia oscila entre políticas de *exclusión* y *reclusión*, y no será finalmente hasta el período contemporáneo cuando se desarrollen distintas políticas de *inclusión*, aunque todavía, eso sí, con un marcado carácter asimilacionista.

La primera de estas experiencias de *exclusión* contendría fundamentalmente acciones de rechazo, persecución y destierro fuera del territorio que, en ocasiones, se manifestarán violentamente^[1]. Las prohibiciones se referían sobre todo a la práctica de costumbres y tradiciones, al impedimento de establecer residencia fija, poner en práctica un modo de vida nómada (prohibición de desplazarse), o al desarrollo de oficios o actividades económicas y comerciales por cuenta propia. Las ideas de *reclusión* irán penetrando y convirtiéndose en predominantes al tiempo que los Estados comienzan a valorar la fuerza de trabajo de la población gitana hasta ahora despreciada. Durante los siglos XVI y XVII el destierro se sustituye por las galeras y por trabajo forzado. Y posteriormente las galeras serán sustituidas por la deportación a las colonias y a las zonas despobladas.

El agotamiento de la vía reclusiva en el conjunto del continente europeo se produjo según Liégeois a partir de la segunda mitad del siglo XX. Con el desarrollo del Estado de bienestar y la tecnificación y profesionalización de la intervención social, la incorporación de la minoría adquirió un cariz más individual y casuístico. En el nuevo escenario para la acción social que se va moldeando a partir de la segunda mitad del siglo XX los servicios sociales (que el propio Liégeois señala que se convertirá a partir de entonces en parte fundamental del medio social de la población gitana) van

[1] Existen evidencias de ordenes de tortura (1646, Suiza), mutilación (1721, Francia), condena a muerte y horca (1661, Sajonia; 1725, Prusia), cacerías y batidas (1514, Suiza; 1580, Suiza, Holanda y Alemania), arrestos y confiscación de bienes (1845, Noruega). En otras ocasiones la exclusión se pondrá de manifiesto con prohibiciones como las del bautismo católico o del ceremonial de entierro (1560, Suecia) o la expulsión de la Santa Iglesia Católica (1568). Se ha completado la recopilación de acontecimientos de Liégeois con el documento recopilatorio publicado por la Unión Romaní en 1997.

a ir adquiriendo cada vez más relevancia y se *harán cargo* de la minoría gitana más pauperizada. En este sentido, la experiencia española también ha podido ser muy diferente a la del resto de países del continente, sobre todo los países centroeuropeos, ya que como es sabido el desarrollo del Estado de bienestar en nuestro país fue más tardío, por lo que la intervención técnica y profesional en el marco de los servicios sociales para la población gitana no se generalizó hasta la década de los años ochenta, tal y como se tendrá ocasión de ver en partes sucesivas.

En este punto es necesario introducir una breve digresión, ya que habría que tener en cuenta que el desarrollo del estado providencia es no homogéneo en todo el continente, ni que allá por donde se ha desplegado ampara con la misma intensidad a toda la población, ni durante todas las etapas del ciclo vital. En función de los distintos modelos de bienestar y sus inercias, son unos u otros los grupos que reciben una mayor o menor deferencia y protección^[2] (Handler, 2004; Esping-Andersen, 1994). De hecho, en general, los Estados de bienestar han sido impasibles ante las minorías, y sus agendas sociales han sido muy reticentes a equiparar la *cuestión étnica* con el resto problemáticas. La atención de la minoría gitana ha sido resultado del acceso universal a los recursos sociales y/o por su participación a título individual en otras categorías sociales de riesgo.

Es complejo explicar el porqué de este hecho, pero a ello contribuye lo controvertido que han resultado tradicionalmente las políticas *racionalizadas* o *etnificadas* en las democracias liberales sobre las que se han construido los Estados de bienestar. Se considera que estas contradicen sus bases al privilegiar los derechos grupales sobre los individuales y al tratar de manera diferenciada a las personas en base a su raza o etnia. Por otro lado, las categorías étnicas y culturales también resultan más problemáticas que la edad, el sexo, el estado de salud o la experiencia laboral a la hora de delimitar a las personas beneficiarias de los mejoramientos. Y finalmente, ya en el actual contexto de creciente diversidad cultural y de discusión sobre la sostenibilidad de las sociedades de bienestar, la atención se habría desplazado hacia el impacto que la primera cuestión tiene sobre la segunda: se arguye con frecuencia que es más difícil generar sentimientos de solidaridad dentro de la sociedad si se realiza un tratamiento segmentario de los grupos étnicos, lo que erosiona el apoyo de las políticas redistributivas e irremediamente hace más difícil mantener los Estados de bienestar. Se trata de un debate en todo caso todavía abierto, pero que, de ser cierto, limitaría el impulso de políticas claramente multiculturales incluso desde los sectores de izquierdas preocupados por la expansión y apoyo de las políticas sociales redistributivas (Giddens, 2004; Banting y Kymlicka, 2006).

1.3. Entre la gestión de la minoría y la gestión de la diversidad en la acción institucional

A pesar de que se habría avanzado desde un enfoque punitivo a otro preventivo — arguye Liégeois— los servicios sociales pueden todavía actuar como potentes agentes de asimilación. Con frecuencia, en la acción inclusiva, las cuestiones culturales se

^[2] Mientras que, por ejemplo, en los estados europeos del sur la protección ha recaído sobre todo en quienes han finalizado largas trayectorias laborales (acarreado un importante sesgo masculino), en los países escandinavos la protección se ha dirigido hacia los menores y dependientes para favorecer la incorporación de las mujeres al sector servicios. En todos la protección se ha centrado en las fases pasivas (infancia y vejez) del *ciclo vital fordista*. Ha recaído sobre todo en el mercado la tarea de garantizar un ciclo vital estable y sin pobreza durante la edad adulta.

equiparan a problemáticas sociales a resolver, y las iniciativas de ayuda buscan vías para la *reintegración* o *readaptación*. Y en ello está implícito que gitanos y gitanas no pueden ser iguales si no son semejantes, y no pueden adaptarse si no son asimilables (Liégeois, 1987, p. 192). En consecuencia, las intervenciones técnicas y profesionales —debido a su enfoque individualizador— buscan propiciar transformaciones en el seno de las comunidades gitanas desplazando el interés por las causas últimas que originan la exclusión de la minoría.

La alusión de Liégeois al término *inclusión* se adelantó algunas décadas al desarrollo de la agenda política inclusiva que ha predominado en las primeras décadas del nuevo siglo (y que se examinarán en el capítulo 2, p. 31), pero coincide en el tiempo con el desarrollo de la *nueva cuestión social* (Rosanvallon, 2011). Tal y como señala Autès (2004, p. 15) «en las políticas públicas —especialmente en el campo de lo social— se trabaja con conjuntos que generan problematizaciones de lo social (por tanto, representaciones) y a la vez proyectos y estrategias de acción sobre lo social. [...] Cada década tiene su concepto principal en cuyo derredor se organizan las cosas». Desde finales del siglo pasado, la problematización de la cuestión de los márgenes y límites de las personas en dificultades —y entre ellas la población gitana— se ve mediado por el lenguaje de exclusión e inclusión, con lo cual, la *cuestión gitana* ha dejado de ser el concepto nuclear que hace referencia a la situación de aquel sector de la comunidad gitana más desfavorecido y empobrecido. Si en las sociedades de la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del XX el conflicto entre capital y trabajo definía las posiciones e intereses opuestos entre clases, en cambio, en la sociedad contemporánea, el principio ordenador ya no es el *cara a cara* de clases sociales antagónicas —la lucha de clases— sino el *lado a lado* de sectores *incluidos* y *excluidos*, tal y como ha señalado por ejemplo Saül Karsz:

«La nueva partición incluidos-excluidos instala de un lado a capas acomodadas y capas populares, y del otro lado a los llamados excluidos, o sea, a individuos, familias y grupos fuera de clase(s), cuando no fuera de lo social. [...] Una concepción del mundo globalizado que no da cabida ni a la explotación ni a la dominación, y con toda probabilidad tampoco, o no del todo, a la coerción» (Karsz, 2004, p. 186).

A este respecto, ha sido señalado entonces que la estrategia de inclusión es un concepto ideológico que apunta a la producción, reproducción y mantenimiento de jerarquías y relaciones de dominación. A diferencia de la asimilación que trata de erradicar cualquier diferencia, la inclusión, en cambio, la aceptaría siempre y cuando pueda ser regulada y controlada (Marjanović, 2012). Pero como ha señalado Ratcliffe (2000), en el caso de sociedades multiétnicas es necesario clarificar todavía más cuál es el anverso de la exclusión social. Si este es la *integración social*, la *no-exclusión*, o la *inclusión* las implicaciones son muy distintas. El foco en la integración de las minorías no haría sino alusión a la imposición de itinerarios dirigidos a forzar la asimilación de los individuos que tienen una cultura diferente a la dominante. En el segundo caso, la administración estatal adquiere un rol que se limitaría a sancionar o prevenir las prácticas potencialmente exclusógenas que niegan el acceso a los recursos de la sociedad a determinados individuos y grupos —esencialmente a través de la política de lucha contra la discriminación— lo que no implica *per se* que se promuevan apoyos concretos que compensen a los sectores de población más vulnerables. Por su parte, solo una genuina política inclusiva incorpora el desarrollo de acciones afirmativas —de discriminación positiva— para promover el acceso los recursos de la sociedad de aquellos grupos en situación de desventaja.

Sin embargo, fomentar la inclusión en un ambiente de gran diversidad étnica — como ocurre en la mayoría de sociedades contemporáneas— resulta extremadamente complejo y problemático a juicio del propio Ratcliffe. No solo por la dificultad para lograr que las instituciones sociales adquieran la voluntad y capacidad para reflejar las cambiantes y heterogéneas necesidades y aspiraciones de los distintos grupos presentes en una sociedad. Los intereses y demandas de diferentes sectores de la población pueden estar en conflicto entre sí, especialmente ante escenarios en los que los recursos económicos y materiales escasean. Todavía más, los esencialismos étnicos y culturales tienden a oscurecer que las identidades de las minorías no son fenómenos fijos, y que en su interior existen divisiones transversales de clase y género que acaban por generar también tensiones y expectativas diferenciadas también en su interior.

Así entonces, de conformidad con Ratcliffe, la inclusión implica necesariamente la introducción de estrategias basadas en la *gestión de la diferencia* antes que en la mera *gestión étnica o de los grupos étnicos*. Dicho de otro modo, tan relevante es maximizar la participación de los distintos grupos étnicos o minoritarios en las instituciones y recursos sociales, como procurar que esta no resulte restrictiva o coactiva por acción u omisión. En este sentido, existen diversos indicios que llevan a concluir que, en efecto, en muchas ocasiones que ha prevalecido esta última perspectiva que trataría de incorporarla a la minoría en la dinámica de ciertos espacios e instituciones, pero sin la pretensión de lograr en ello mejora alguna en el ejercicio efectivo de sus derechos de ciudadanía, ni avanzar en la negociación de su integración en la sociedad desde su diferencia (en este debate habría que enmarcar entonces antedicha crítica de Liègeois).

Algunos estudios aportan elementos que sustentan este planteamiento. Es el caso de las aportaciones de Nando Sigona (2005, 2010, 2011), quien ha orientado parte de su estudio al análisis de las políticas de integración de la población romaní en el continente europeo, con particular interés en Italia. En ello ha observado algunos patrones que se emplean cuando se trata de dar solución a los problemas de la minoría que si bien no tienen por qué ocurrir siempre, resultan frecuentes y pueden ser observados en distintos territorios europeos. Así, en primer lugar, es habitual la definición de los problemas como una situación de emergencia y la adopción de soluciones que, si bien a priori son transitorias, terminan por convertirse de facto en permanentes, es uno de los mecanismos más comunes. El ejemplo más clarividente podrían ser los campamentos —infradotados y segregados— que se crean para los grupos gitanos itinerantes en países como Italia. En nuestro contexto, las históricas barriadas de transición para realojar a las familias chabolistas devenidas en barrios marginales puede dar cuenta de ello.

La gestión de los nudos de conflicto bajo principios más próximos a lo graciable y la arbitrariedad, sin sujeción a derecho alguno es otro de estos patrones. Y esto, en ocasiones indirectamente, delegando la atención de la minoría —por omisión de la acción pública— a entidades privadas y caritativas cuyos medios y recursos son muy limitados. En suma, las respuestas para la gestión de los problemas que plantea la minorías se planifican, en definitiva, con limitado alcance, buscando a lo sumo paliar las consecuencias más perjudiciales para el entorno donde se manifiestan (las proximidades de un barrio, una comunidad o localidad) antes que procurando su solución definitiva.

Por otro lado, sostiene también Sigona, aunque algunas medidas puedan responder a las demandas de la minoría, estas buscan a su vez responder tanto o más a las del resto de la población para eludir u ocultar los conflictos latentes. Tomando de nuevo los ejemplos anteriores, la creación de campamentos y barriadas segregadas respondería por un lado al objetivo de mejora de las condiciones de habitabilidad de

las familias gitanas, aunque por otro, su ubicación en espacios externos a los núcleos urbanos evitaría generar tensiones y competencias con las capas más bajas de la población mayoritaria en el acceso a la vivienda económica y a puestos de trabajo. Para ello, cuando se toma la iniciativa de intervenir en los problemas que conciernen a la minoría gitana —u otros sectores minoritarios de la población como migrantes o refugiados— los actores involucrados no solo toman parte en la definición de cuál es el nudo central del problema, sino que también transforman y redefinen las identidades de los grupos minoritarios poniendo el acento en aquellos aspectos *culturales* o *étnicos* que facilitan la consecución de los intereses del grupo dominante.

«In order to achieve the goal of protecting “nomadic culture”, regional laws enlist a number of tools. By far the most significant of them is the building of camps [...]. By this means the perception that all Roma and Sinti are nomads and therefore should live in camps, isolated from mainstream Italian society, is given the official stamp of approval. As result, many Roma have effectively been forced to live out the romantic but nonetheless repressive projections of Italians» (Sigona, 2005, p. 746).

Claro que esta cuestión ha podido estar mediada también por otras cuestiones. Tal y como estableció Goffman ([1961] 2006), la *estigmatización* se dirige típicamente a aquellos individuos y grupos cuya pertenencia étnica o cultural resulta ajena. La minoría gitana continua siendo objeto del rechazo y desaprobación por buena parte de la mayoría social dominante, para quien predomina la percepción de los individuos y grupos gitanos como *desviados* de las normas sociales. Este *etiquetaje* con frecuencia motiva la demanda —directa o indirecta— de medidas vinculadas con la seguridad o la neutralización de la competencia por el acceso a los recursos sociales en base a cuestiones como el merecimiento:

«Ya la sola palabra “gitano” es como un estigma que nos marca e identifica de la manera más cruel. Para la mayoría las palabras “gitano” y “honradez” son términos antagónicos [...] Incluso hay quien dice que somos parásitos de la sociedad, a la que nada positivo aportamos. Los menos agresivos se contentan con manifestar que no tenemos ningún derecho a protestar y que debemos darnos por satisfechos con lo que tenemos» (Ramírez Heredia, 1980, pp. 143-144).

1.4. La tensión entre las medidas de discriminación positiva y la estigmatización de la minoría

Ya en nuestro contexto, durante la década que comprende entre 1982 y 1992 comenzaron a promulgarse en el país las primeras leyes de servicios sociales autonómicas. También, a partir de 1989, y a este mismo nivel territorial, se inició el despliegue de los programas de rentas mínimas (Aguilar Hendrickson *et al.*, 1995), ideados como último peldaño asistencial del sistema de garantía de ingresos estatal. Desde el inicio las *minorías étnicas* fueron consideradas destinatarias clave en ambos sistemas^[3].

Cabe señalar que, en aquel momento, previo al auge de los flujos migratorios, la locución apuntaba en esencia hacia la población gitana.

^[3] Por ejemplo, en la Ley Foral 14/1983 de Servicios Sociales de Navarra, el apoyo a las minorías étnicas marginadas se establece como una de las prioridades en el área de reinserción social (art. 3).

En la medida que las distintas leyes de servicios sociales se constituyeron bajo los principios de universalidad y normalización, estas fueron contrarias a cualquier tipo de discriminación, y este imperativo se trasladó en consecuencia a la atención de las minorías. La promoción de estos sectores desde un medio diferente al establecido para el resto de la población podría resultar del mismo modo discriminatorio y estigmatizante. Así, el acceso normalizado a los servicios sociales establecidos para el conjunto de la ciudadanía se contempló más congruente con antedicho preámbulo que la alternativa de crear unos *servicios sociales especiales* para las minorías. De igual modo, la fuerte descentralización de las competencias en la materia hacia las comunidades autónomas y las entidades locales, y la concepción comunitaria del sistema en sus planteamientos iniciales, llevó a considerar que de este modo se posibilitaba que la intervención social se adecuara a la poblaciones particulares presentes en cada territorio y sus necesidades, y entre ellas la minoría gitana (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2011).

Claro que también se ha considerado que la discriminación puede resultar tan perjudicial como ignorar la particular situación de la minoría más marginada (Carriaga, 1995), por lo que ha sido habitual que algunos de los recursos dispuestos en los centros de servicios sociales —dirigidos al conjunto de la población— hayan estado especialmente pensados y programados para atender las necesidades de las comunidades minoritarias y lograr, de este modo, que sus problemas específicos puedan ser abordados con más precisión. Como se verá en sucesivos apartados, este ha sido uno de los pilares sobre los que se ha articulado el denominado *modelo de inclusión de la población gitana* en nuestro país.

El propósito de construir un sistema universal de servicios sociales (también esto es válido para los sistemas educativos, de salud y de prestaciones sociales) buscaba un doble objetivo: por un lado, como se señalaba anteriormente, evitar que la participación en el mismo implicara connotaciones estigmatizantes para los sectores de población más vulnerables; por otro, potenciar la trascendental labor preventiva en la lucha contra la pobreza y la exclusión para superar las acciones meramente rehabilitadoras que lo habían caracterizado desde sus inicios (Moix Martínez, 1993). Sin embargo, más de tres décadas después, todavía permanecen irresueltas algunas cuestiones esenciales como la definición de su objeto, lo que ha provocado que se su ámbito de acción se circunscriba a un «hacerse cargo» de poblaciones marginales (Aguilar Hendrickson, 2009, p. 188). Son a su vez muy tímidos los avances realizados en el reconocimiento del derecho subjetivo a prestaciones y servicios garantizados (Aguilar Hendrickson, 2013), cuestión que no comenzó a impulsarse hasta la segunda mitad de la década de los años 2.000 con las denominadas leyes de segunda generación de servicios sociales (Vilà, 2012). Estas y otras cuestiones no ha permitido consolidar su papel de cuarto pilar del Estado de bienestar ni superar algunas lógicas cercanas a lo asistencial que incluso se han reforzado en la respuesta a la crisis de 2008. El modelo de intervención, muy orientado hacia la demanda, en un contexto de aumento del volumen y diversificación, ha encontrado serias dificultades para desarrollar procesos de intervención más intensos e intervenciones a nivel grupal y comunitario (Martínez Virto y Pérez Eransus, 2018).

Con todo, este escenario también ha sido objeto de escrutinio para el caso de la minoría. Y en ello se ha mantenido que todavía permanecen vigentes algunos de los nudos-problemas mencionados con anterioridad, a pesar incluso de la apuesta por este planteamiento no discriminatorio y normalizador. Deben considerarse como tales aquellas críticas que, apoyándose en las limitaciones y contradicciones consustanciales al propio sistema, subrayan que estas pueden llegar a ser todavía más visibles y

perjudiciales en el caso de la minoría, limitando que este sea capaz de subvertir su situación de exclusión y marginalidad. Más incluso en la actualidad si se considera el importante aumento de los factores exclusógenos que inciden sobre las categorías de riesgo tradicionales^[4] (Gil Calvo, 2009). También, para el caso, se ha reprobado el particular enfoque adoptado con la minoría en algunos programas sociales, y muy especialmente en aquellos cuya participación permanece muy vinculada con las identidades y los estilos profesionales como es el caso de las prestaciones económicas (Cortinas Muñoz, 2012).

Así, en primer lugar, se ha señalado que la intervención social institucionalizada, que busca «promover el cambio pero sin alterar el orden» (Álvarez-Uría, 1995, p. 7), debido a su escasa capacidad para promover procesos de movilidad social, acaba por afianzar la situación de desventaja social y de dependencia de los apoyos institucionales de la población gitana que, en el peor de los casos, queda aislada en modernos *guetos sociales* (Arenas Martínez, 2012, 2016). Como ha sido señalado en ocasiones, las acciones reparadoras e inclusivas apenas se limitan a llevar *al otro lado de la línea divisoria* a quienes se encuentran en los márgenes de la sociedad, una meta que sigue siendo compatible con altos niveles de desigualdad y de diferenciación social (Buckmaster y Thomas, 2009; Gray, 2000). Esta cuestión resulta fundamental en el caso de las minorías más desfavorecidas, cuya vinculación con las posiciones más bajas de la sociedad tendería a mantenerse prácticamente inalterada si los dispositivos de lucha contra la pobreza y la exclusión no son capaces de superar estas lógicas paliativas. En suma, el acceso universal a los recursos de protección social resulta insuficiente si estos tienen una limitada capacidad para revertir las trayectorias de exclusión-inclusión de los hogares gitanos.

A este respecto, se ha sostenido que la interpenetración de la lógica neoliberal en la acción social acentúa y pronuncia tanto la individualización de los procesos de exclusión social, el descargo de toda la responsabilidad en la superación de las situaciones de vulnerabilidad hacia los propios individuos (culpabilización), como la contención y sujeción —dentro de los límites de lo tolerable— de aquellos sectores de la población cuya situación de desventaja se considera inevitable y natural (Rodríguez Fernández, 2016; Sales i Campos, 2014; Ávila Cantos y Malo de Molina, 2010). Esta deriva viene patrocinada también por el espíritu preponderante de la modernidad tardía. Stewart (2000) sostiene que el fatalismo y la pasividad dominantes frente a la —presuntamente— ineludible exclusión de algunas capas de la sociedad invitan a respaldar la existencia de profundas desigualdades en las opulentas sociedades contemporáneas por un lado, y a transigir con una moderada y residual atención a las demandas de *más inclusión* de aquellos sectores de población depauperados por otro.

Lo central es que, en la medida que los recursos dispuestos para la inclusión resultan ineficaces, esto da lugar también a la aparición de discursos estigmatizantes sobre los sectores de población más vulnerables. En el caso particular de la minoría la responsabilización sobre su situación alcanza cotas muy altas. Es percibida como acomodada en una suerte de marginalidad buscada fuera de las relaciones económicas, laborales y sociales de las que sí son partícipes la mayoría dominante. Las ineficiencias de la propia acción reparadora acaban así por avivar estas suposiciones, que redundan en la acción administrativa y política para con la minoría:

^[4] Gil Calvo señala que las categorías de riesgo que son objetivo directo de la protección social son fundamentalmente cinco: menores, mayores, mujeres, migrantes y otras minorías; las «cinco emes». Nuevos riesgos atraviesan a los anteriores, tanto a nivel macro (pérdida de la cohesión social y *ghettización* de los grupos excluidos) como micro (individualización).

«Los responsables políticos y las instituciones viven el tema gitano como un problema, no tienen expectativas en que los gitanos se puedan integrar y cuando toman medidas lo hacen porque entienden que algo tienen que hacer, o porque se les hace un seguimiento desde las instituciones internacionales, pero que no hay una voluntad efectiva de resolver la marginación. Un argumento socorrido es que los gitanos no se quieren integrar y en consecuencia son en buena medida ellos mismos responsables de su marginación» (Fresno García, 2017, p. 17).

En segundo lugar, Ayala Rubio ha sostenido que las intervenciones de incorporación social y/o laboral y la percepción de las prestaciones de ingresos mínimos no han sido siempre capaces de vertebrar procesos de empoderamiento para las familias e individuos gitanos. Y esto no solo por las propias limitaciones de los recursos o por el hecho de que las intervenciones individualizadas puedan imprimir una lógica de modificación de conductas, sino también porque la característica indefinición de los programas (orientación, población diana, métodos de intervención...) «deja la puerta abierta a que los profesionales rellenen este vacío partiendo de las prácticas profesionales y de valores personales e institucionales sobre la intervención social y la “justicia” en el reparto de los bienes y sociales» (Ayala Rubio, 2009, p. 23).

Esto da lugar a que, en ocasiones, por ejemplo, se oculte información sobre algunos aspectos del funcionamiento de los recursos (como la no obligatoriedad, la posibilidad de negociar los términos de la participación...), especialmente las prestaciones de ingresos mínimos, cuando se interviene con población gitana en particular. Y esto para desencadenar forzosamente la participación en recursos de activación e inclusión. Con frecuencia se considera que solo de este modo se pueden lograr progresos en los itinerarios individuales de la población gitana, por otra parte catalogada como falta de motivación o acomodada a las prestaciones sociales. Además, a través de la participación en estas medidas se busca como fin último promover la resocialización de los individuos gitanos incluyendo a aquellos cuyos patrones culturales y costumbres son presentados como problemáticos (Ayala Rubio, 2014).

Las personas beneficiarias por su parte, en la medida que interpretan que sus profesionales de referencia tienen influencia en la concesión y retira de las prestaciones y recursos, desarrollan sus propias estrategias para presentarse a sí mismas como mercedoras legítimas de las ayudas. Estas estrategias varían en función del capital cultural y social de las familias gitanas, aunque tampoco son exclusivas de la población gitana. Son especialmente los solicitantes con menor posición social quienes tienen más dificultades para aportar un relato coherente y quienes recurren con más frecuencia a discursos más victimistas, lo que «acaba por generar en los trabajadores sociales una actitud de desconfianza respecto a su veracidad» (Ayala Rubio, 2013, p. 134), y por reforzar el empleo de actitudes más fiscalizadoras.

Recientes estudios en cambio muestran que en el seno de la comunidad gitana vienen produciéndose importantes y progresivos cambios en los valores hasta ahora dominantes. La persistencia de valores premodernos «que niegan los derechos de las mujeres a la igualdad o los derechos de los niños a la educación, así como la subestimación del valor del trabajo y del esfuerzo, [y que] forman parte del bloqueo que ha estado frenando el cambio social en la comunidad gitana» están en claro retroceso. Estas actitudes son menos frecuentes precisamente en los sectores de población gitana más formados, con un mayor nivel de vida y participes en el mercado laboral, por lo que «las actuaciones orientadas a la sensibilización de la población gitana en estos aspectos parecen muy adecuadas» para intensificar la promoción social de la

comunidad gitana en nuestro país (Laparra Navarro *et al.*, 2011, p. 286). Sensibilización que por otra parte puede lograrse sin recurrir a aquellas prácticas profesionales más fiscalizadoras y paternalistas como las que se señalaban anteriormente, y que en cualquier caso, se alejan de cualquier intento de asimilación cultural, ya que muchos, sino la mayoría de los valores de la cultura gitana son compatibles con estas otras actitudes postmodernas como muestran los estudios que tratan de recoger casos de éxito académico y laboral dentro de la comunidad (FSG, 2008).

1.5. Competencia interétnica e integración de la minoría gitana

En otro orden de cosas, la existencia de importantes competencias interétnicas en la sociedad española ha sido un factor determinante en las posibilidades de integración de la minoría gitana. Este hecho ha sido también un elemento de trasfondo en el desarrollo de la cuestión gitana, y nuevamente en muchas de las revisiones históricas sobre la minoría gitana se hace mención a este fenómeno. A este respecto, Teresa San Román (1997) señala que en el periodo inmediatamente posterior, que abarcaría desde finales del siglo XVIII hasta la sublevación militar de 1936, se estaría produciendo en la comunidad gitana un tímido proceso de integración y de cierta interpenetración cultural. Proceso que se verá retado por el auge de la industria a mediados del siglo XIX. Las sociedades industriales traerán consigo el aumento de las desigualdades y la población gitana será de nuevo urgida a adaptarse a la nueva estructura y dinámica social.

El escenario posbélico de la década de los cuarenta causó importantes movimientos poblacionales de los que la minoría gitana será partícipe. Una parte relevante marchará hacia las grandes ciudades donde se asentará principalmente en la periferia, pero también en viviendas en ruinas o abandonadas durante la contienda sitas en los núcleos urbanos. Sin embargo, será sobre todo a finales de los años 50 e inicio de la década de los 60 cuando la población gitana se sume a los importantes movimientos migratorios internos que se produjeron en la península y que buscaron destino en las zonas urbanas, especialmente de las regiones más industrializadas y prósperas. Se ha afirmado incluso que el pueblo gitano vivió en estas décadas más cambios que en todo el siglo anterior (Martín Sánchez, 2018), aunque estos no tuvieron la suficiente intensidad para equiparar las condiciones de vida de la minoría con las del resto de la sociedad española, que también venía experimentando rápidas y profundas transformaciones.

La minoría y el campesinado movilizado buscaba así sortear la baja rentabilidad de las ocupaciones campestres y el logro de nuevas oportunidades laborales entre la creciente oferta de empleo industrial y de servicios de baja cualificación en la ciudad. Para la población gitana también en el entorno urbano resultarían más rentables las actividades que formaban parte de su registro habitual (quincallería, compraventa, trapería, chatarrería...), aunque poco a poco irán perdiendo sentido en el nuevo mercado urbano e industrial. La complementariedad y alternancia ocupacional entre las actividades urbanas y las *tradicionales* suponía además una estrategia necesaria ante la debilidad de los espacios económicos a los que los hogares gitanos podían acceder (San Román, 1997, p. 163).

La mayoría de la población gitana siguió entonces este rumbo rural-urbano, aunque no toda. Una parte siguió instalada en las provincias atendiendo la demanda de

servicios accesorios en la agricultura, y otra optó por practicar una suerte de itinerancia entre las áreas rurales y urbanas, en función de la demanda y posibilidades socio-económicas de cada territorio. Esta última estrategia fue practicada sobre todo entre quienes se habían ubicado en los suburbios de las grandes ciudades y solo disponían de acceso a estos empleos de baja intensidad, penosos y escasamente remunerados. Así pues, la mayor parte de la población gitana no pudo adquirir un empleo asalariado, pero sí pudo confiar en su estrategia de alternancia, complementariedad y movilidad, que si bien no daba mucha más seguridad, sí aportaba en muchos casos mayor rédito económico, una distribución diferenciada del tiempo de trabajo, y permitía resistir a la explotación externa (Cabanés Hernández *et al.*, 1996).

En lo sucesivo, conforme se avanza hacia la década de los 70, las actividades en áreas urbanas fueron adquiriendo mayor protagonismo, sobre todo las más precarias del sector de la industria y servicios, mientras que las tareas subsidiarias del campo irán decreciendo ante el auge de la mecanización. Muchos hogares gitanos llegaron entonces a equiparar entonces su situación con los de clase obrera —una parte significativa de la población gitana llegó a proletarizarse— y compartieron con estos más tarde la precariedad laboral y el desempleo derivado de la crisis del petróleo del 73. Aquellas familias que dependían de puestos de trabajo menos cualificados fueron especialmente vulnerables ante la crisis y quienes primero quedaron excluidas del mercado de trabajo, entre ellas, buena parte de la población gitana recientemente asalariada (Gómez *et al.*, 2004, p. 39).

En 1978 entre la población gitana activa las profesiones más frecuentes eran las de obreros manuales (45 %), temporeros dedicados a tareas de recolección agrícola (20,3 %), y chatarreros (14,8 %). Estos datos provienen del primer trabajo de investigación sobre los gitanos españoles realizado en ese mismo año —publicado más de una década después— y que arrojaba luz sobre estas y otras cuestiones con una amplia solidez analítica que permitió cuestionar muchas de las ideas preconcebidas acerca de la minoría (Vázquez, 1990). Así, por ejemplo, dicho informe también concluía que el índice de actividad laboral entre la minoría podría ser incluso superior al del resto de la población, que el 48,3 % de los individuos gitanos trabajaban más de 42 horas semanales, o que el 79 % de las familias gitanas tenía al menos dos miembros activos. Esfuerzos que no evitaban que la inmensa mayoría de la población gitana se mantuviera entre la clase más baja (96 %) y que solo un 3,5 % se adentrara en el estrato superior de la clase media (cuando para el resto de la sociedad esta proporción era de 50 % y 44 % respectivamente).

El problemático acceso al mercado laboral fue una más de las dificultades padecidas por la minoría. Para la década de los 70, la mayoría de la población gitana estaba ya residiendo en zonas urbanas o semi-urbanas, aunque sometida poco a poco a un implacable proceso de concentración y hacinamiento en determinadas áreas, por lo general periféricas, con infraestructuras deficitarias, escasos servicios, y donde el círculo de la pobreza se estrechaba en torno a las personas residentes. Es la época de construcción de barrios como *Las 3.000 viviendas* (Sevilla, 1968) o *La Mina* (Barcelona, 1969), por nombrar solo algunos de los más habitados (no exclusivamente por población gitana, al menos en sus inicios). A finales de los sesenta, cuando la población mayoritaria pudo beneficiarse de cierta movilidad social ascendente, quedaron bloqueadas en estos reductos sobretodo familias gitanas. Apenas un 20 % de las viviendas gitanas podían considerarse «idóneas y aceptables» a comienzos de la década de los 70 (Vázquez, 1990, p. 81). En este mismo periodo se estimaba que la mayor parte de la población chabolista era gitana.

Fue precisamente sobre esta problemática sobre la que se desarrollaron las pri-

meras intervenciones para con la minoría en nuestro país tendentes a propiciar su integración en el entorno urbano y su tejido productivo. En muchos barrios habitados por población gitana tomará impulso y relevancia la acción social y el trabajo social para con población gitana, tanto desde las instituciones tradicionales de beneficencia como desde, por aquel entonces, incipiente movimiento asociativo gitano (Carrasco Calvo, 2015). En este tiempo se estableció también el pionero *Centro de promoción de minorías étnicas Santa Lucía* en Navarra, inaugurado 1973 y desde el que se realizaba intervenciones integrales con familias chabolistas —instaladas en un poblado de transición— para su sucesiva integración en viviendas normalizadas (Cano Contreras y Martín Gil, 1987; Marco, 1971).

Fue sin embargo a partir de la década siguiente cuando se llevó a cabo la política de realojamiento de la población gitana y que se prolongó a lo largo de las dos últimas décadas del pasado siglo. La responsabilidad para el desarrollo de estas políticas ha recaído sobre las administraciones autonómicas y locales (ver Lago Ávila, 1999; Antón Alonso y Martínez López, 2009; Abellán, 1987), quienes han ido paulatinamente modificando el sentir de estas. Así, durante los años ochenta prevaleció el realojo de familias chabolistas manteniendo la concentración de las familias gitanas (barriadas de tipología especial o de transición) para después, ya durante los años noventa, adoptar como norma general la dispersión de las familias en zonas y viviendas junto con el resto de la población (Río Ruiz, 2014). Este proceso de normalización y equiparación en las condiciones de vivienda no ha estado exento de dificultades y conflictos. Su puesta en práctica contribuyó de manera clara a tensar los intersticios entre la población desplazada desde entornos pauperizados, y aquella otra residente en barrios periféricos, que soportaba la constante amenaza del desempleo y el empobrecimiento, y a cuyo alrededor se proyectaba la construcción de las nuevas viviendas sociales. La oposición vecinal alcanzó su cota más alta en la primera mitad de los años noventa, cuando habrían de ejecutarse los planes diseñados a finales de la década anterior para erradicar el chabolismo; se llegaron a formar patrullas ciudadanas para obstaculizar e impedir la construcción de las viviendas, y algunas movilizaciones vecinales aludían nominalmente a insignes rebeliones contra la ocupación, tal el caso de la denominada *Intifada de El Besòs* durante octubre de 1990 (ver Lagunas, 2010).

López Varas (1995) analizó el tratamiento discursivo en prensa y las actitudes vecinales durante los acontecimientos de los primeros noventa en el distrito de Villaverde (Madrid). La prensa hizo un amplio seguimiento de las manifestaciones y ocupaciones de terrenos para evitar la construcción de las viviendas (ver Aguirre, 1991a,b; Sanz, 1991), y como también es habitual en otras ocasiones, la oposición vecinal no se dirigía expresamente a la llegada de las familias, sino que manifestaba su inquietud ante el temor a que los nuevos cohabitantes trajeran tras de sí mayores índices de delincuencia e incivismo, estableciéndose así de manera implícita una fuerte vinculación entre población gitana y la práctica de conductas delictivas.

Esta imagen había comenzado a fraguarse en la década pasada. La cada vez más consolidada sedentarización urbana, sostiene San Román (1997, p, 233), aumentó la competencia intraétnica e interétnica. Un volumen cada vez mayor de población se vio obligada a concentrarse en los mismos lugares y a competir por los mismos recursos y por ocupaciones cada vez menos rentables. Los hogares gitanos se verán en la necesidad de competir con otros hogares no gitanos más pauperizados, pero también con otros gitanos. Concluye San Román que tanto la revolución industrial como los grandes procesos urbanizadores implicaron importantes cambios en el seno de la minoría. No solo las ocupaciones y reductos laborales donde la minoría se había procurado opciones de integración dejaron de ser rentables sino que, además, tama-

ñas transformaciones abrieron nuevas vías de adaptación al nuevo y más competitivo escenario.

La vía central para muchos individuos y muchas familias gitanas fue «una nueva marginación [...] caracterizada por la instalación fuera del campo de competencia habitual del mundo payo circundante» (San Román, 1986, p. 204). Mientras algunos grupos logran efectuar tareas marginales *atractivas* para los intereses de la pequeña burguesía (anticuarios, compraventistas e intermediarios), la mayoría no alcanzan sino a ocuparse de tareas mucho menos rentables y carentes de prestigio social, como chatarreros, busqueros, comerciantes ambulantes, etc. En la búsqueda de alternativas económicas, una parte encontró salida por la vía delictiva. La opción del tráfico y menudeo a la larga traerá consecuencias extremadamente perjudiciales tanto a nivel individual como para la comunidad en su conjunto, ya que se fortalecerán todavía más los estereotipos con los que se ha tratado de justificar la marginación y exclusión de la minoría gitana. Y aunque esta ha sido una opción elegida por una minoría dentro de la minoría, desde entonces, ha ocupado una parte central del conflicto entre la población gitana y el resto.

Esta vía de rápido ascenso económico para algunos miembros del grupo —que permite un nivel de consumo muy alto y la obtención de objetos de gran valor simbólico— contrasta con los valores de meritocracia y la moral del trabajo característicos de las clases medias (meritocracia, sacrificio, trabajo, ahorro...). Por otro, permite tildar metafóricamente a la población gitana —sea o no participe de tal actividad delictiva— de vehículo de penetración de los peores males en la parte sana de la sociedad (López Varas, 1995), aumentando más si cabe la distancia simbólica entre ambas poblaciones, y quizás también ocasionando más cambios en esta relación que en todo el pasado más reciente, y exacerbandando «la contradicción aparentemente insoluble entre la necesidad de incorporarlos a la sociedad y la representación en la esfera pública como patógenos invadiendo el cuerpo social» (Lagunas, 2010, p. 53).

De otro lado, la denuncia del acceso presuntamente privilegiado a recursos públicos (como la vivienda), sería reflejo de las tensiones en torno a la distribución de los cada vez más escasos recursos públicos, y señalaría el aumento de la competencia para acceder a ellos, culminando, en último término, en un creciente cuestionamiento de los programas asistenciales y la exigencia de más control sobre el uso de los recursos, o de quienes se benefician de ellos dicho sea de paso. A este respecto, señala Río Ruiz (2014, p. 55) que a consecuencia de la modificación de la composición étnica del espacio urbano, se multiplican las interdependencias competitivas en los escenarios de consumo (vivienda) y de sociabilidad colectiva (convivencia en centros educativos, sanitarios...). Se pone de manifiesto así que «más allá de las problemáticas y las preocupaciones propias de cada situación particular, existe un denominador común entre todas ellas que consiste en la percepción de la competencia, el individualismo y el conflicto generalizado como médula de las relaciones sociales en la actualidad. [...] una lucha desenfrenada por conservar la posición social y evitar el descenso o la caída en la pobreza» (López Varas, 1995, p. 73).

No fue hasta mediados de los años ochenta cuando se elevó de nuevo la oferta de empleo en los estratos más bajos del mercado ordinario, a los que volverá a acceder la población no gitana que había sufrido fuertes procesos exclusión laboral durante los anteriores años de crisis y que había recurrido coyunturalmente a ocupaciones marginales para completar sus bajas pensiones, ayudas y subsidios. Una buena parte de población gitana joven, sobre todo masculina, pudo aprovechar con toda seguridad este aumento oportunidades. En esta misma década, la expansión de la protección social en los años venideros salvaguardará a muchas familias gitanas de tener que re-

currir a la economía marginal en caso de desempleo o escasez y, por consiguiente, la competencia en el mercado marginal se descongestionará poco a poco, aunque el panorama volverá a tornarse muy disputado conforme se van incorporando los primeros flujos migratorios, con mucha más claridad a partir de la década de los 90. La migración extranjera comenzará a postularse para las ocupaciones más precarias del mercado laboral, aquellas que en décadas anteriores había cubierto en gran medida la población gitana y no gitana menos cualificada.

Una transformación igualmente profunda en las formas de trabajo, su distribución y organización la trajo consigo el paso de la sociedad industrial a la del conocimiento. La cualificación y especialización resulta determinante para la inclusión o exclusión social de las personas en el mercado laboral. La comunidad gitana, cuya participación en el sistema educativo formal todavía resulta problemática, se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad (Gómez *et al.*, 2004). Las nuevas generaciones de la población gitana afrontan con seguridad tantas o más dificultades para adentrarse en el mercado laboral ordinario y para iniciar procesos de movilidad social ascendente que generaciones pasadas.

Como se señalaba anteriormente, desde finales del siglo pasado, la problematización de la cuestión de los márgenes de la sociedad se ve interpelada por el lenguaje de exclusión e inclusión. La cuestión gitana ha dejado de ser el concepto nuclear que hace referencia a la situación de aquel sector de la minoría más desfavorecido y empobrecido. De un tiempo a esta parte tanto a nivel estatal como autonómico se han venido desarrollado estrategias de inclusión que buscan equiparar la condición ciudadana de la minoría con el resto de la población, así como mejorar su situación de bienestar. Sobre antedicho escenario, caracterizado por una fuerte competencia interétnica y por la necesidad de acceder a mayores niveles de cualificación, se ha de resolver este propósito. Como se verá en los siguientes capítulos, el acceso al empleo ha ocupado un lugar central entre las medidas de inclusión social, lo que a priori ha de resultar positivo para los intereses de los hogares gitanos. Sin embargo, como se irá mostrando a lo largo del texto, este logro no es inmediato, y encuentra muchas dificultades, especialmente en el caso de la población gitana.

A MODO DE CONCLUSIÓN, a lo largo de las páginas previas se ha podido ver con claridad como durante un extenso periodo histórico han persistido políticas represivas hacia la minoría, lo que no ha hecho sino consolidar su secular exclusión y marginación, al tiempo que aumentar la distancia simbólica entre esta y el resto de la población. Este tipo de prácticas han permanecido vigentes hasta recientemente, dificultado la incorporación de buena parte de la comunidad gitana a la sociedad española incluso cuando el resto de la población experimentaba una generalizada mejoría en sus condiciones de vida, especialmente durante la segunda mitad del siglo pasado. Los obstáculos que los miembros de la minoría han ido encontrando para participar en la sociedad han ido además enraizando prejuicios y estereotipos sobre esta y su diferencia. Actitudes que hoy en día todavía ejercen una importante barrera para la inclusión en la sociedad de la población gitana, puesto que muchos individuos pertenecientes a la minoría continúan sufriendo el rechazo de parte de la población mayoritaria. Como se verá en el siguiente capítulo, la lucha contra la discriminación por motivos étnicos ha formado parte importante de la lucha contra la exclusión de los sectores minoritarios y, progresivamente, ha ido adquiriendo más relevancia como un factor determinante en las posibilidades de inclusión de la población gitana.

Claro que, como también se ha podido comprobar, estas actitudes de rechazo continúan poniéndose de manifiesto en muchas de las ambivalentes medidas adoptadas

para la integración de la minoría en nuestro contexto más reciente e inmediato. Medidas que, si bien han podido buscar la mejora de las condiciones de vida de los hogares gitanos, debido a una cuestionable planificación y orientación, también, en ocasiones, han contribuido a consolidar algunas de las dificultades de la comunidad gitana (es el caso por ejemplo en nuestro país de las políticas de vivienda a las que se hizo mención). En otras ocasiones, los estigmas que han recaído sobre la minoría han podido estar detrás de la falta de interés por desarrollar políticas de inclusión más intensas y adecuadas. Las prácticas de discriminación institucional son un asunto complejo y de difícil constatación, pero que podrían no haber sido todavía desterradas, limitando las respuestas a la cuestión gitana.

Aún con todo, se ha podido ver como en el tiempo más reciente la población gitana ha continuado buscando oportunidades para su integración en la sociedad. En la década de los años 70 muchos hogares gitanos encontraron por primera vez vías para proletarizarse y acceder a empleos asalariados. Aunque este proceso fue rápidamente interrumpido por la crisis de mitad de la década mostrando con claridad el peso que los factores estructurales y la competencia interétnica ejercen también en las oportunidades de movilidad social de la minoría. Este fenómeno también se ha podido observar con claridad en la etapa más reciente de crisis, lo que ha coartado las posibilidades de muchos hogares gitanos de iniciar procesos ascenso social también en la actualidad en tanto tienen que pugnar por los escasos puestos laborales disponibles en el mercado menos cualificado con el resto de la población mayoritaria menos cualificada —una cuestión que por otra parte quedará bien reflejada en los relatos de vida examinados para este trabajo—.

Ante las dificultades para acceder al mercado laboral ordinario, la experiencia histórica muestra el importante papel que el desarrollo en nuestro país de un modelo universal de protección social ha tenido en la promoción y mejora de las condiciones de vida de la minoría, lo que le ha permitido alcanzar algunas cotas de bienestar hasta entonces desconocidas por muchos hogares gitanos. El modelo de inclusión de la población gitana que comenzó a perfilarse en la década de los ochenta en nuestro país puede valorarse en términos de éxito desde este punto de vista, pero por cuestiones como la antedicha reducción de oportunidades de asalarización, este muestra visos de agotamiento. Sobre este aspecto se volverá y profundizará en este trabajo, en el que se tendrá ocasión de analizar con más detalle cómo se ha planificado y desarrollado la atención y promoción de la población gitana en nuestro país.

Como nota final, cabe subrayar que todo este proceso ha sido paralelo al inicio de importantes cambios en el seno de la comunidad, que ha ido poco a poco adquiriendo valores similares a los de la población mayoritaria, al tiempo que conservando su identidad cultural diferenciada, lo que deslegitima todavía más si cabe aquellas prácticas que pueden haber buscado la transformación cultural de la minoría. Esto consolida además la tesis de que la integración social y asimilación cultural no son cuestiones interrelacionadas, un enfoque que ha comenzado a recobrar más fuerza si cabe por el paulatino impulso de las políticas antidiscriminatorias y del interés por las políticas de reconocimiento como parte de la agenda inclusiva como se verá en los dos próximos capítulos de este trabajo.

Capítulo 2

Desarrollo y definición de la agenda inclusiva

De un tiempo a esta parte, la inclusión social ha ido paulatinamente copando terminológicamente las agendas políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión. En nuestro contexto, será a comienzos del presente siglo cuando las instituciones europeas instarán a los estados miembros a agrupar y planificar sus políticas de carácter social bajo la rúbrica de la inclusión social (Daly y Silver, 2008). Esta creciente importancia discursiva no ha venido acompañada sin embargo de un equiparable y unívoco desarrollo conceptual y normativo. La agenda inclusiva responde a intereses y propósitos de distinto signo, lo que también termina por dificultar que se conciten los acuerdos y consensos necesarios para articular las políticas y medidas encaminadas al cumplimiento los objetivos que se le asignan. Objetivos, no obstante, igualmente discutidos: buena parte de los debates sobre la inclusión social se concretan no solo en sus tensiones internas, sino que también sobre sus posibilidades de realización e idoneidad para dar respuesta a las necesidades e intereses de la población más vulnerable y de la sociedad en su conjunto (Askonas y Stewart, 2000).

A pesar de su indeterminación y limitaciones, la propuesta de la inclusión social ha tenido una amplia acogida, tanto en el ámbito político como en la sociedad en su conjunto. Ha sido entendida como una oportunidad para afrontar integralmente la situación de aquellas personas situadas en los márgenes de la sociedad, y que, por estar precisamente excluidas, han permanecido lejos del interés de aquellas instituciones a las que no se les encomendando tradicionalmente su atención y promoción. Precisamente en el sector de los servicios sociales y comunitarios la incursión del enfoque inclusivo ha representado la oportunidad para situar su ámbito de acción —y la política social en general— en el centro del debate (Buckmaster y Thomas, 2009). En la medida que la inclusión interpela a numerosos actores sociales —no se trataría solamente de una cuestión que atañe a los agentes públicos, como por ejemplo las políticas re-distributivas— también entidades privadas sin ánimo de lucro y mercantiles se han congregado en torno a ella. Por último, parece existir también cierto consenso en que el reclamo de «más inclusión» para determinados sectores de la población resulta más tolerable que otras demandas, y contribuye a aumentar el interés por los grupos y sectores de la población excluidos por razones de género, de origen, y étnicas o culturales.

Sobre este trasfondo se planifican y desarrollan en la actualidad buena parte de las

actuaciones para la atención y promoción de la minoría gitana. Estas acciones se ven favorecidas por el desarrollo del discurso de la inclusión, y particularmente por algunos aspectos positivos del mismo como el inmediatamente anterior. Determinados proyectos inclusivos tratan además de superar cualquier atisbo de coerción y asimilación, lo que mantendría vigente el interés por la vía inclusiva para la minoría. Sin embargo, las limitaciones y debilidades de las políticas inclusivas repercuten también en las aspiraciones de buena parte de la población gitana de más participación y de mejora de sus condiciones de vida.

En las líneas sucesivas se tratará de estas cuestiones haciendo en primer lugar una breve revisión del desarrollo institucional de la inclusión social. A continuación, se aproximará el lugar que ha ocupado la atención de las minorías en el mismo para seguidamente realizar una breve revisión de los debates ideológicos que circundan el proyecto inclusivo. Ya en la parte final, se examina la dimensión operativa de la inclusión y sobre qué medidas y políticas ha sido puesta en práctica en nuestro contexto mas inmediato.

2.1. De la lucha contra la exclusión hacia la promoción de la inclusión social en el ámbito institucional

Cronológicamente el término exclusión social será el primero en hacer aparición. Su irrupción se remonta al debate político francés de la década de los setenta. Inicialmente se empleaba para hacer referencia a aquellos sectores de la población que quedaban desprotegidos por los seguros sociales y que percibían algún apoyo asistencial. Con posterioridad, ya en las décadas de los ochenta y noventa, se empezó a utilizar en referencia a una mayor pluralidad de población, principalmente aquella afectada por el aumento del desempleo y la desigualdad que trajo consigo la desindustrialización (desempleo de larga duración, población joven desempleada...), pero también para hacer alusión a aquellos sectores de población igualmente desplazados del sistema productivo y marginados de la sociedad por el auge de los movimientos sociales y civiles en su favor (inmigrantes, personas asiladas, sin hogar...).

La creciente visibilidad de la pobreza durante este periodo entroncará con «la preocupación de diferentes sectores sociales y políticos europeos por el debilitamiento de la cohesión social y con la voluntad política de evitar la dualización o fragmentación social» (Arriba González de Durana, 2001, p. 52). Esto favoreció que el discurso de la exclusión se trasvasara definitivamente a la política social europea a finales de los años ochenta, cuando comenzó a formularse la nueva agenda social en el continente bajo el comisionado del socialista francés Delors (1985-1995). Así entonces, el republicanismo galo y su noción de la exclusión como ruptura de los lazos sociales y pérdida de solidaridad influyó fuertemente en el debate europeo durante esta época (Silver, 1994, 2010; Yépez del Castillo, 1994).

En adición, la lucha contra la exclusión social se concibió como un instrumento que habría de permitir la incursión de la política europea en las cuestiones sociales, tradicionalmente delimitadas al ámbito estatal (Atkinson y Davoudi, 2000). En todo caso, a pesar de la popularización de la lucha contra la exclusión social en todo el continente, los progresos en este campo en la Unión Europea (UE) han sido irregulares e intermitentes. Durante la década de los 90 apenas experimentó avances, y no solo por la primacía de los actores estatales (también regionales y locales) en la política social

tal y como se acaba de señalar. También han sido considerados determinantes otros factores como la apuesta prioritaria por la integración económica, la falta de defensores de la política social entre los líderes europeos, o la diversidad de los sistemas de protección y Estados de bienestar del continente (Atkinson, 2002; Pedrosa Sanz, 2009). Todo ello, sin lugar a duda, ha dificultado la construcción de un Modelo Social Europeo (MSE) sólido y consensuado, a pesar incluso de la fuerte presión para ello de muchos actores políticos, sociales y sindicales en las últimas décadas.

En definitiva, la elaboración de la agenda social europea ha tenido que enfrentarse y adaptarse a estas condiciones y limitaciones. Como resultado, por un lado, esta se ha caracterizado por convenir objetivos comunes a todos los Estados miembros, para que sean estos quienes determinen cómo alcanzarlos en función de sus inercias institucionales y modelos de protección. Y por otro, pero muy vinculado con lo anterior, su desarrollo se ha limitado al uso de instrumentos jurídicos no vinculantes (recomendaciones, comunicaciones, opiniones...) por parte de las instituciones europeas pertinentes (Marlier *et al.*, 2009). Como han señalado Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego (2011), el MSE es una construcción *sui géneris* a partir del limitado campo de competencias que tiene la UE en materia de política social. Y este modelo se ha ido moldeando muy lentamente sobre la base de políticas blandas que han tenido que avanzar necesariamente sobre la base de acuerdos entre distintos actores y corrientes políticas, y la presión de los distintos agentes sociales.

Precisamente durante las dos últimas décadas del pasado siglo las políticas para abordar la exclusión social se limitaron principalmente a buscar la reinserción de las personas desempleadas en el mercado laboral. El discurso dominante de la política social europea, muy próximo a las corrientes liberales, puso el acento en el trabajo remunerado como principal mecanismo de integración: la integración en la sociedad no es sino la integración en el mercado (Levitas, 1996). También en nuestro país la exclusión social mantuvo en la práctica una dimensión restringida, refiriéndose principalmente a medidas destinadas a aquellos sectores de población con mayores dificultades y partícipes en programas de rentas mínimas (Arriba González de Durana, 2001, p. 30).

Con todo, progresivamente la lucha de la UE contra la exclusión social ha desplazado gradualmente hacia modernización de la protección social^[1]. No será hasta comienzos del nuevo siglo cuando se retome con fuerza la dimensión social de la agenda europea, esta vez bajo el objetivo de la *inclusión y cohesión social* como principales articuladores del discurso. Daly y Silver (2008, p. 551) encuentran que este cambio nominal —desde la exclusión hacia la inclusión— responde en parte a una retórica que intenta aportar una visión menos aciaga y problemática de la sociedad. Se trataría de un cambio que responde más a la generalizada atmósfera de optimismo que caracterizó la política social europea en esta etapa que a un cambio de paradigma en la atención de los sectores de población más desfavorecidos:

«References to “social exclusion” have gradually fallen away, in favor of “social inclusion”. [...] The switch suggests, first, an attempt to sound

[1] Según Marlier *et al.* (2009) fundamentalmente son seis los textos de la Unión Europea que han ido gradualmente propiciando este cambio: Resolución del Consejo relativa a la lucha contra la exclusión social (1989), Recomendación del Consejo relativa a los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (1992), Recomendación del Consejo relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (1992), Comunicación de la Comisión relativa a la modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea (1997), Tratado de Ámsterdam (1997), y Comunicación de la Comisión relativa a una estrategia concertada para modernizar la protección social (1999).

“positive” instead of “negative”, pronouncing a goal rather than describing a problem. [...] Inclusion calls attention to the supposed opportunity and openness of society, beckoning outsiders in, whereas exclusion points at exclusionary mechanisms of society, its potential breakdown, disorder, or incoherence».

Cierto es que este ha podido ser un elemento atractivo para la incorporación de la noción de inclusión social en la agenda. Sin embargo, sea como fuere, la adopción del término también es indicador de la entrada en una nueva etapa de reajuste ideológico entre las dos vertientes —en constante tensión— del proyecto europeo. A saber, aquella que promulga la prioridad del proyecto económico europeo (construir un mercado común), y aquella otra que, alternativamente, pretende la construcción de una Europa *más social*. Así quedó materializado finalmente en la Estrategia de Lisboa (2000), tal y como concluye Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego (2011, p. 33):

«La [idea de] inclusión social va unida y depende de la inserción laboral (interpretación liberal) pero al mismo tiempo las políticas sociales, entre ellas las de inclusión social, tienen que ampliarse y hacerse más efectivas para dar respuesta a las necesidades del propio crecimiento económico (interpretación funcional) e incluso reforzarse para crear un espacio social europeo de derechos (interpretación socialdemócrata)».

Con todo, la expresión inclusión social comenzó a utilizarse abiertamente en el marco de la Unión Europea en las fases previas a la promulgación de la Estrategia de Lisboa. La Comisión Europea (CE) invitará explícitamente a los Estados miembros a promover la inclusión social, principalmente a través del impulso de políticas y medidas que ya formaban parte del bagaje normativo europeo pero que no habían llegado a generalizarse: los sistemas de protección social debían crear redes de seguridad (ingresos mínimos), centrarse en la prevención y (re)integración en el mercado de trabajo y en la sociedad, y contribuir a la adopción de un planteamiento global e integrado de la lucha contra la exclusión social (COM (1999) 347).

En líneas generales, el propósito de la UE en materia de inclusión social abrazó la idea de que era posible que toda la ciudadanía llegara a ser participe de los beneficios del crecimiento económico sin dejar de lado las necesidades competitivas de la región en el mundo globalizado (Marlier *et al.*, 2009). La interdependencia de las políticas económicas, laborales y sociales fue la síntesis de este periodo. Síntesis que establecía que «promover la integración de las personas en la sociedad podría contribuir a un crecimiento de la economía y el empleo, y de igual manera, este crecimiento incrementaría la cohesión social» (Frazer, 2010). A partir de 2008 el proyecto inclusivo se impulsó de nuevo bajo el enfoque de la *inclusión social activa*, que no vino sino a reforzar el protagonismo del acceso al empleo como eje central de la idea de inclusión social (Arriba González de Durana, 2013). El mismo sostiene que las políticas de inclusión «deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad» [CE (2008) 5737]. También en la práctica el vínculo entre inclusión e inserción/activación laboral va a ser cada vez más estrecho: aunque los programas de activación —centrados en la mejora de la empleabilidad— y de inclusión social —que trata de aportar un respuesta multidimensional a las situaciones de exclusión— responden en principio a necesidades distintas, en tanto han perseguido una meta común, esto es, el acceso al empleo, han sido prácticamente intercambiables en el contexto europeo (Berkel, 2000; Perkins, 2010). La nueva estrategia de inclusión social activa va

a seguir sin clarificar la frontera entre las medidas dirigidas a apoyar el acceso al empleo y aquellas otras dirigidas a mejorar la participación en otros ámbitos. También así ocurrió en 2010 con la *Estrategia Europa 2020* que, de manera similar a su predecesora, la Estrategia de Lisboa, pretendía lograr «un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo» [COM(2010) 2020] como manera de superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad, y sustentar una economía social de mercado socialmente sostenible.

Una de las claves de la nueva Estrategia 2020 es que, a diferencia de su predecesora, esta sí va a establecer unos objetivos claros y cuantificables. Entre ellos destacan la reducción de más de 20 millones de personas en situación de pobreza o riesgo de exclusión, que el 75 % de la población mayor de 20 años se encuentre trabajando para el año 2020, o que la tasa de abandono temprano del sistema educativo se reduzca por debajo del 10 %. Se tratan todas ellas de situaciones que afectan notablemente a la minoría gitana y que demandan indirectamente prestar atención al sector de la población que más dificultades padece en estas áreas. A este respecto, según datos de la última encuesta sobre integración de la población gitana de 2011—realizada un año después de la promulgación de la Estrategia Europa 2020— un 56 % de la población gitana/romaní encuestada había abandonado sus estudios antes de cumplir 16 años, un 36 % se encontraba desempleada e inscrita en una oficina de empleo, y un 87 % de los hogares estaban en situación de riesgo de pobreza (FRA y UNDP, 2012).

En cierta medida con la Estrategia 2020 la UE logró aumentar su iniciativa en materia de política social y para lograr una mayor cohesión de la política económica y social en el continente. Los Estados miembros tienen la obligación de informar anualmente de sus progresos y la Comisión dispone de las competencias necesarias para formular recomendaciones específicas a cada país, supervisar los progresos, y favorecer el intercambio de políticas entre países a través del refuerzo del denominado Método Abierto de Coordinación (MAC) que venía aplicándose con anterioridad. Sin embargo, como han mostrado diversos análisis, sin mucho éxito, ya que no solo no se ha producido una drástica reducción de la población en situación de pobreza y exclusión, sino que en algunos países, de hecho, se han deteriorado los principales indicadores de inclusión empleados en el marco de la Estrategia 2020, como es el caso particular de España (Rogge y Konttinen, 2018; Fresno *et al.*, 2012).

2.2. La lucha contra la discriminación en la agenda inclusiva para las minorías

Por otro lado, progresivamente ha ido en aumento la preocupación por la inclusión y exclusión de los sectores de población minoritarios (Silver, 2010). Cuestiones como la brecha de género, la discriminación por motivos étnicos, y la especial vulnerabilidad de algunos sectores han ido poco a poco adquiriendo un tratamiento específico. Se ha constatado como no solo han aumentado las desigualdades y crecido los niveles de pobreza para estos sectores de población, sino que, además, han continuado encontrando serias dificultades para verse envueltos en procesos de movilidad social ascendente. Si bien es cierto, aunque la protección de las minorías es un valor fundamental de la UE, es ampliamente reconocido que su puesta en práctica ha sido más retórica que efectiva, y que la inclusión de las minorías se ha mantenido como un aspecto secundario en el marco general europeo pro-inclusión, principalmente vinculado con la lucha contra la discriminación.

Sirva como muestra de ello que, a pesar de que han ido en aumento las menciones a las minorías en los textos vinculados con la inclusión, todavía no hay una definición consensuada sobre qué sectores de la población formarían parte de este grupo. Existe cierta delegación de responsabilidades hacia los Estados miembros para que definan a sus propias minorías nacionales, lo que en ocasiones puede resultar conflictivo o dificultoso. Ciertamente es que la población gitana/romaní que nos ocupa constituye una de las principales excepciones, ya que el Parlamento Europeo reclamó a los Estados miembros su reconocimiento como *minoría europea* en la Resolución sobre la situación de la población romaní en la UE de 2005.

No fue hasta la promulgación del Tratado de Amsterdam (1997) cuando se hizo mención expresa a la discriminación por cuestiones de sexo, género, religión, discapacidad, raza u origen étnico como factores explicativos de la exclusión social. Más tarde en la Estrategia de Lisboa se incorporó a los grupos minoritarios como otra de las categorías que han de enfrentar especiales barreras para la inclusión social. Aunque la Estrategia mostró la necesidad de prestar especial atención a estos grupos de población, siguiendo la lógica de funcionamiento del MSE que se mencionaron anteriormente, lo hizo sin que esta recomendación viniera acompañada de orientaciones precisas sobre cómo lograrlo.

Como ha señalado Cianetti (2018), la incorporación de la inclusión social de las minorías en la agenda europea se ha canalizado a través de dos vías. En primer lugar, a través de los documentos normativos que definen el marco general de la inclusión social en la UE (que se acaban de examinar brevemente, y que en ocasiones parecen especialmente dirigidos a grupos como la población gitana como también se señaló), y en segundo lugar, a través de las disposiciones específicas sobre no discriminación e igualdad de trato de las minorías, amén de aquellas otras propuestas dirigidas a grupos de población concretos. En este último caso también la población gitana supone uno de las pocas excepciones que han recibido un trato diferencial. La minoría ha sido sujeto de recomendaciones, resoluciones, y estrategias específicamente dirigidas a revertir su situación de exclusión y marginación en el escenario europeo, como se verá en sucesivos apartados (ver sección 5.1, p. 93).

En este segundo plano, en efecto, en el marco de la UE la lucha contra la discriminación ha sido la línea principal para combatir la exclusión social de las minorías étnicas y para promover su inclusión. Cabe señalar que este ámbito de acción es relativamente reciente. En el año 2000, al tiempo que se ponía en marcha el proceso de Lisboa, se promulgó la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Dicha carta, en su artículo 21, prohíbe «toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual», y en el siguiente artículo promulga el respeto a «la diversidad cultural, religiosa y lingüística», tres de los principales marcadores étnicos de muchos grupos y comunidades minoritarias.

En este mismo año, la Directiva 2000/43/CE surgió con el objetivo de combatir la discriminación por motivos de origen racial o étnico. En esencia, nació con el propósito de aumentar la participación en la vida económica y social de los grupos de población tradicionalmente víctimas de conductas discriminatorias mediante la aplicación del principio de igualdad de trato. En último término, esto habría de reducir la exclusión social.

Este compromiso se renovó en 2008 mediante la comunicación sobre no discriminación e igualdad de oportunidades [COM(2008) 420]. En la misma se sostenía que

la legislación en contra de la discriminación por sí sola podría no ser suficiente para equiparar la igualdad de oportunidades, por lo que buscó reforzar los instrumentos políticos para la *promoción activa de la igualdad de oportunidades*, por ejemplo, integrando el principio de no discriminación en todas las políticas de la UE, promoviendo actuaciones de sensibilización, o medidas de acción positiva para prevenir o compensar los perjuicios vinculados a la discriminación. Vinculado con esto último, es destacable que en esta última comunicación se hace mención expresa a la «especialmente preocupante» situación de los romaníes, para lo que se aboga por la aplicación de instrumentos más eficaces para mejorar su integración social.

En suma, la expectativa es que la lucha contra la discriminación y las medidas de acción positiva suponen un círculo virtuosos que puede llegar a erradicar las nocivas prácticas discriminatorias y, como colorario, reducir la necesidad de medidas de discriminación positiva. Como también ha indicado Cianetti (2018, p. 798), este enfoque individualizado de promoción de la inclusión a través de la lucha contra la discriminación es plenamente coherente con la concepción sobre la misma imperante en el marco europeo. En líneas generales, presupone que la principal —si no la única— dificultad que enfrentan las minorías para su inclusión reside en los obstáculos que la discriminación impone en el acceso al empleo, especialmente cuando disminuye la oferta de trabajo en tiempos de crisis:

«[The EU social agenda] encouraged approaches to social exclusion that see growth and job creation as the solution to all problems [...] shifting the focus from society-level social integration to individual-level labour market integration. The dominance of this individualistic approach to minority social integration is in keeping with the centrality of non-discrimination in EU minority policy. [...] This is predicated on the expectation that economic growth will stimulate job creation, which, provided there are robust non-discrimination policies, will in turn mean that members of minorities will have higher chances of joining the labour market and of becoming socially integrated. This tickle-down approach neglects the multi-dimensional, systemic and self-reinforcing nature of minority exclusion, which operates during periods of economic growth as much as it does during periods of crisis».

En cierta medida la propuesta de inclusión de la población gitana ha sido más rica que para el resto de los grupos minoritarios. Y esto porque se ha hecho explícita la apuesta por un enfoque multidimensional en la lucha contra la exclusión que padecen muchos hogares romaníes. Desde su planteamiento inicial se han promovido acciones en los ámbitos residencial, laboral, formativo y de salud para lograr mejorar las condiciones de vida de la minoría. A priori, el complemento necesario a la perspectiva de lucha contra la discriminación que ha sido desarrollada en lo europeo. Sin embargo, por razones difíciles de explicar y que se abordarán en otras partes del texto, esto no ha supuesto una mejora de las condiciones de vida de la minoría equiparable a las del resto de la sociedad.

2.3. El debate sobre la dimensión ideológica y discursiva de la inclusión

Es precisamente el origen político —antes que académico— de la inclusión social el que origina otra de las controversias centrales. La propuesta inclusiva es compartida y

defendida por múltiples actores sociales y políticos y desde distintas posiciones ideológicas. Aunque, como se ha señalado con anterioridad (por ejemplo en Buckmaster y Thomas, 2009; Goodwin-Smith, 2009), es precisamente gracias a su carácter ambivalente por lo que se ha podido producir el consenso necesario para desarrollar una agenda social alrededor del concepto en el marco europeo. La inclusión interpela a las corrientes más progresistas cuando se vincula con principios como los de justicia social, redistribución e igualdad de resultados. Y resulta de interés para las posiciones más conservadoras cuando hace hincapié en la cohesión social, y en la importancia de la participación en el mercado laboral y en la responsabilidad de los individuos para lograr esa integración. Para dar cuenta de ello resulta necesario examinar el vínculo que la inclusión social mantiene con algunos de los principios y objetivos tradicionales de las políticas sociales.

Si el término exclusión social en los años ochenta tenía una fuerte impronta republicana y francesa, en cambio, la idea de inclusión social tomada del nuevo laborismo británico fraguó el cambio de enfoque en la Unión Europea (Hutchinson y Lee, 2004). Autoras como Levitas (2002, 2005) y Lister (2000) han refrendado este hecho, y han sostenido que el concepto de inclusión social tiene sus orígenes en la propuesta de la *Tercera Vía* de Giddens (1999) que, en esencia, busca establecer una síntesis entre las corrientes neoliberales y la tradición socialdemócrata en el pensamiento político por un lado y, por otro, consolida como objetivo prioritario y último de las sociedades la igualdad de oportunidades en detrimento de la igualdad de resultados. La diferencia fundamental entre uno y otro proyecto se encuentra en que la igualdad de oportunidades solo brinda importancia instrumental a la distribución de riqueza. En este sentido, la inclusión social requiere que cada miembro de la sociedad tenga acceso a los bienes centrales de la sociedad y sea capaz de satisfacer sus necesidades básicas. Como sostiene Gray, ambos objetivos son sensibles a la distribución, pero ninguno es esencialmente distributivo, ya que, una vez las necesidades más elementales están cubiertas, estas medidas resultan irrelevantes. La consecuencia más inmediata es que la inclusión social resulta todavía compatible con altos niveles de desigualdad y de diferenciación social. La inclusión se vincula así con el pensamiento del liberalismo igualitario de Rawls que, a grandes rasgos, sostiene que las desigualdades son aceptables si con ellas los ciudadanos menos favorecidos resultan beneficiados (Moreno Fernández, 2003; Martínez García, 2013).

«Large economic inequalities are not condemned if they arise against a background of fair opportunity and basic human needs have been met. [...] The ideal of inclusion, then, is distinct from any ideal of equality» (Gray, 2000, p. 32).

Con todo, la preocupación por favorecer vías para la movilidad social ascendente queda relegada a un segundo plano. Este hecho puede suponer un importante inconveniente para las minorías étnico-culturales y aquellos otros segmentos de la sociedad que se ubican forzosamente en los estratos más bajos de la sociedad, ya que de este modo verían reforzada su posición y coartadas sus posibilidades de mejorar su situación socioeconómica y su prestigio y reconocimiento.

La inclusión se define en definitiva en términos de acceso a oportunidades, y en ocasiones, haciendo gala de un nivel de exigencia menor, se limita simplemente a evitar que se nieguen estas oportunidades y a remover los obstáculos existentes. Una perspectiva esta última nuevamente cercana a las posiciones liberales que sostienen que el Estado debe tener un rol más limitado o pasivo, que sanciona las medidas de discriminación positiva, y que resulta contraria a el modelo republicano que considera la

responsabilidad estatal sobre la población excluida. Cuando los documentos europeos mencionan la igualdad se hace referencia esencialmente a la igualdad de oportunidades, lo que ha originado no pocas críticas (Levitas, 2007). El riesgo es que si el discurso de pobreza y exclusión se disocia de las cuestiones distributivas, las desigualdades se pueden reforzar en lugar de ponerse en cuestión:

«Equality of opportunity [...] within the context of profoundly unequal economic and social structures and power relationships, is likely to remain a chimera, as massively unequal starting points affect the ability to grasp the opportunities opened up. [...] This is one reason why egalitarians argue that equality of opportunity is not in itself enough» (Lister, 2000, p. 43).

A pesar de ello, no solo en Reino Unido, sino también en el resto de países del continente, el centro-izquierda habría optado por la inclusión como un proyecto alternativo al igualitarismo en un intento de conservar algunas de las aspiraciones clásicas de la socialdemocracia. En el actual contexto histórico algunos de sus objetivos no solo han comenzado a ser cuestionados y considerados irrealizables, sino que además ofrecen escaso rédito electoral. El aumento de los riesgos y necesidades sociales, la crisis salarial y del mercado de trabajo, y la pérdida de capacidad para una mayor recaudación fiscal (tanto por la presión del sector productivo —por la amenaza de la deslocalización de centros de producción— como de la ciudadanía de clase media) haría inasumibles los costes de las políticas igualitarias. La retórica dominante —asumida por algunos sectores de lado izquierdo del arco político— es que quienes son partidarios de la redistribución de la riqueza tienden a descuidar su producción, lo que socava las oportunidades de crecimiento y dificulta la competencia en el mercado globalizado.

En segundo lugar, también la se ha presentado como problemática la dicotomía entre una estrategia de inclusión social que persiga la cohesión o la justicia social. Aunque no se tratan de partida de principios antagónicos o incompatibles, la promoción de una ortodoxa agenda en favor de la cohesión social también puede contribuir a ignorar las desigualdades económicas y de poder de los distintos grupos sociales. Y esto porque la cohesión se trata por lo general sobre el orden social, mientras que la justicia social requiere acometer la conflictiva redistribución de recursos, reconocimiento y poder en la sociedad. La cohesión social ha sido también empleada habitualmente como eufemismo para la promoción de una sociedad más homogénea en valores culturales, religiosos o políticos, y para pregonar la necesidad de armonía entre colectividades, clases y pluralidades para el buen funcionamiento de la sociedad (Giner *et al.*, 2013). La cohesión social ha entrado a formar parte de los discursos más velados en contra del pluralismo cultural y la convivencia interétnica.

El discurso a favor de mayor cohesión social ha sido protagonista también en la agenda europea bajo otro enfoque, pero ciertamente utilitarista. Se ha considerado que la división social tiene un importante coste, mientras que la cohesión favorece el crecimiento económico (Levitas, 1996, 2005). En este sentido, el ideal social que expresa el proyecto inclusivo es un ideal no solo de pertenencia común —se ha incorporado como uno de los pilares de la construcción de la Europa del siglo XXI— sino también de fuerte interdependencia entre la eficacia económica y la cohesión social. Como se verá más adelante, en el debate sobre la inclusión de la población gitana se va a supeditar a ello, y buena parte de la motivación para actuar frente a la exclusión de la minoría a escala europea va a estar motivada por cuestiones meramente económicas

y estratégicas: la *amenaza* de flujos migraciones desde el Este, la pérdida de capital social en estos mismos países... (ver sección 5.1, p. 93).

Como ha indicado Stewart (2000), la comprensión de la inclusión social en términos de eficacia y cohesión social es propia de las sociedades liberales, en las que, además, el acceso al mercado laboral es el árbitro de la genuina inclusión en la sociedad. Las situaciones de exclusión social derivadas de una desigual distribución de los recursos se identifican como excepcionales, siendo más bien resultado de la presencia de obstáculos —en su mayoría individuales— que dificultan la participación en la producción y el mercado. Esta dialéctica, en el caso de las minoría étnico-culturales, deriva en que los fenómenos de discriminación étnica/racial se consideran excepcionales y, en última instancia, expresiones de actos individuales en lugar de síntomas de racismo estructural y/o institucional. En la praxis se hace hincapié en la necesidad de extender la tolerancia en lugar de garantizar la aplicación efectiva de un sistema de justicia integral (redistributiva, de reconocimiento...).

Una sociedad inclusiva, en cambio, plantea formas distintas de gestionar las desigualdades. Sigue arguyendo Stewart que estas sociedades deberían regirse por la búsqueda de mayor justicia social y de *igualdad integral de oportunidades*. Un objetivo que demanda políticas que persigan la eliminación de aquellos elementos que claramente obstaculizan la participación plena y el acceso en igualdad a los recursos sociales. Para ello es central llevar a cabo medidas de discriminación positiva que contrarresten las desigualdades de clase, género y etnia, ya que socavan irremisiblemente la consecución de estos resultados.

En cualquier caso, como señala Spicker, las construcciones teóricas en torno al concepto de cohesión social son muy variadas. Tanto es así, que también, antes que a una concepción homogénea de la sociedad (en valores, cultura, modos de vida...), puede hacer referencia a cuestiones diametralmente opuestas: una sociedad cohesionada puede caracterizarse por la existencia de valores compartidos (al tiempo que puede haber otros no compartidos por la totalidad), a la fortaleza de los vínculos sociales y de reciprocidad que generan sentido de pertenencia, y a la capacidad de los individuos de una sociedad de convivir a pesar de sus diferencias.

El de la solidaridad es el lenguaje sobre el que estas cuestiones han sido tradicionalmente discutidas y promovidas habitualmente. Es además un elemento central en las ideas de inclusión y cohesión social. Para Spicker ambas están interconectadas a través del principio de solidaridad, ya que hace tanto referencia a la responsabilidad mutua —las personas tienen derechos y obligaciones entre sí— como al sentido de pertenencia e identidad compartida: «where there is cohesion, there is solidarity, and where there is solidarity, there is inclusion» (Spicker, 2014, p. 102). De este modo, puede hablarse de inclusión social cuando una persona es partícipe de redes de apoyo social solidario y, en cambio, están excluidas cuando quedan fuera de estos lazos de reciprocidad y solidaridad.

Sea como fuere, esta es una concepción de la inclusión y exclusión que se ha ido transformando en las última décadas. En la actualidad la exclusión se emplea más bien para hacer referencia a las privaciones a largo plazo y a la acumulación de desventajas sociales. Hoy en día, tal y como ha sido redefinida en la agenda social europea, la solidaridad —y por lo tanto también la inclusión social— se concibe como principal argumento para impulsar la ayuda hacia los sectores más desfavorecidos que no pueden acceder por sus propios medios a los beneficios de sociedades en constante transformación y profundamente competitivas. Así, un principio basado inicialmente en la existencia de vínculos de reciprocidad y sentido mutuo se ha convertido en un principio más próximo a la redistribución.

Lo central es que si la cohesión/inclusión versa en esencia sobre la identidad común y la convivencia, una sociedad cohesionada puede ser profundamente desigual, por lo que, incluso cuando la cohesión se desprende de toda sesgo conservador, siguen siendo necesarias acciones complementarias para hacer desaparecer o mitigar estos desequilibrios:

«Cohesive societies are often unjust, profoundly unequal societies, and inequality has major effects on quality of life. [...] Cohesion may be necessary for a good society, but cohesion in itself does not add to the quality of life, and when it goes up it is not necessarily the case that the quality of life has gone up with it. [...] A principle of equality has had to be introduced, as a counterweight to the potential problems otherwise associated with solidarity and social cohesion» (Spicker, 2014, p. 104)

Finalmente, y en tercer lugar, el debate sobre la inclusión ha estado tanto o más vinculado con el de la ciudadanía. La inclusión —y exclusión— es una cuestión inherente al propio término ya que delimita quién queda dentro (insiders) y fuera (outsiders) de una comunidad nacional dada. Paradigmático es el caso de mucha población inmigrante que, a pesar de participar en la producción económica de muchos países occidentales, son considerados *outsiders* dentro de las fronteras territoriales por tener impedido el acceso a muchos de los derechos de ciudadanía. Más allá de esta división dicotómica, la inclusión ha sido equiparada con el pleno acceso a la condición ciudadana, tanto en su dimensión civil, política como social, lo que complejiza todavía más su ejercicio pleno. La inclusión-ciudadanía no se trata tanto de un status o una situación fija que se disfruta por derecho, sino que es una finalidad que debe ser lograda activamente por los individuos y la propia sociedad en su conjunto, y de la que no todos los individuos disfrutan en el mismo grado.

Esta multidimensionalidad de la noción ciudadana implica que las medidas redistributivas no son suficientes por sí solas. Como ha señalado McGarry (2012), con el objetivo de remediar la situación de injusticia económica que padece la población gitana —mayores tasas de desempleo y precariedad, y por consiguiente, mayores niveles de privación material— se requiere, en efecto, de una *política de redistribución* que asegure que los individuos están protegidos y tienen la oportunidad de acceder a los empleos y roles sociales mejor remunerados y prestigiosos. En este sentido más o menos se expresaría la UE cuando hace uso del lenguaje de la inclusión e igualdad de oportunidades. Sin embargo, todavía son muchos los prejuicios y estigmas que padecen los individuos debido a su identificación étnica, lo que puede impedir lograr avances en la esfera socio-económica y política de los romaníes europeos. Para que se produzca justicia social se requiere una *política de reconocimiento*, aquella que habla de derechos de grupos diferenciados y trata de reafirmar el valor de la identidad de los grupos minoritarios. Una política que va más allá de la igualdad de oportunidades, insuficiente a todas luces por las prácticas discriminatorias, tomando entonces como base la igualdad de resultados. Ni siquiera ante la flagrante situación de un sinfín de familias gitanas y romaníes en Europa esta dimensión ha tenido un foco importante hasta recientemente. No es hasta 2011 cuando en el continente comenzó a tomarse conciencia de la importancia del antigitanismo como barrera para su inclusión socio-económica, lo que sin lugar a dudas explica en parte los escasos éxitos obtenidos.

«Improving employment is important but must be complemented by policies and measures to address embedded negative attitudes toward Roma by the majority as well as the recognition of Roma as a group with cultural value» (McGarry, 2012, p. 131).

Cierto es que en el ámbito académico sí que ha existido mayor preocupación por asociar la inclusión con una perspectiva más integral de la ciudadanía. Goodwin-Smith (2009), por ejemplo, vincula la noción de inclusión con la de *ciudadanía sustantiva*, que implica la pertenencia de la persona a la comunidad política, y la capacidad social y económica para «funcionar razonablemente bien» dentro de ella. Este objetivo requiere de políticas específicas para corregir las desventajas que padecen los miembros de los grupos más desfavorecidos y marginados, a fin de que puedan participar como miembros de pleno derecho de la comunidad política y de la sociedad que les circunda. Tanto la idea de inclusión social como de ciudadanía sustantiva debería girar en torno a la idea de que la ciudadanía, sea cual sea su condición, puedan alcanzar la libertad de expresar aquella forma que eligen «ser». Salvaguardar el derecho a la autodeterminación es un principio central para la justicia social. En similar línea se ha expresado Bilbeny (2002, p. 606) para el caso de la población inmigrante, pero que puede ser extensible a otras minorías como la población gitana cuando incorpora en su concepción de la inclusión social la necesidad de facilitar el desarrollo de los intereses y aspiraciones de los distintos grupos sociales:

«Para la inclusión social [...] es fundamental, antes que nada, trabajar en una perspectiva democrática y socialmente avanzada de reducción de las desigualdades económicas, así como de promoción de la igualdad de oportunidades para satisfacer el conjunto de necesidades, intereses y aspiraciones de cada individuo o grupo social»

2.4. La dimensión operativa de la inclusión: conceptualización y puesta en práctica

En las líneas anteriores se ha expuesto de manera sucinta el desarrollo normativo e institucional más reciente en el ámbito de la inclusión social. En cualquier caso, los procesos de toma de decisiones sobre la agenda social y política no agotan las fuentes de definición. Por lo pronto, también en los ambientes técnicos y profesionales se ha generalizado el uso del vocablo, aunque se ha usado en muchas ocasiones sin distinguirlo de otros habitualmente empleados en la política y acción social (como integración, inserción, incorporación...) añadiendo todavía mayor confusión terminológica si cabe. El creciente interés por el fenómeno desde la academia ha dado lugar a la elaboración de algunas pocas definiciones, en la mayoría de los casos adheridas a la de exclusión social y como antónimo de esta. También desde este ámbito se ha venido vinculando el concepto con los paradigmas y teorías de la tradición sociológica, tanto para darle contenido como para analizar las contradicciones y limitaciones del proyecto inclusivo.

Con todo, todavía continúan vigentes las discusiones sobre qué es la inclusión social (si está vinculada o no con la exclusión social y cómo), qué medidas deben considerarse inclusivas (en contraste con aquellas otras de lucha por la igualdad y para la cohesión social, por ejemplo), quiénes deben ser los sujetos *includendos* partícipes de estas medidas, y cuál es o debería ser el horizonte de una agenda para construir *sociedades más inclusivas*. El hecho de que se trate de un concepto cuyo origen es político antes que académico explica en gran medida que algunos de sus elementos centrales permanezcan todavía irresueltos, como son su definición, contenido y orientación.

El primero de estos elementos hace referencia a cuestiones tales como su ambivalencia conceptual, la ausencia de referentes teóricos claros, o la falta de acuerdos

en lo académico y político para una definición precisa (Buckmaster y Thomas, 2009; Arriba González de Durana, 2013; Sandoval Álvarez, 2016). El segundo de ellos hace referencia a la gran variedad de prácticas y medidas denominadas *de inclusión social* y la diversidad de actores y agentes (tanto públicos como privados) implicados en torno a ellas. Esta gran pluralidad dificulta cualquier intento de sistematización del contenido y cometido de las medidas y prácticas vinculadas con la acción inclusiva (Taket *et al.*, 2013; Pérez Eransus, 2016). La orientación de estas medidas tampoco ha sido unívoca. En el país durante la primera década de los años noventa nacieron con un claro enfoque vinculado a la contraprestación por el acceso a los programas de rentas mínimas. Solo recientemente el desarrollo de programas de inclusión laboral ha estado motivado por el convencimiento de que la inserción laboral resulta útil no sólo como vehículo para acceder al mercado laboral y a unos ingresos, sino también como instrumento para trabajar hábitos, actitudes y mejorar la situación relacional y psicosocial de los individuos incluídos (Pérez Eransus, 2009).

Finalmente, y en tercer lugar, hay que tener en cuenta que la inclusión se ha incorporado muy rápido en el acervo común como valor positivo y como meta loable en la lucha contra la pobreza/exclusión y el logro de sociedades más igualitarias y cohesionadas. La prerrogativa de las administraciones públicas para acentuar el carácter inclusivo de sus propuestas —y de este modo sumar más apoyos— ha contribuido igualmente a extender y diversificar el mapa de medidas *para la inclusión*. Es sabido que también muchas entidades sociales vinculan sus acciones con la meta inclusiva, aunque en algunos casos estas se limiten a aspectos muy específicas como el ocio o la ayuda mutua. En todo caso, incluso la bondad de las medidas de inclusión ha sido puesta en entredicho. Tanto o más importante es dilucidar qué acciones pueden ser consideradas inclusivas como analizar qué consecuencias positivas y negativas pueden acarrear estas medidas, ya que en algunos casos se sostiene que pueden exacerbar los problemas que vienen a corregir. Precisamente la inclusión de la minoría gitana ha estado adherida a este debate y preocupación, y ejemplifica bien para algunas voces críticas como este enfoque —al menos tal y como ha sido promocionado desde las instancias europeas— para resolver la secular exclusión de la población romaní de las sociedades europeas puede ser contraproducente e indeseado (ver en sección 5.1, p. 93).

Dicho todo esto, para contribuir a una mayor clarificación, una primera cuestión a considerar es el carácter dual de la inclusión social. Como ha señalado Vila López, la inclusión social es, por un lado, una exigencia o *principio* para toda sociedad que pretenda que cualesquiera de sus miembros no sea «ni excluido, ni marginado, ni desfavorecido, ni carente de privilegios, ni pobre, ni mísero» (Vila López, 2002, p. 35). La construcción de una sociedad inclusiva es un proyecto de largo recorrido que pretende garantizar que quienes forman parte de la misma sean realmente miembros de pleno derecho. Por otro lado, tanto o más relevantes son los *instrumentos* elegidos para alcanzar este horizonte. Las denominadas políticas de inclusión social comprenden así pues el conjunto de medios con los que se «hace algo» para tal fin y para prevenir la aparición de antedichas dificultades.

La mayoría de las definiciones al uso van a hacer referencia a cada una de estas dimensiones con mayor o menor nivel de concreción, pero también van a derivar de la concepción sobre la exclusión social.

La construcción de una definición precisa del concepto de exclusión social entraña importantes dificultades en la medida «sufre múltiples apropiaciones y acarrea interpretaciones, usos y significados diferentes y dinámicos, según los contextos territoriales, las redes sociales y los ámbitos técnicos o políticos por los que circula»

(Subirats y Gomà, 2003, p. 27). En todo caso, y en términos generales, la noción de exclusión social hace referencia al progresivo deterioro a nivel individual y colectivo de los vínculos sociales (relacionales, institucionales, identitarios, etcétera), y al impedimento o dificultad para acceder a los derechos sociales y para participar de las oportunidades y ganancias —más allá de las materiales— que ofrece una determinada sociedad. Todo ello además en el marco de una desigual distribución de los riesgos sociales como resultado de las importantes alteraciones ocurridas en el mercado laboral, en los sistemas de protección, y en las dinámicas y modelos familiares.

La creciente producción normativa y académica sobre la exclusión social en las últimas décadas permite la construcción de definiciones sumarias del término. A Levitas *et al.* (2007, p. 25) le corresponde la elaboración de una de las definiciones más extendidas, fundamentalmente a partir del análisis de la literatura anglosajona sobre la materia y de algunos documentos de organismos públicos europeos y anglosajones. Concluye la socióloga que la exclusión social implica falta o negación de recursos, derechos, bienes y servicios, así como de capacidad para participar en las relaciones y actividades disponibles para la mayoría de las personas en los ámbitos económicos, sociales, culturales o políticos. Añade, además, que la exclusión no solo afecta a la calidad de vida de los individuos, sino que también a la equidad y cohesión de la sociedad en su conjunto.

Con todo, autores como Robinson (2000) han sostenido que la inclusión social puede ser definida como aquella *situación* en la que cualquier persona es capaz de participar plenamente en la sociedad, y en la que nadie se ve impedido de hacerlo por falta de empleo, ingresos, educación o buena salud. Una sociedad inclusiva, sostiene Robinson, debe ser incompatible con niveles altos de pobreza y desigualdad de ingresos y con altas tasas de desempleo. Aranov (2002, p. 27), por su parte, aporta un enfoque más dinámico del término. Señala que este hace referencia «al *proceso* [subrayado propio] de mejora de oportunidades para construir o restablecer los vínculos sociales facilitando el acceso de toda la ciudadanía a la actividad social, los ingresos, las instituciones públicas, la protección social y los programas y servicios de asistencia y atención».

En una línea similar Oxoby (2009) y Taket *et al.* (2013) contemplan el acceso a las instituciones y recursos sociales y la participación en los procesos de toma de decisiones como elementos centrales en la definición del término. Y esto porque el concepto de inclusión social se emplea habitualmente como un término amigable con el que valorar el acceso a —y el relativo éxito en— las instituciones económicas, sociales y políticas de los sectores de población más vulnerables. Pero también porque hace referencia a la apertura de las instituciones a todos los individuos permitiéndoles tomar decisiones sobre ellas (Oxoby, 2009, p. 1134). Este paradigma ha sido el dominante en la política social europea, donde la inclusión social ha sido entendida como el conjunto de medidas que buscan fortalecer las habilidades y capacidades de las personas y apoyarlas para que participen plenamente en vida social en general, y en el mercado laboral en particular.

Subirats *et al.* (2010, p. 41) por su parte sostienen que «los factores que inciden y determinan la inclusión social de las personas son muy diversos, que no necesariamente tienen que ver con la disponibilidad de recursos económicos y que a menudo tienen que ver con aspectos de carácter inmaterial: culturales, sociales o políticos». En consecuencia, vinculan la inclusión con la interacción dinámica en tres grandes ámbitos de la desigualdad social (ver Tabla 2.1). En primer lugar, la inclusión se ve favorecida por el cumplimiento efectivo de los diversos derechos asociados a la ciudadanía (derechos civiles, políticos y sociales). En segundo lugar, desde el plano económico, la inclusión

ocurre cuando se maximizan las posibilidades de las personas y los grupos sociales por participar en la esfera de la producción y/o la generación de valor social (también en el trabajo no remunerado, reproductivo, cuidados, trabajo comunitario...). Finalmente, en tercer lugar, la inclusión precisa de una óptima participación en las redes familiares, comunitarias y sociales, tanto para generar sentimientos de pertenencia e identidad, como también funcional (redes de solidaridad, de reciprocidad, de protección y cuidado mutuo...).

En una línea similar se expresa Silver (2015), quien incorpora en su definición estas tres dimensiones y define la inclusión social como un proceso multidimensional y relacional que trata de aumentar las oportunidades de participación social, mejorar las capacidades para cumplir las funciones sociales preestablecidas, ampliar los lazos sociales de respeto y reconocimiento.

Tabla 2.1: Esferas de la inclusión social

Esferas	Ciudadanía	Relacional	Producción
Mecanismo	Redistribución y reconocimiento	Vínculos sociales y reciprocidad	Utilidad social y creación de valor
Participación	Participación política y acceso a derechos sociales	Participación en redes sociales y de reciprocidad	Participación en mercado de trabajo y en el consumo

Fuente: Elaboración a partir de Subirats y Gomà (2003); Subirats *et al.* (2009).

Tal y como se señalaba al inicio, ha sido habitual en la práctica diaria equiparar el término inclusión con otros como los de integración, inserción o incorporación social. Sucede sin embargo que esta sinonimia no es del todo posible, ya que cada uno de los anteriores hace referencia no solo a conceptos e ideas diferentes, sino también a niveles de acción igualmente diferenciados entre sí. La falta de consenso sobre a qué tipo de intervención hacen referencia las medidas de inclusión ha contribuido sin lugar a dudas a este resultado. Similar ocurre cuando se presta atención a los ámbitos en los que se despliegan las medidas de inclusión. La definición de la exclusión social como un fenómeno multidimensional explica que un amplio rango de políticas sociales —relacionadas con la vivienda, la educación o el empleo, por ejemplo— hayan sido redefinidas como pasos hacia la inclusión de familias e individuos previamente excluidos. Lo problemático para muchos es que esto no solo habría permitido agrupar y vincular entre sí muchas de las preocupaciones presentes en las sociedades contemporáneas, sino que, paradójicamente, también habría facilitado que se les atribuya un origen común y prescribir soluciones idénticas, cuando, en principio, no siempre tienen por qué resultar afines. Como ha sido defendido por ejemplo por Goodin (1996), la inclusión corre el riesgo de prescribir mal la solución a la mayoría de los males sociales a los que se refiere. Precisamente este va a ser el origen de algunas de las principales críticas al enfoque inclusivo, puesto que tiende a poner en el centro del debate el acceso al empleo como principal —sino única— vía de integración en la sociedad, y el planteamiento casi exclusivo de medidas individualizadoras, soterrando el debate sobre la búsqueda de transformaciones de carácter institucional y estructural.

Es necesario entonces avanzar en la definición de la inclusión social a través del contraste de su objeto, de las políticas y medidas que comprende, y del ámbito en el que se aplican con respecto al resto de términos aledaños.

Así, en primer lugar, la *integración social* es el vocablo predecesor de la inclusión social en la documentación normativa y programática de la UE en la lucha contra la pobreza, la exclusión y la discriminación. El debate sobre la integración social ha ocupado un lugar relevante en la teoría sociológica, evolucionando acorde con los paradigmas dominantes y el trasfondo distintivo de cada época (una revisión de las principales aportaciones a este debate en la segunda mitad del siglo pasado puede encontrarse en Mortensen, 1999). En las últimas décadas del pasado siglo la preocupación por la misma reapareció con fuerza, incorporándose con la misma intensidad también en el debate político y público. Así lo ejemplifica el hecho de que algunas instituciones supranacionales —como las Naciones Unidas o la propia UE— hayan incorporado a sus agendas demandas en favor de la integración de los sectores de población más desfavorecidos. La expansión de la globalización y el retorno de los movimientos identitarios nacionales y étnicos, la aparición de nuevos riesgos sociales, o las crecientes divisiones socioeconómicas y sociales explican este creciente interés (Gough y Olofsson, 1999). Aunque no son los únicos, se tratan de algunos de los fenómenos reconocidos como principales fuerzas contrarias a la integración, y a la estabilidad y cohesión social en las sociedades contemporáneas.

De un tiempo a esta parte son considerables las demandas de integración de y para la población extranjera, los grupos culturales y étnicos, o la población excluida. Bien en espacios como el laboral o educativo, bien, con mayor amplitud, «en la sociedad». Para lograr dar curso a estas demandas se apremia a las instituciones públicas, a entidades sin ánimo de lucro, y a la propia ciudadanía a trabajar por tal integración. Esta amplitud terminológica requiere que cuando se alude a ella se deba clarificar quién se supone que debe de ser integrado, dónde y por quién (Hylland Eriksen, 2015). En la medida en que muchas veces estas respuestas no han sido concretadas, determinados sectores de la población minoritarios —como la población gitana e inmigrante— se han mostrado reacios al discurso de la integración, en tanto se ha entendido que se trata de una suerte de asimilación encubierta. En todo caso, la integración cultural ha sido entendida como proceso unilateral y equivalente a la asimilación cultural, pero también como alternativa a esta y como transformación que afecta al conjunto de la sociedad (Malgesini y Giménez, 2000). Y aunque la convivencia de distintas culturas tiene amplia trascendencia, el análisis de otras bases más materiales (condiciones de vida, acceso a derechos ciudadanos, participación en la vida económica, política y social...) tiene también suma importancia.

La integración social y cultural han ocupado un lugar preferente en el debate público, aunque no es menos cierto que, estos dos procesos, a priori diferenciados, han sido habitualmente superpuestos cuando no jerarquizados; la integración cultural ha sido entendida habitualmente como una precondition de la integración estructural. Esta constricción no hace sino soslayar los complejos mecanismos y procesos por los que la integración social se produce en nuestras sociedades, y que tienen que ver con los procesos de estratificación y movilidad social, la correlación de fuerzas entre los distintos actores sociales en el sistema político e ideológico (racismo, patriarcado, elitismo...), y la adopción de estrategias de diversa índole (adaptación, desviación, oportunismo...) por parte los individuos, familias y grupos de población a los que se interpela (Laparra Navarro y Martínez de Lizarrondo, 2003). Señala Bilbeny (2002, p. 606) que «para deshacer malentendidos, es conveniente que se hable, en adelante, de “integración pluralista”, o simplemente de “inclusión social”», porque la palabra integración connota inevitablemente la supeditación de un grupo social a otro. Se habla entonces, antes que de sociedad integradora, de una sociedad *inclusiva*, cohesiva, compartida, solidaria.

A grandes rasgos, la integración social consistiría en la incorporación en igualdad de condiciones en la estructura socioeconómica de aquellos grupos que sufren situaciones de subordinación o exclusión. Dado que las sociedades contemporáneas son de facto multiculturales y multiétnicas, idealmente esta asimilación política y económica debería producirse además sin requerir asimilación cultural, permitiendo a los grupos minoritarios mantener su propia identidad (Garreta Bochaca, 2003).

En suma, dentro del conjunto social, la integración hace referencia a la relación entre grandes grupos y sectores de población. Cuando la atención se dirige hacia la integración individual en el conjunto, el término generalmente empleado es el de inserción (Gaviria Labarta *et al.*, 1996). O dicho de otro modo, las políticas de integración están animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro, mientras que las políticas de inserción obedecen a una lógica de discriminación positiva: se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social con déficits de integración (Bernad i García *et al.*, 2011).

En la práctica, la *inserción social* ha estado muy vinculada al compromiso recíproco entre el individuo y la colectividad que suscriben quienes se benefician de determinados programas de protección social tendentes a favorecer y promocionar su situación (especialmente programas de rentas e ingresos mínimos). Inicialmente, el término se trasladará a la política social con la instauración de la *Revenu Minimum d'Insertion* francesa en 1988. La inserción, según Rosanvallon (2011), rompe con los enfoques de atención precedentes, al no pertenecer a la forma tradicional de ayuda asistencial, ni a la lógica del seguro social. El modelo de protección e inserción asociado a programas de este tipo supuso el reconocimiento de que las personas excluidas tienen derecho a obtener un mínimo de recursos y ocupar un lugar en la sociedad, pero también constituía un contrato, en la medida en que estaba ligado a una contrapartida y al cumplimiento obligatorio —que se ha ido moderando— de un itinerario de inserción planificado y adaptado a las necesidades particulares de los individuos. Uno de los principales nudos de las políticas de inserción será sin lugar a duda el balance entre derechos y responsabilidades de las partes implicadas. Para Castel (1992, p. 29) la cuestión de la inserción se inscribe en un marco muy concreto «cuando no se puede ya integrar mediante el trabajo [...], pero cuando tampoco se acepta convertir a estas personas en meros asistidos», lo que trae a colación la discusión sobre los límites de este nivel de acción para construir sociedades más consistentes e integradas.

La expansión de este nivel de la política social ha traído consigo la normativización de amplios aspectos de la intervención profesional para asegurar de este modo un trato igualitario —que no homogéneo— con las personas beneficiarias de las medidas y los dispositivos al uso. Los contratos, planes, o (en el mejor de los casos) acuerdos de intervención son consustanciales a la gestión de casos. En estos se orquestan los compromisos y obligaciones entre las partes involucradas, y a priori, permiten acomodarlos sobre las particularidades de cada caso. Claro que, la intervención, entendida como mera concatenación lineal de acciones para el cumplimiento de los objetivos consensuados, escapa de la lógica de la experiencia práctica. La expresión *incorporación social* ha sido empleada en el ámbito de la intervención profesional para hacer hincapié en el carácter procesual —por lo general, con fases de avance y de retroceso— y no lineal de las biografías de quienes tratan de anteponerse a situaciones de desventaja y privación (Raya Díez, 2008; Aguilar Hendrickson y Llobet Estany, 2010).

El desarrollo preferente de prestaciones económicas y laborales —muchas de ellas vinculadas entre sí— en los sistemas de servicios sociales ha restringido en último término las posibilidades de intervención social, contribuyendo también a estandarizar la vinculación entre las partes implicadas (cumplimentar solicitudes de acceso,

recogida de indicadores de progreso cuantitativos, labor de seguimiento y control de asistencia...). Sin embargo, hay un creciente reconocimiento de que este tipo de prestaciones, aunque son necesarias, no resultan suficientes para aquellas personas que acumulan mayores dificultades. Determinados perfiles requieren de otro tipo de ayudas y apoyos de carácter técnico para propiciar su incorporación efectiva, y sobre todo, la vertebración de la intervención bajo el *acompañamiento social* (Pérez Eransus, 2004), en la medida que facilitan el «desarrollo de las potencialidades y capacidades de la persona y [el] descubrimiento y reinterpretación de la situación en clave de cambio» (Gómez García, 2016, p. 25).

Lo expuesto en las líneas previas no es sino una revisión somera de conceptos y cuestiones de gran amplitud y profundidad. Este repaso sin embargo nos sirve para destacar algunos de los principales nudos y puntos de interés que se van a trasladar y replicar en la *inclusión social*, puesto que como se verá, hace referencia a cuestiones que han venido siendo recogidas previamente en este agrupamiento conceptual:

- Con frecuencia se hace referencia a la construcción de *sociedades inclusivas*. En este punto, nos estamos moviendo en un espacio conceptual cercano al de la integración e integración social, que interpela cómo conseguir sociedades más integradoras, igualitarias y cohesionadas. A priori, para la construcción de tal sociedad se deben de abordar las cuestiones sistémicas que segmentan y estancan a la población y que tienen un largo recorrido. Buena parte de los debates en este punto tienen que ver precisamente con las posibilidades y tensiones de la sociedades capitalistas y globalizadas para permitir el desarrollo de este proyecto. En cualquier caso no hay un claro consenso en qué significa una sociedad inclusiva. Tampoco sobre los objetivos y valores que formarían parte de la hoja de ruta de una sociedad que persigue tal horizonte.
- Bajo el concepto de inclusión social se ha agrupado y vinculado un amplio rango de políticas sociales con la aspiración de dar respuestas políticas integrales —multidimensionales— a las situaciones de exclusión social. Las *políticas de inclusión* en este nivel suponen una discriminación positiva que se enfrenta a la difícil cuestión de justificar a quién debe de darse prioridad en los apoyos — qué perfiles, situaciones-problema— en un contexto de difícil arbitraje de los recursos presupuestarios, técnicos y humanos.
- En tercer lugar, la inclusión social se ha asociado a otros conceptos que remiten al trabajo más próximo e individualizado. La mejora del *capital social* de las personas *includendas* y su participación en la sociedad han sido también de objeto de su interés.

Cada uno de estos niveles de intervención tiene así su correspondencia con cada uno de las tres esferas^[2] en las que se originan las causas de exclusión social, y por lo tanto vienen a corregir distintos procesos exclusógenos (ver Tabla 2.2). A nivel estructural las políticas de integración busca mejorar la cohesión y reducir las desigualdades sociales tratando de favorecer la movilidad social ascendente. Las políticas de redistribución de la riqueza, de desarrollo y expansión de la protección social, y de generación de empleo que se promulgan a nivel estatal y supraestatal persiguen

^[2]Aunque han hecho referencia a fenómenos parecidos, estas han sido denominadas de diferente forma. En Taket *et al.* (2009) societal, comunitario, e individual; o en Gallie (2004) nivel familia/hogar (micro), interacción con entorno externo al hogar (meso), y participación en estructura social y entorno más amplio (macro).

este propósito. En un nivel intermedio, las medidas de inclusión, tal y como han sido entendidas en el contexto europeo, hacen mención a aquellas medidas que a nivel regional y autonómico tratan de favorecer el acceso a la protección social y al mercado laboral de los sectores que tienen mayores dificultades para ello. Los programas de garantía de ingresos y las políticas activas de empleo son las principales herramientas para ello. Estas se complementan con las intervenciones a nivel individual y familiar que se desarrollan principalmente desde los sistemas de servicios sociales y las Entidades del Tercer Sector de Acción Social (ETSAS) para tratar de apoyar la solución de problemas dentro de los hogares o a nivel individual.

En el ámbito europeo se han considerado las políticas de inclusión como las acciones desarrolladas en estos dos últimos niveles, donde las administraciones regionales y locales han tenido mayor protagonismo. Los esfuerzos inclusivos se aglutinan así entonces sobre tres tipos de líneas de intervención principalmente, aunque no exclusivamente:

- Las políticas activas de empleo para favorecer el acceso al mercado laboral de las personas desempleadas y más alejadas del empleo.
- Los programas de garantía de ingresos mínimos para aquellas familias e individuos con muchas dificultades para acceder al empleo.
- Los servicios sociales para el acompañamiento y resolución de los problemas dentro de los hogares no vinculados necesariamente con el acceso al empleo o a unos ingresos.

Tabla 2.2: Conceptos de integración, inclusión e inserción en función de distintos niveles de responsabilidad y acción

	Integración	Inclusión	Inserción- Incorporación
Causas	Estructurales	Institucionales	Circunstancias individuales o familiares
Objeto	Cohesión social, participación social, reducción desigualdades, movilidad social	Acceso a la protección social y al mercado laboral	Acumulación de dificultades en determinados individuos y hogares
Políticas	Redistribución de la riqueza, promoción protección social, política fiscal, generación de empleo	Programas de inclusión, garantía de ingresos, políticas activas de empleo	Recursos y programas de servicios sociales y tercer sector
Nivel	Supraestatal y Estatal	Estado y CC. AA.	Local y proximidad

Fuente: Adaptación a partir de Pérez Eransus (2016)

A MODO DE CONCLUSIÓN, a lo largo de este capítulo se han revisado las dimensiones institucional, ideológica y operativa de la inclusión social en nuestro contexto

más próximo. Se ha podido comprobar como este se trata de un concepto que se ha incorporado a la agenda política y social muy recientemente, y cuyo origen ha estado fuertemente vinculado con el paradigma de la exclusión social, central en la lucha contra la desigualdad de un tiempo a esta parte. Por expresarlo de algún modo, la rápida popularización del término de la inclusión no ha favorecido que este se haya materializado en una propuesta concreta de acción, lo que ha dado lugar en último término a que se mantengan importantes debates de carácter ideológico sobre la definición de la inclusión social, sus objetivos, y sus instrumentos. Las principales críticas provienen sobre todo de los sectores más progresistas y proclives al desarrollo de más políticas redistributivas y de mecanismos que aseguren una mayor igualdad de resultados, lo que sería reflejo de hacia dónde se decanta la propuesta inclusiva en la actualidad.

En cierta medida, la preeminencia de estos debates no ha permitido que se planteen otros sumamente importantes, como la definición y extensión de las medidas concretas que deben formar parte de la agenda, lo que complejiza discernir qué tipo de medidas y de políticas son las que contribuyen a construir sociedades más inclusivas. También en ello se da cabida a distintas interpretaciones. En este trabajo, como se tuvo ocasión de comprobar, se entiende que las políticas inclusivas se desarrollan al menos en los tres niveles tradicionales en los que se generan procesos de exclusión —estructural, institucional, e individual— y se parte de la premisa de que son precisamente las medidas desarrolladas en el nivel estructural las que tienen un mayor potencial para contrarrestar y eliminar los principales factores excluyentes en nuestras sociedades. Sin embargo, siguiendo la tendencia que en el marco europeo considera que las principales medidas y políticas inclusivas son aquellas que se desarrollan a nivel institucional e individual, también aquí se adopta esta definición como perspectiva de análisis.

Esta sigue siendo una visión parcial de la inclusión, pero como se verá cuando se examinen el modelo de inclusión territorial de la población gitana en la Comunidad Foral de Navarra —donde se enmarca este estudio— en la práctica el trabajo más intenso para con la minoría en situación de vulnerabilidad se desarrolla sobre todo desde los programas de garantía de ingresos, los programas de inserción sociolaboral, y los servicios sociales y personales de acompañamiento. Eso no quiere decir que el resto de las medidas de inclusión que se desarrollan en otros ámbitos como el educativo o de la salud carezcan de importancia, ni que no deban formar parte de las prioridades en el trabajo con la minoría. Estas actuaciones, aunque se vienen desarrollando desde entidades del tercer sector e incluso desde servicios sociales, interpelan sobre todo a los sistemas de salud y sanitario, mientras que el resto de las políticas antedichas se vertebran fundamentalmente desde el sistema de servicios sociales, algo más indefinido y menos sólido que estos otros, pero central en la articulación de la inclusión social de la minoría y los sectores de población vulnerables.

Por otro lado, en lo que concierne directamente a la inclusión de las minorías, se ha podido comprobar que el desarrollo en el marco europeo de directivas antidiscriminación ha resultado una acción trascendental. Se trata de una propuesta que no ha tenido parangón en otras regiones del mundo, pero cuya trasposición a nivel estatal ha resultado débil, por lo que existen dudas razonables acerca de su impacto real y que, en todo caso, por sí sola, resulta insuficiente para trabajar por la promoción de los sectores más discriminados y estigmatizados de la sociedad. A este respecto, cabe subrayar también que, debido a que la agenda inclusiva se centra en los sectores de población más vulnerables, esta apunta indirectamente a los grupos de población minoritarios que —como el gitano— ocupan con frecuencia las capas más bajas de la estructura social. Si bien, como se verá más adelante, la promoción de la minoría gi-

tana ha recibido también atención específica en la agenda social europea. Así pues, la inclusión de la minoría se ha canalizado a través de una perspectiva más generalista y otra más específica, lo que merece en este trabajo se analicen por separado ambas dimensiones.

En el siguiente capítulo se ahonda en algunos de los puntos más críticos de la agenda inclusiva. Por un lado, se abordan los discursos más críticos con la propuesta inclusiva y que cuestionan su capacidad para erradicar la pobreza y la exclusión social. Por otro, vista la multidimensionalidad de la inclusión, se profundizará en las críticas que cuestionan la escasa atención que han tenido aspectos como la búsqueda de mayor reconocimiento de los sectores minoritarios, o la centralidad de las políticas de empleo en el ámbito de la inclusión.

Capítulo 3

La agenda inclusiva en perspectiva crítica: principales críticas y debates

Se ha señalado con anterioridad que el uso generalizado del concepto de inclusión es muy reciente, y por extensión, también en el ámbito académico. Hasta hace relativamente poco han sido escasas las referencias expresas al mismo en las distintas disciplinas sociales. Sin embargo, la progresiva popularización del término ha dado lugar a que algunas de las obras clásicas de la literatura académica hayan adquirido de nuevo relevancia o se hayan reinterpretado bajo claves próximas a las de la inclusión. Se trata de un ejercicio con el que se busca dar sustento teórico al concepto y que, indirectamente, acaba por acentuar su origen político antes que académico.

Conceptos como los de desigualdad, estratificación y clase social, centrales en el pensamiento sociológico, en la medida que son también recurrentes y claves en la literatura de la inclusión social, permiten afirmar que nos encontramos ante un concepto profundamente sociológico (Allman, 2013). Y aunque suele destacarse la escasa atención prestada a la teoría sociológica en el momento de definir y explicar los fenómenos de inclusión y exclusión social, las aportaciones teóricas y conceptuales más recientes al uso van a tratar de apoyarse en las obras de clásicos de la disciplina para llenar este vacío.

Hasta ahora, a lo largo de los apartados previos, se ha examinado la inclusión social en su dimensión más institucional o política. Las medidas y programas que derivan de estos procesos de toma de decisiones se sustentan en ideas y principios (dimensión ideológica y discursiva) que también han sido expuestos con brevedad (sobre ambas se ha tratado de deliberar a lo largo del capítulo número 2, p. 31). Sin embargo, estas dimensiones aportan pocos elementos críticos sobre cuáles son las limitaciones de la acción inclusiva, cuáles son sus posibilidades de realización, y la idoneidad de los medios dispuestos para alcanzarla. Cuestiones que se tratan de abordar ahora aquí de manera sucinta y con la que se introducen algunos de las propuestas alternativas, que van desde las críticas más radicales hasta las que promueven el entendimiento de la inclusión desde una concepción más amplia a la promovida desde las instancias institucionales.

Como se verá a lo largo de las sucesivas páginas, las principales críticas en torno a las políticas de inclusión invitan a concebirla como un proceso más complejo y mul-

tidimensional de lo que ha sido habitualmente considerado. Como se tuvo ocasión de ver, una cuestión central ha sido la centralidad del empleo como principal vía de integración en la sociedad. Una prioridad que ha comenzado a ponerse en cuestión no solo por el aumento de las tasas de desempleo, sino que también por lo problemático que resulta en determinados casos alcanzar este objetivo. La ausencia del debate de otras acciones más allá de las laborales, incluidas también la mejora del reconocimiento de sectores de la población discriminados y estigmatizados, ha sido considerada una cuestión central que sin embargo no se ha terminado de trasladar a la agenda inclusiva con rotundidad. Finalmente, aunque la exclusión social ha sido entendida como un fenómeno multidimensional y dinámico, se ha puesto menor énfasis en señalar el carácter multifactorial y multinivel de la inclusión social, así como su lógica procesal (Subirats *et al.*, 2010), lo que abre la posibilidad a establecer nuevos y prioridades en la articulación de las políticas de inclusión.

Las fuertes críticas que la acción inclusiva para con la minoría recibe y que se examinaron en el capítulo inicial entroncan con muchos de las discusiones aquí planteadas. Las inquietudes manifestadas por los críticos con la inclusión *ofrecida* a la población gitana (aculturación, control...) encuentran entonces margen de mejora, por lo que el proyecto inclusivo todavía puede resultar útil para los intereses de la minoría gitana y para los actores sociales comprometidos con la misma.

3.1. La inclusión ante la intensidad de los fenómenos exclusógenos

Como es sabido, en líneas generales, la tradición sociológica ha quedado fragmentada en torno a dos corrientes contrapuestas: las denominadas teorías del *consenso* y del *conflicto*. Las distintas posturas sobre dónde radica el orden social y cómo se producen los cambios sociales formaron parte central del eje de debate. Las primeras conciben la sociedad como un sistema estable y equilibrado, funcional, en el que el orden social resulta del refuerzo de las normas y valores comunes, y donde el cambio social se produce de manera lenta y ordenada. Por su parte, las segundas entienden el orden social como resultado del control y coacción de los grupos dominantes. La sociedad es dinámica antes que estática, y al cambio contribuye la constante pugna entre grupos subordinados y dominantes.

De manera más o menos explícita, la mirada sociológica sobre la inclusión social va a tratar de ubicarla como expresión de una u otra tendencia. Así, Ruth Levitas se remonta hasta los albores de la disciplina y a la obra de uno de sus precursores para señalar que la retórica de la exclusión e inclusión social representa una nueva hegemonía *durkheimiana* (Levitas, 1996). En la medida que el pensamiento del sociólogo francés se inscribe en la antedicha tradición del consenso, ha sido habitualmente interpretado como encomio del orden social y del *status quo*.

El tema central de su obra *La división del trabajo social* (1893/2001) fue el estudio de las formas de solidaridad, y en ella desarrolló una de las principales aportaciones de su pensamiento: la distinción entre la solidaridad *mecánica* y *orgánica* como principales mecanismos de integración en la sociedad. Define la primera, la solidaridad mecánica, como aquella propia de las sociedades arcaicas, formadas por individuos semejantes que comparten valores, sentimientos y conocimientos uniformes, y cuyas experiencias vitales son similares. La solidaridad orgánica, por su parte, es característica de las sociedades más avanzadas e industrializadas. Durkheim se percató de que

en las sociedades modernas existe mayor diferenciación entre los individuos que la constituyen, ya que hay una mayor variedad de intereses y creencias, al tiempo que las experiencias vitales son cada vez más diversas e individuales.

La cuestión radica entonces en cómo mantener lazada una sociedad cada vez más diferenciada y atomizada. Durkheim consideró la *división del trabajo* el elemento clave que permite aunar diferenciación e integración. Puesto que los individuos realizan distintas tareas y poseen conocimientos diferenciados, la fuerte interdependencia que existe entre ellos mantiene unida la sociedad. En la medida en que un individuo se especializa y desarrolla una función concreta requerirá a su vez del resto para todo lo demás. A juicio de Durkheim, las sociedades modernas sustituyen la competencia por la contribución solidaria. Y es por ello que la ocupación del individuo en la división del trabajo es de suma importancia para la supervivencia de la sociedad y fuente primaria de integración (Aron, 2004; Flaquer Vilardebó, 2011; López Fernández, 2009).

Una de las más sólidas aportaciones de Levitas al corpus teórico de la exclusión e inclusión es el análisis de los discursos bajo los que se emplean ambos términos. Tres son los modelos discursivos que delinea a partir de la revisión de la documentación normativa y académica al uso y que denominó como *redistributivo*, *integracionista* y *moralista*, siendo los dos últimos los predominantes en el contexto británico y europeo (Levitas, 2005, 2007). A grandes rasgos, el discurso integracionista consagra al empleo asalariado como medio central de integración y la interdependencia entre cohesión social y crecimiento económico. Por su parte, el discurso moralista presta toda su atención sobre las supuestas deficiencias morales, culturales y de comportamiento de los individuos como principal causa de su situación de exclusión. El paralelismo o sentido durkheimiano se encuentra en el hecho de que estos dos discursos preconizan la importancia de la incorporación del individuo en la división del trabajo, no solo para favorecer la cohesión social y el crecimiento económico, sino también como cuestión de orden social y moral.

A este propósito, un referente ineludible en el ámbito académico y de gran influencia en el debate político —sobre todo en el contexto anglosajón— se haya en la noción de la *underclass* tal y como es concebida por Murray (1990). Describe a este estrato de la población a través de ciertos patrones de comportamiento como el desempleo voluntario, la negación de la ética del trabajo, o la dependencia del resto de la sociedad, bien directamente a través del sistema de bienestar bien indirectamente a través de actividades ilícitas. Como se tuvo ocasión de analizar, la cuestión gitana ha estado férreamente relacionada con muchos de los aspectos aquí señalados. Desde luego, la minoría ha sido ubicada dentro de la *underclass* en el más estricto de los sentidos expresado por Murray. La cultura gitana ha sido el supuesto contenedor de esas actitudes de dependencia y rechazo a la moral del trabajo dominante. Se ha sostenido además que el elemento clave en la integración de la minoría pasa por su incorporación al cuerpo productivo de la sociedad mediante la disolución de su diferencia. Un objetivo que para muchas voces críticas todavía permanece latente cuando trata de abordarse la problemática gitana.

Desde lecturas similares parten las críticas más radicales hacia la inclusión realizadas, entre otras firmas, por la propia Levitas, Bowring (2000), Byrne (2008) o Stewart (2000). En esencia, se sostiene que el protagonismo que ocupa el acceso al empleo y la individualización del fenómeno de la exclusión desvía la atención del carácter clasista de la sociedad —y como tal de los conflictos de clases existentes— e ignora las formas de dominación que estructuran la vida tanto de los grupos incluidos como excluidos. La desigualdad, la exclusión o la pobreza desde el paradigma dominante no serían resultado del modelo económico y social imperante, sino consecuencia de las

desviaciones patológicas de ciertos individuos o pequeños desajustes del sistema. La organización económica y social se presenta como justa, sin parangón y alternativa posible, por lo que la solución a antedichos problemas apenas requeriría reformas de bajo calado:

«For social integrationist, the capitalist system itself is basically just; and problem individuals and classes are cultural misfits rather than products of the system» (Wilson, 2006, p. 342).

En el extremo opuesto se sitúan quienes reclaman precisamente una mayor atención a los factores sistémicos que generan exclusión y desigualdad. Entre los discursos propuestos por Levitas estas demandas se vinculan aquel *redistributivo*, característico del ala izquierda del arco político. En la práctica este promueve el desarrollo y extensión de prestaciones sociales, progresividad en las aportaciones al erario público, o una mayor redistribución de la riqueza y los recursos sociales. En lo venidero plantea el abordaje profundo de cuestiones tales como la concentración de riqueza y poder en determinadas capas de la sociedad, las dificultades para la movilidad social ascendente, o la reproducción intergeneracional de la pobreza. Retomando la bifurcación de la tradición sociológica señalada al principio de este apartado, estas críticas se traducen en el reclamo de una perspectiva más problemática y conflictiva de las relaciones sociales. Esta perspectiva preocupada por incidir sobre los factores estructurales y sistémicos ha sido considerada como una *versión fuerte de la inclusión* social, antónima de su vertiente más laxa, aquella que pone el énfasis en el aumento de la participación de los grupos excluidos en el empleo y cuyas soluciones se basan en modificar las características de la población excluida (Perkins, 2010).

El predominio de esta *versión débil de la inclusión* es coherente a juicio de Stewart (2000) con el espíritu dominante en nuestra sociedades. Por lo general impera una cierta actitud fatalista y pasiva ante la exclusión y la desigualdad en tanto se consideran fenómenos inevitables, casi naturales. O como lo ha expresado García Roca (2006), la exclusión se entiende por lo general como consecuencia ineludible del progreso y la modernización: las personas excluidas son descartes del sistema productivo e invisibles en la representación de la sociedad. Esta retórica respalda implícitamente una atención moderada a las demandas de inclusión, y supone el abandono de los proyectos de transformación social en favor de aquellos otros que se limitan a atenuar las desventajas que padecen determinados grupos sociales. Es por ello que, tal y como sostiene algunas voces críticas, una genuina política de inclusión requiere contrarrestar discursivamente antedicha máxima, provocar cambios de calado (estructurales) en las instituciones políticas, educativas, culturales y de bienestar que rigen la sociedad, así como poner el foco en los grupos dominantes o privilegiados, responsables últimos de la exclusión (Byrne, 2008; Pease, 2009; Bowring, 2000).

Dicho todo esto, es presumible que abogar por una concepción estructural o fuerte de la exclusión social puede comportar a su vez que las medidas de inclusión resten presión la práctica sobre los factores individuales y/o culturales. Sin duda podría prevenir que se desarrollen algunas de las prácticas más perniciosas sobre la diferencia de la minoría. Por otro lado, la situación de vulnerabilidad de la minoría gitana encuentra precisamente explicación en la persistencia de importantes obstáculos de carácter estructural que desencadenan y reproducen las dificultades de los individuos gitanos para escalar posiciones sociales y para mejorar sus condiciones de vida. La preeminencia de las relaciones económicas y de clase en el análisis de la problemática gitana ha sido defendida por Calvo Buezas (1980, p. 16), quien ha señalado con rotundidad que

«las grandes soluciones, por lo tanto, deben ir a largo plazo en el cambio estructural de la sociedad global española».

Todo ello no ha de ser leído como enmienda a la totalidad de las políticas de inclusión. Como se tuvo ocasión de analizar cuando se examinó la articulación de la inclusión en el marco estatal y europeo (ver sección 2.4, p. 42), las políticas y medidas de inclusión de desarrollan a distintos niveles. Y aunque, tal y como han sido concebidas hacen referencia sobre todo a intervenciones individuales/familiares y a nivel institucional, estas no son incompatibles con aquellas otras políticas que incidan en los factores estructurales. Ciertamente es que las medidas de inclusión tienen un impacto menor que estas últimas, sin embargo, dentro de sus limitaciones, pueden ser un instrumento adecuado para favorecer la participación social, mejorar el acceso a la protección social, y favorecer la autonomía de los hogares gitanos.

3.2. La problemática centralidad del empleo entre los objetivos de la inclusión

Un debate estrechamente vinculado con el anterior es el planteamiento del empleo como principal vía para la inclusión. Como se tuvo ocasión de comprobar (ver sección 2.1, p. 32), el desarrollo institucional en torno a la inclusión social ha ido progresivamente aumentando el interés por la activación laboral. Este creciente protagonismo ha ido desplazando gradualmente el compromiso de la agenda inclusiva con la participación social y económica hacia la mejora de la empleabilidad de los sectores de población más desfavorecidos. Y esto, a saber, en un contexto de creciente preocupación por la sostenibilidad de las prestaciones sociales y de los sistemas de protección y bienestar (Daly, 2006; Daly y Silver, 2008). Como bien ha señalado Van Berkel (2010), la mayoría de las políticas de inclusión son, en la práctica, políticas de empleo dirigidas a aumentar y estimular la participación los sectores más alejados del mismo para, de este modo, lograr su independencia económica y reducir la necesidad de apoyos institucionales.

Entre las medidas de activación laboral también habría que encuadrar sin duda las acciones de formación y de cualificación profesional. Suponen igualmente un elemento clave para combatir la exclusión laboral en la medida que han sido entendidas como pasarelas hacia el empleo. Sin embargo, la educación, formación y cualificación prelaboral podrían no suponer una estrategia eficaz a corto plazo si con anterioridad no se eliminan las barreras para acceder al empleo que no tienen que ver con las características de los individuos (su nivel de formación o capacitación) sino con la capacidad para crear puestos de trabajo integradores. Si el foco se pone exclusivamente en las carencias de la oferta de mano de obra y no en la demanda se puede alentar y reforzar la creencia de que el problema reside en las características intrínsecas de los grupos de población excluidos, haciéndoles a estos en último término responsables de su situación.

Claro que este es un asunto complejo en el que se confrontan al menos dos corrientes. Si bien existe cierto consenso acerca del profundo impacto que están ocasionando los cambios tecnológicos y la globalización en el mercado de trabajo y en la sociedad, en cambio, los diagnósticos a futuro difieren notablemente. En un extremo se sitúan quienes consideran que en el actual escenario el objetivo de la inclusión social parece inalcanzable visto el crecimiento de las desigualdades y las tasas de desempleo y precariedad (Gray, 2000). En el lado opuesto están quienes consideran que los altos

índices de desempleo no son resultado de antedichas tendencias, más bien consecuencia del mal reparto de los recursos disponibles (empleo, riqueza...) y de la ineficiente gestión y regulación del mercado productivo y laboral (Robinson, 2000).

Digresiones aparte, es indudable que el acceso al mercado laboral y al empleo —especialmente cuando este es de calidad— repercute favorablemente en los individuos y hogares y aporta importantes beneficios más allá de los meramente económicos. Por ello, no cabe duda de que incrementar las ratios de población empleada es una meta central en la búsqueda de mayores tasas de inclusión social. Al contrario, es sabido que cuando aumenta el volumen de población desempleada, no solo se elevan las tasas de pobreza, sino que también se ven seriamente perjudicados los niveles de salud o las condiciones de vida de los individuos y familias donde la desocupación se concentra involuntariamente (Sanchis Gómez, 2003).

De ahí la importancia que el acceso al empleo ha adquirido en la acción de los servicios sociales. Por lo general se ha valorado que este resulta útil como instrumento para adquirir formación u orientación laboral, desarrollar hábitos, relaciones y motivaciones que mejoren la autonomía de personas en situación de exclusión social para desenvolverse en el empleo normalizado (Pérez Eransus, 2009, 2015). A este fin, por ejemplo, responden una parte importante de los recursos de inclusión más avanzados articulados en el modelo de inclusión de la Comunidad Foral de Navarra, tal y como se hará notar cuando se examine con más detalle (ver sección 5.4, p. 107).

Sobre lo que también parece haber cada vez un consenso unánime es que mayores tasas de empleo tampoco son suficientes para lograr una sociedad más inclusiva. Y esta no es una cuestión exclusivamente vinculada con las más recientes transformaciones en el mercado laboral. Con independencia de estos cambios y las coyunturas de crisis económica, muchas personas han encontrado habitualmente dificultades para acceder a un empleo que les aporte ingresos suficientes o les permita alcanzar un nivel de vida y bienestar aceptable. Tal es así que algunos de los supuestos sobre las estrategias de inclusión centradas en el empleo han comenzado a ser cuestionados con fuerza.

En primer lugar, se ha señalado que si la integración es solamente posible a través del acceso al empleo remunerado, entonces, aquellas personas alejadas del mismo difícilmente van a ser consideradas miembro de pleno derecho, a pesar incluso de que puedan estar realizando contribuciones socialmente valiosas. El trabajo de cuidados y reproductivo —en su inmensa mayoría realizado por mujeres en el ámbito privado— es claro ejemplo de ello. En las últimas décadas ha ido en aumento la presión por lograr mayor reconocimiento social de esta labor al tiempo que también se ha demandado retribuir económicamente a quienes dedican sus esfuerzos a estas tareas. Todavía más, muchas actividades de supervivencia y vinculadas con actividades marginales (como la recogida de chatarra o residuos y su reciclaje o reutilización) resultan valiosas desde el punto de vista medioambiental, y solo el bajo rendimiento económico que se puede obtener de su ejercicio explica el escaso interés y reconocimiento que despiertan. Todo lo cual conduce a considerar que la única forma de trabajo valioso para la sociedad no puede ser el trabajo remunerado.

En segundo lugar, si la exclusión queda reducida a la no participación en el mercado de trabajo formal, otras cuestiones como los bajos ingresos y las pobres condiciones laborales corren el riesgo de desaparecer del debate. Dicho de otro modo, la participación en el empleo no es necesariamente beneficiosa, especialmente cuando queda asociada a fenómenos como la precariedad o la explotación laboral. La capacidad del empleo para asegurar la inclusión social depende de la calidad del trabajo que las sociedades son capaces de generar, por lo que si la expansión de la población ocupada se logra mediante el aumento de actividades más inestables y de peor calidad el resulta-

do puede ser contraproducente. Puede ocurrir entonces que la distancia entre quienes se ubican en la parte más alta de la escala de ingresos y el resto aumente, por lo que no se puede hablar entonces de que las políticas de empleo sean capaces de reducir la desigualdad y exclusión social (Atkinson, 1998). Por añadidura, para prevenir que así suceda, la búsqueda de mayores y mejores oportunidades de empleo para los estratos más bajos de la sociedad se muestra como una cuestión ineludible:

«The potential for activation programs to support social inclusion will also be closely linked with the broader labour market context, and the extent to which this supports the creation of jobs with good wages and conditions at the lower end of the labour market» (Perkins, 2010, p. 281).

De un tiempo a esta parte el agravamiento de fenómenos como el de los *working poor*, esto es, personas que a pesar de trabajar no logran alcanzar un salario suficiente, ha hecho todavía más visibles las cuestiones antes señaladas. A esto se añade que la exclusión del trabajo remunerado de calidad alcanza cada vez a más capas de la sociedad, son muy elevadas las dificultades de la población joven para acceder a sus primeros empleos, aumenta el volumen de hogares en los que todos sus miembros permanecen desempleados, y persistente brecha de género en el mercado laboral, por poner unos pocos ejemplos de dinámicas que parecen haberse consolidado en el contexto estatal (Zalakain, 2006; Laparra Navarro, 2014; Flores Martos, 2013). Así y todo, lejos de proporcionar un remedio a la pobreza y la desigualdad, el trabajo remunerado parece haberse convertido en un mecanismo fundamental para perpetuar y reproducir la exclusión social, y en el que cada vez se demarcan experiencias muy polarizadas entre sí:

«Under the current phase of capitalist development, of greater significance than the sections of the population rendered superfluous to current economic requirements, is the growing inequality of income and employment opportunities between a “core” and “periphery” workforce that has been an adjunct of global economic restructuring [...] For those employed in the flexible labour market of expanding peripheral work, employment is experienced as a further source of insecurity and fragmentation rather than the means to security, an improved standard of living and entry into occupations that provide a source of collective identity» (Marshall Smith, 2005, p. 195).

Reconocido esto, se ha advertido también que el objetivo de una política de empleo inclusiva no puede limitarse a llevar al mayor número de personas hacia el trabajo remunerado. En ocasiones existen otras necesidades y circunstancias familiares e individuales que como poco dificultan la inserción laboral. Conviene reparar en la compleja tarea de conciliar el trabajo con la vida familia y personal, porque las personas, arguye Gray (2000, p. 27), tienen necesidades que no pueden satisfacerse con la participación en el mercado laboral. Abundan ejemplos de hecho en los que el acceso al ámbito laboral resulta contraproducente, especialmente cuando ha de compaginarse con el cuidado de familiares a cargo, o cuando las personas atraviesan contratiempos en su salud física o psíquica. Además, la pobreza y exclusión pueden perjudicar el bienestar individual en formas que poco o nada tienen que ver con el acceso al empleo, por lo que difícilmente puede considerarse una panacea para toda problemática. A pesar de que cada vez hay mayor consenso en que el fenómeno de la exclusión social es multidimensional, todavía existen importantes resistencias culturales para llevar a la

práctica propuestas de inclusión que superen la lógica del empleo y que establezcan otros objetivos distintos (Pérez Eransus, 2015). Si bien, comienzan a vislumbrarse algunas iniciativas pioneras como los programas de *Housing First*, que promueven el acceso directo a la vivienda de personas sin hogar, y que ha comenzado a implementarse en el país recientemente (Fortea Busquets y Herruz Pamies, 2017).

Claro que, si el trabajo remunerado no conlleva necesariamente inclusión, al contrario, tampoco la falta de trabajo implica necesariamente exclusión social. Los sistemas de seguro y protección social pueden ayudar a contrarrestar el impacto del desempleo de larga duración, prevenir la caída de las personas temporalmente en el empleo, y en el mejor de los casos ayudar a la reincorporación laboral. Suele advertirse que aquellos sistemas de bienestar más desmercantilizados han resistido mejor los avatares y ciclos socioeconómicos, viendo como los índices de pobreza y exclusión durante estas coyunturas se elevan con menor virulencia. Por otro lado, cada vez son más frecuentes los proyectos alternativos y debates en torno a las propuestas de reparto del empleo o de provisión de unos ingresos mínimos adecuados a toda la ciudadanía independientemente de su vinculación con el mercado laboral. La exclusión puede ser contrarrestada además por las propias personas desempleadas a través de la creación de redes y actividades alternativas de apoyo mutuo, por lo que cada vez reciben más atención las iniciativas civiles de apoyo mutuo y comunitario (cooperativas de consumo, bancos de tiempo...), aunque todavía muestran un limitado impacto social y político en tanto tratan por lo general de resolver necesidades locales o de una comunidad concreta (Brandsen *et al.*, 2016).

Por si fuera poco, resulta paradójico además que, en ocasiones, las oportunidades que ofrece la economía informal pueden ser más estables y fructíferas que las desarrolladas en el mercado formal, sobre todo cuando estas, entre los sectores más vulnerables, se complementan con el acceso a los programas de protección económica. Una estrategia que en el caso de la minoría que nos ocupa ha sido históricamente habitual (ver sección 6.5, p. 137). Concedido esto, este tipo de actividades pueden incluso aportar algunos beneficios más allá de los económicos —pretendidos en los programas de activación— como preservar hábitos de trabajo, mejorar las habilidades laborales y personales, o mantener a las personas dentro de redes de contactos que podrían desembocar en la entrada al mercado formal (Marshall Smith, 2005).

En otro orden de cosas, conviene reparar en que las oportunidades de incorporación al mercado laboral no son iguales para todos los sectores de población. De otro modo se estarían omitiendo las prácticas discriminatorias que con frecuencia dificultan el acceso normalizado de aquellos grupos de población sobre los que recaen mayores prejuicios y estigmas. Aunque la discriminación en el empleo no agota todos las esferas de la vida social en la que esta se produce, todo apunta que en numerosos casos, como es el de la minoría gitana que nos ocupa, constituye una de las formas más habituales y perjudiciales de discriminación. Al menos así se deduce cuando se observan los importantes obstáculos que impiden que los individuos gitanos se adentren en el mercado laboral ordinario y que les relegan hacia los sectores y actividades menos rentables y más penosos (Villareal y Wagman, 2001).

De ahí que se haya considerado que para lograr una sociedad más justa y cohesionada «las políticas antidiscriminación [deban ser] el kilómetro cero de las políticas de integración» (Cachón, 2011, p. 19). Como se tuvo ocasión de comprobar, en cierta medida esta cuestión ha sido asumida y se ha incorporado a la agenda inclusiva. Sin embargo, como el propio Cachón subraya, no basta con aprobar políticas antidiscriminación. Estas deben aplicarse sin reticencias, a la vez que es importante acompañar este ejercicio con la necesaria difusión, formación, control y evaluación. En el mismo

sentido se expresa Lister (2000, p. 47) cuando señala que:

«Any employment-based strategy has to break down the main barriers to employment, which exclude disadvantaged groups from the labour market or marginalize them within it. [...] More effective, comprehensive, anti-discrimination legislation, extended to cover discrimination, [...] would address both recognition and injustice claims».

Es importante detenerse en este último aspecto. Ciertamente es que la persecución de las prácticas discriminatorias es inexcusable, pero también es de suma importancia tratar de prevenir su aparición *ex ante*, esto es, erradicar los discursos e ideas que contribuyen a la minusvaloración de los sectores de población minoritarios para procurar detener los procesos de estigmatización que les *descualifican* para participar en la sociedad a ojos de los grupos de población dominantes (Goffman, 2006). Para ello, se ha considerado que las políticas de inclusión deben abordar medidas de reconocimiento de los grupos étnicos y minoritarios más vulnerables. Y esto, tanto por una cuestión preventiva como de justicia social.

3.3. Hacia el reconocimiento y participación de los grupos minoritarios

Volviendo a la teoría durkheimiana, las solidaridades mecánica y orgánica han sido interpretadas no tanto como etapas en el desarrollo de las sociedades —tal y como originalmente estableció el sociólogo francés— sino también como mecanismos o formas de integración complementarias. Por una parte, la solidaridad mecánica proporciona a nivel simbólico sentido de pertenencia, y ha sido entendida como fuente de cohesión basada en la semejanza y similitud entre los individuos de una sociedad. Por otra, la solidaridad orgánica provee los vínculos de reciprocidad necesarios para hacer efectiva la participación en los intercambios sociales, siendo entendida en este caso como inclusión efectiva en las redes de interdependencia e intercambio (Wilson, 2006).

Así entonces, la inclusión en la sociedad no se agota con la participación en el sistema productivo y/o en los intercambios materiales. La inclusión y exclusión en el sistema social se identifican también por una suerte de membresía a la que no todos los individuos o grupos acceden en el mismo grado. Especialmente aquellos sectores de población desemejantes que quebrantan la homogeneidad pueden mantener un estatus diferenciado que, si bien no tiene por qué transformarse en desigualdad material o formal, frecuente lleva a cuestionar su pertenencia plena al cuerpo social.

Esta ha sido la experiencia de muchos grupos minoritarios que independientemente de su integración en la estructura económica y laboral de la sociedad de *acogida* han sido percibidos con cierta desconfianza y hostilidad. Entre otras, Marlene Sway lista como representativa de ello a la población gitana, que aunque ha podido llegar a desarrollar patrones de comportamiento económicos singulares (para mantener su diferenciación y subsistir), incluso cuando ha abandonado sus particulares métodos de ganarse la vida —se ha integrado en la estructura productiva— todavía no ha sido merecedora de toda confianza por parte de los miembros de la sociedad mayoritaria.

La propia Sway (1981) como también Bancroft (1999) o Bhopal y Myers (2008) encuentran que la sociología simmeliana proporciona argumentos para explicar la problemática situación de aquellos grupos —como las comunidades gitanas— que forman

parte desde hace siglos de las sociedades en las que habitan, pero que no son percibidos como parte connatural de la misma, sino como *extranjeros o extraños* (Tabboni, 1995; Sabido Ramos, 2012; Izaola y Zubero, 2015; Ritzer, 2000). En esencia, en Simmel (1908/2012) el extranjero no se concibe como el foráneo que llega de otro país, sino como el rol que ocupan quienes forman parte de la comunidad, pero cuya posición e interacción con el resto de la sociedad se caracteriza por la cercanía (física) y la distancia (simbólica) al mismo tiempo. Tal y como lo ha expresado Sabido Ramos (2012), en las sociedades contemporáneas las personas pueden estar frente a frente pero separadas por distancias inquebrantables de índole cultural, política o social. No es la vecindad física la que nos hace cercanos, como tampoco la distancia física la que nos vuelve extraños, concluye.

Esta caracterización de la población gitana ocurre además en contra de las evidencias que demuestran su continua interrelación e interacción con el resto de la sociedad. No solo las ocupaciones de la minoría han sido históricamente útiles y en algunos casos indispensables para el desarrollo de la sociedad (Lucassen, 1998), sino que también su contribución a la cultura y a la creación de la identidad nacional ha sido relevante. Y aunque en la actualidad la exclusión social se corresponde con la experiencia de buena parte de la población gitana en el continente europeo, esta no agota la gama de situaciones de la minoría, por muy estrecho que sea el arco de las situaciones socio-económicas más favorables. Se trata de una comunidad más diversa y heterogénea de lo que suele considerarse.

Pero a pesar de todo ello, la membresía de la minoría gitana a la sociedad permanece en duda, y su aportación y presencia se considera innecesaria. Esta distancia ha sido leída en términos de ausencia de reconocimiento y de valoración su diferencia. Por otra parte, una experiencia habitual entre aquellos sectores etiquetados peyorativamente como clases marginales (*underclasses*) o como miembros de una cultura inferior y dependiente (Lister, 2004). Para el caso, las políticas de reconocimiento han sido consideradas a la falta de valoración y representación en la sociedad lo que las políticas de redistribución a las injusticias socioeconómicas. La cuestión central estriba en que ambas desigualdades (de redistribución y de reconocimiento) se encuentran entrelazadas y se respaldan mutuamente (Fraser, 2000).

Se trata sin duda de un proceso complejo, pero por lo general, los sectores desvalorizados, como es el caso de la minoría gitana, tienden a ser considerados incapaces de encajar en las estructuras y formas de organización que la mayoría ha creado para sí misma, lo que no acaba sino por contribuir a su discriminación y exclusión de la participación normal en la vida social y económica, dando lugar en último término a fuertes privaciones (Doubek *et al.*, 2015). Todavía más, incluso aunque la ciudadanía que estos sectores de población tienen adquirida implica el acceso a derechos, hay momentos en que su concesión convive con la creencia por parte de la población mayoritaria de que no son merecidos, por lo que tienden a desplegarse de manera menos equitativa e intensa y más condicionada^[1] (Bhopal y Myers, 2008).

En definitiva, los argumentos a favor de un mayor reconocimiento de las poblaciones minoritarias se realizan como llamamiento a la justicia, la ética o la dignidad. Pero al mismo tiempo también ha sido entendida como condición necesaria para activar la solidaridad hacia los sectores de población minoritarios y como instrumento para expresar las aspiraciones y legítimos intereses de las comunidades a las que se hace referencia. Es por ello que se considera necesario incorporar estas cuestiones a

^[1] Una muestra de ellos podría encontrarse en la especial fiscalización a la población gitana es sometida cuando percibe apoyos económicos desde servicios sociales, tal y como han mostrado algunos estudios mencionados en la sección 1.3 (p. 18).

la agenda inclusiva (Sandoval Álvarez, 2016), que dicho sea de paso, debería extenderse en esta dirección, tanto haciendo partícipes a los individuos incluídos, como incorporando la lucha por el reconocimiento entre sus cometidos.

«If we are to truly appreciate the Other, through recognising their uniqueness, their worth, and their ways of beings in the world, we cannot justify or tolerate their suffering from a lack of economic inequality. Human dignity requires both due recognition, and adequate redistribution, and social inclusion requires nothing less and, perhaps, nothing more» (Morrison, 2010, p. 20).

Bhopal y Myers (2008) arguyen que simplemente con reconocer el derecho a la diferencia no es suficiente para abordar los problemas a los que se enfrentan las comunidades minoritarias. Es necesario evitar además que las medidas para celebrar la diferencia pueden simplemente remarcar las fronteras entre los grupos de población en vez de generar nuevos compromisos para con los sectores minoritarios. Dicho esto, y en un plano de propuestas más concretas, una agenda inclusiva que busque mayor reconocimiento concurre con algunas de las vías que se han venido señalando como necesarias para combatir el racismo y la xenofobia. Ambos fenómenos de hecho logran extenderse allí donde la desigualdad y la diferencia se interpenetran y se conjugan (Wieviorka y Zaslavski, 1994). Como ha señalado Giménez Romero (2003, p. 154), es difícil contrarrestar los mensajes racistas y xenófobos en aquellos casos en los que están muy enraizados. Es entonces cuando la educación y la sanción por sí solas no bastan y es necesario recurrir a otras vías. Presumiblemente muchas de estas medidas pueden ser igualmente válidas para luchar contra el enraizado desprestigio y la infrarrepresentación de muchos grupos vulnerables.

Sin duda, en la medida que la minusvaloración se apoya sobre sistemas ideológicos, resulta necesario promover la educación cívica en valores de respeto y tolerancia, así como aportar elementos críticos para refutar los planteamientos que devalúan las aportaciones, cultura y modo de vida de los grupos minoritarios. Hay una larga trayectoria de opresión y persecución hacia las comunidades gitanas que no se conoce ni reconoce (Bhopal y Myers, 2008; Acton y Ryder, 2012). Pero si bien es cierto que este conocimiento no proporciona inmediato reconocimiento, sí puede contribuir a contraargumentar muchos de los prejuicios y estereotipos sobre los que se sustentan las actitudes racistas y xenófobas. No menos importante desde luego es penalizar este tipo de conductas, como también identificar o denunciar las discriminaciones en las prácticas institucionales.

Por otro lado, en la medida que como se señalaba la falta de reconocimiento se refuerza con la precaria situación de los grupos minoritarios y su escaso poder de influencia, parte de las medidas deben pues incidir sobre la distribución de recursos económicos y de poder. Entre las propuestas en este sentido Giménez Romero enuncia el desarrollo del Estado de bienestar, garantizar la igualdad de oportunidades, mostrar los aspectos positivos y de los grupos minoritarios y su contribución a la sociedad, o construir proyectos compartidos de sociedad. También se ha abogado por avanzar en este sentido para dar un salto cualitativo en la acción inclusiva, y de este modo, tratar superar su función reparadora de las desigualdades para encaminarse hacia una función más preventiva.

En cierta medida se han venido tomando iniciativas en este sentido, por ejemplo cuando se ha planteado como principio básico de la agenda europea la participación activa de la población gitana (Comisión Europea, 2009). Resulta llamativo no obstante que, a pesar del deseo de cultivar esta participación y democratizar los procesos

de tomas de decisiones, la estrategias europeas hayan fallado a la hora de involucrar de manera efectiva a la minoría, lo que no hace sino mostrar las dificultades que todo ello entraña (Rostas y Ryder, 2012). Del análisis sobre esta cuestión de Rostas y Ryder (2012) se pueden extraer al menos dos elementos que resultan especialmente dificultosos. Por un lado, es complejo asegurar la representación a través de medios democráticos de una comunidad muy heterogénea en cuyo seno pueden existir expectativas contradictorias entre sí y necesidades muy variadas. Por otro, habría que tener en cuenta que las relaciones entre la población gitana y no gitana (y las instituciones) no están basadas históricamente en la cooperación y la reciprocidad, sino que existen desconfianzas mutuas y tensiones sobre algunos aspectos culturales. Sin la suficiente atención a estos asuntos cualquier medida de participación corre el riesgo de resultar meramente superficial.

Por otro lado, potenciar la participación social y política de la ciudadanía, así como desarrollar una convivencia democrática e intercultural entre iguales se postulan como medidas para acabar con los desequilibrios de poder entre mayorías y minorías. A este respecto, un elemento central en el debate estriba precisamente en si las medidas contribuyen al empoderamiento de las poblaciones incluídas o, en su defecto, reproducen modelos paternalistas de protección. Algunas críticas al enfoque inclusivo se centran precisamente en reprobar su excesiva verticalidad (se desarrollan fundamentalmente desde arriba hacia abajo) ya que resultan entonces *desempoderadoras*, especialmente si los grupos que van a ser incluídos quedan sujetos a rígidos sistemas de normas, control y sanciones (Lautier, 2008). Pero también si las acciones en favor de los más desfavorecidos pretenden objetivos más cercanos a los intereses de los grupos dominantes que a los de los más vulnerables, particularmente si se vinculan con objetivos de aumento de la productividad o del control, o si la inclusión se presenta como algo graduable dentro de una escala que no llega a modificar excesivamente las situaciones de desigualdad (Vila López, 2002).

Este asunto merece una breve digresión por su prolongado interés para la sociología de la pobreza o de la exclusión, de la que Simmel ha sido considerado uno de sus precursores (Fernández Fernández, 2000; Molina Cano, 2014). Si hay entre los tipos sociales desarrollados por Simmel alguno especialmente próximo a los debates sobre inclusión y exclusión social este es sin lugar a dudas *el pobre* (Simmel, 1908/2014). En este escrito el sociólogo reflexiona sobre la función de la asistencia pública en las sociedades modernas haciendo una lectura cercana a los planteamientos funcionalistas (Ritzer, 2000). En esencia, para Simmel la asistencia pretende mitigar ciertas manifestaciones extremas de diferenciación social, pero no trata de socorrer al sujeto más allá de lo que exige la preservación del status quo social y prevenir que el pobre se convierta en un enemigo activo y dañino de la sociedad (1908/2014). Dicho de otro modo, el interés del socorro al pobre no radica en este, sino en las consecuencias negativas que tendría para la propia sociedad su desamparo, igual que otrora la limosna encontraba sentido en el significado que el gesto tenía para el para el donante (su propia salvación).

Sea como fuere, se ha considerado entonces que la participación en el diseño de las medidas de inclusión resulta fundamental para que se incorporen los intereses de la propia minoría y para que estas no se limiten a una función atenuante o de mínimos. En cualquier caso, se torna muy importante cómo lograr articular y pensar estos objetivos a nivel local, donde se desarrollan muchas de las acciones inclusivas y donde más visible y palmaria puede hacerse la participación activa de las comunidades gitanas para el resto de la población. Precisamente a este nivel habría que destacar el papel de las entidades sociales especialmente comprometidas con la minoría y del

asociacionismo gitano local, ya que su participación ha podido ejercer un importante papel en la articulación y mantenimiento de medidas de inclusión para atender las necesidades de la minoría y para desarrollar políticas de inclusión, tal y como se verá cuando se analice el caso de Navarra (ver sección 5.4, p. 107).

3.4. El complejo vínculo entre exclusión e inclusión social

La inclusión social difícilmente puede disociarse de la exclusión social. La vinculación entre los dos términos no solo se circunscribe a un campo semántico compartido, sino que, en cierta medida, ambos comparten una arquitectura conjunta. En ocasiones la exclusión e inclusión social se han planteado como situaciones opuestas y antagónicas mientras que, en otras, se han considerado como los polos opuestos de una gradación en la que se suceden situaciones intermedias. Pero en general, aunque ambas contienen similitudes, guardan una vinculación menos inmediata de lo que suele considerarse y que solo recientemente ha comenzado a ser problematizada y examinada con mayor profundidad (Woodward y Kohli, 2001; Silver, 2010).

Sostiene Aliena Miralles (1993) que las metáforas han estado siempre en el origen de las más importantes teorías sociales y que han sido fundamentales en el desarrollo conceptual de la política social, tanto por su fuerza retórica como por su capacidad pedagógica. Al imaginario colectivo se han incorporado representaciones sobre la exclusión e inclusión social que, con valor aproximativo, insinúan implícitamente las sendas de retorno y las medidas necesarias para la inclusión (García Roca, 2006). La comprensión espacial de la exclusión social según la cual la sociedad permanece segmentada entre el centro (población incluida) y la periferia de la *marginalidad* (población excluida) sería una de las más extendidas representaciones según García Roca. Una representación en la que la construcción simbólica de la población marginal como ajena y el empleo de la discriminación y la segregación son dos de los principales mecanismos de expulsión hacia los márgenes y de ampliación de las distancias entre el centro y la periferia.

Según esta visión, la inclusión y la exclusión son realidades estancas entres sí, antagónicas. Cameron (2006) ha sido uno de los principales autores en resaltar que la naturaleza y significado de la inclusión social emerge implícitamente en los textos y elaboraciones sobre exclusión social, por cuanto tiende a ser definida como aquel otro opuesto. También en su revisión del concepto Rawal (2007) concluye que la concepción de la inclusión deviene de manera implícita de la literatura que acomete la exclusión social.

Pero el enfoque que se limita a presentar la exclusión e inclusión social como términos yuxtapuestos ha sido cuestionado por entrañar a una concepción implícita y no problematizada sobre qué constituye inclusión. Por un lado, el entendimiento del fenómeno bajo lógicas dicotómicas (incluido-excluido, dentro-fuera) no ayudaría a comprender la complejidad del fenómeno que se trata de explicar (Subirats y Gomà, 2003; O'Reilly, 2005; Cameron, 2006; Rawal, 2007; Daly y Silver, 2008; Sandoval Álvarez, 2016). Esta perspectiva puede llevar a omitir que para algunos individuos y grupos la exclusión e inclusión pueden coexistir, que en algunos casos puede no ser siempre deseable, o que la inclusión puede producir también exclusión social cuando por ejemplo se realiza en detrimento de otros sectores de la población. En la práctica la inclusión y la exclusión constituyen situaciones complejas y paradójicas, y nueva-

mente la literatura académica aporta algunos elementos teóricos y referencias para analizar desde este planteamiento. Según Mascareño y Carvajal (2015), es a partir del desarrollo de las teorías funcionalistas cuando se supera la distinción entre la inclusión y exclusión como una interpretación binaria, en la que hay un estado único o completo de inclusión o exclusión. Antes al contrario, ambas pueden expresarse y convivir a la vez (Mascareño y Carvajal, 2015).

Si hay un autor referente en la teoría funcionalista, este es sin lugar a dudas Talcott Parsons que más allá de su liderazgo dentro de esta corriente, ha sido igualmente máximo exponente de la disciplina durante las décadas centrales del pasado siglo. Para Parsons «el mejor modo de mantener el orden en la sociedad es el que logra que las personas estén en condiciones de controlarse a sí mismas» (Ritzer, 2000, p. 408). Para ello lo mejor era consolidar un sistema cultural —conjunto de valores y normas comunes— que haga que los individuos se mantengan unidos antes que el ejercicio constante del poder y la coerción. La teoría de Parsons puede ser vista como un argumento para la integración de la sociedad basado en el consenso sobre los derechos civiles, políticos y sociales fundamentales, y en la aceptación del pluralismo en valores y normas más específicos (Gough y Olofsson, 1999).

Además de por su relevante protagonismo al cuerpo teórico de la sociológica, la obra de Parsons supone una referencia obligada en trabajos sobre la materia que nos ocupa debido a que en su reflexión sobre la ciudadanía de la población negra en EE. UU. (1965) aportó una definición concreta de la inclusión. Apoyado en la noción clásica de ciudadanía de T. H. Marshall (1950), el sociólogo norteamericano denomina de este modo al proceso por el cual grupos de población previamente excluidos alcanzan la plena ciudadanía o membresía en la *comunidad societal*, definida como aquella comunidad en la que existe un alto compromiso y lealtad de sus miembros entre sí y para con la colectividad. La ciudadanía plena, no obstante, es un ideal, porque la inclusión es un resultado acumulativo o incremental.

Esta cuestión cobra más relevancia en la obra de Luhmann. Fue a mitad de los años 90 cuando la exclusión e inclusión recibieron atención específica en su desarrollo teórico (ver Luhmann, 1994/1998). Ha sido sobre todo Braeckman (2006) quién más ha contribuido a desglosar el debate sobre ambos términos de entre su amplia y compleja contribución al cuerpo teórico sociológico. También, a pesar de su nivel de abstracción, la aportación teórica de Luhmann ha sido tomada como referencia para reflexionar acerca aspectos más concretos como el Estado de bienestar, el sistema de servicios sociales (ver García Blanco, 2012) o la disciplina de trabajo social (ver Schirmer y Michailakis, 2015).

Siguiendo a Braeckman (2006), una de las aportaciones más reseñables de Luhmann al debate sobre la inclusión-exclusión es su contraposición a la idea dominante de que es posible lograr la plena inclusión de los individuos en la sociedad. En Luhmann las sociedades modernas los individuos no pueden sino ser incluidos parcialmente. Según el sociólogo la transición desde sociedades basadas en la segmentación y estratificación hacia las sociedades contemporáneas supuso un cambio sustancial en la lógica inclusiva. En líneas generales, en las sociedades premodernas los individuos quedaban adscritos a sistemas sociales (grupos de parentesco, comunidades, clanes, estamentos...) que determinaban no solo su identidad, sino también sus posibilidades de futuro y supervivencia. La inclusión plena corre paralela a la membresía en uno de estos grupos de reciprocidad, mientras que «la pura y simple exclusión de la sociedad era [...] un fenómeno marginal» (Luhmann, 1998, p. 189).

En cambio, en la modernidad, la sociedad permanece segmentada en sistemas funcionales independientes entre sí. Cada uno de estos sistemas (político, económico, jus-

ticia...) tiene asignado para sí la gestión de un conjunto de problemas (legislación y establecimiento del orden, administración y distribución de recursos, aplicación de la ley...)[²]. Los individuos participan en ellos bien llevando a cabo las acciones que permiten al sistema cumplir su cometido bien como beneficiarios de los rendimientos que estos aportan.

Todos los individuos tienen *a priori* acceso a todos los sistemas funcionales, pero nadie pertenece a ninguno de ellos completamente (Braeckman, 2006; Schirmer y Michailakis, 2015). Dicho de otro modo, si en las sociedades premodernas la membresía en un único sistema social concreto encauzaba la inclusión, en cambio, la participación simultánea en varios sistemas funcionales y en distinto grado es la clave en las sociedades modernas. En todo caso, esta inclusión universal no implica inclusión igualitaria. Los individuos participan de forma distinta en varios de —y no necesariamente todos— los sistemas funcionales. La inclusión ya no se logra *de facto*, sino que es resultado de cómo se desenvuelve cada sujeto en cada una de las esferas de la sociedad. El nivel de instrucción y formación alcanzado, la intensidad de la protección social a la que se accede, o la capacidad de consumo lograda es resultado de las elecciones realizadas por cada individuo en su carrera particular dentro de cada uno de los sistemas (Luhmann, 2000, citado por Braeckman, 2006, p. 72). Así entonces, la exclusión precede a la inclusión y define la situación de partida de los individuos. Y la *exclusión social* resulta de la acumulación de dificultades o exclusiones en distintos sistemas que repercuten a su vez en la inclusión en otros.

Luhmann (2005, 2007, citado por Mascareño y Carvajal, 2015, pp. 134-135) sostiene que en las sociedades modernas la inclusión en un ámbito no determina la inclusión en otros. Desempeñarse con éxito en el sistema educativo no implica en principio el logro del mismo resultado en la esfera laboral como tampoco tener más ingresos económicos tiene por qué implicar mayor poder en la esfera política. La inclusión está por lo tanto *laxamente integrada*. Sin embargo, la exclusión en uno de ellos sí puede implicar exclusiones concatenadas con más facilidad en distintos subsistemas. La ausencia de ingresos concatena pérdidas y dificultades en la capacidad de consumo, acceso a niveles altos de educación, de ejercicio de poder e influencia, etcétera. De este modo, la exclusión está *consistentemente integrada*.

Además de esta diferenciación primaria de la sociedad en sistemas funcionales, hay una segunda y tercera línea de diferenciación: los sistemas de organización (gobiernos, empresas, escuelas...) y los sistemas de interacción entre individuos. Si los sistemas funcionales se rigen sobre el principio universal de inclusión, los sistemas organizacionales lo hacen sobre el principio de exclusión. Solo cuando los individuos cumplen determinadas precondiciones o requisitos pasan a ser miembros o a formar parte de ellos. Lo fundamental es que es a este nivel donde se toman las decisiones sobre inclusión y exclusión (Braeckman, 2006). La consecuencia inmediata de ello es que la lucha contra la exclusión social se dirige por consiguiente a este nivel de acción y tiene por objeto lograr la inclusión o participación de los individuos en estas organizaciones a fin de que a través de ellas puedan llegar a ser beneficiarios de los rendimientos de los sistemas funcionales.

[²] Aunque Luhmann no desarrolló la idea un sistema funcional de servicios sociales o de bienestar, algunos de sus discípulos sí han contemplado la posibilidad de establecer un nuevo sistema bajo el mandato gestionar la asistencia a o la satisfacción de las necesidades de los individuos y familias. En este, a diferencia de lo que ocurría en las sociedades premodernas, en las sociedades funcionalmente diferenciadas la decisión de ayudar o no ayudar no es tanto una cuestión moral ni de reciprocidad, sino de práctica profesional-técnica y de interpretación y aplicación de los criterios de los programas de ayuda (Baecker, 1994; Merten, 2000, citado por García Blanco, 2012).

En suma, el diseño e implementación de políticas para la inclusión debe tener en cuenta que no se puede identificar exclusión con extrema pobreza e inclusión con la superación de la línea de la pobreza (Mascareño y Carvajal, 2015). Si bien la exclusión social se ha caracterizado como un fenómeno estructural, dinámico, multidimensional y politizable (Subirats y Gomà, 2003; Laparra Navarro *et al.*, 2007b), a la hora de abordar la inclusión social, sus características centrales han sido menos atendidas. Silver (2007) examina estas características para delimitar los vínculos existentes entre la exclusión e inclusión social y de este modo contribuir en su conceptualización.

Señala la autora en primer lugar que, en función de su carácter *dinámico y procesual*, los individuos pueden estar ubicados en un continuo, avanzando hacia la inclusión plena o hacia el estado de ruptura que expresa la exclusión social. Tradicionalmente son dos los principales enfoques que consideran la exclusión como una trayectoria, en ambos casos, además, trifásica. Paugam (2007) denominará *desafiliación social* a este proceso. La pérdida del empleo y el debilitamiento de los lazos sociales (familiares, de proximidad, comunitarios...) imprime fragilidad a los individuos, quienes comienzan a experimentar el riesgo de caer en las redes de asistencia social (cuando se hace efectivo, se encuentran en un segundo estado o segunda etapa). En el extremo van a parar quienes han renunciado a todo, incluso a la ayuda de las instituciones de asistencia, así como quienes, por el contrario, no logran acceder por la abundancia de situaciones a afrontar por esta generadas como resultado del aumento de la inestabilidad y precariedad del empleo. Por su parte Castel (1997) elaboró el concepto de *desafiliación social* para describir el recorrido desde la zona de integración, que se caracteriza por trabajos y vínculos estables y sólidos, hacia la zona de vulnerabilidad, en la que el trabajo es precario e intermitente y los lazos y soportes frágiles, hasta, finalmente, la zona de marginalidad o exclusión, que se define por la ausencia de trabajo y el aislamiento social. Para Autès (2004) ambas perspectivas se encuentran frente a lo que el denomina *desligadura*, concepto que expresa la idea de caída expresada por ambos autores, de que *algo se deshace*.

Esta forma de presentar las dinámicas de exclusión e inclusión puede dar lugar a pensar que el recorrido descendente conduce, no solo hacia los márgenes de la sociedad, sino que fuera de la sociedad. Silver recurre a la sociológica simmeliana para expresar la posición paradójica de quienes pueden estar a la vez dentro (físicamente) y fuera (simbólicamente) de la sociedad. Los individuos excluidos —como los extraños en Simmel— están a la vez dentro y fuera de la sociedad. Son incluidos como excluidos, pertenecen al grupo social pero no forman parte de la representación de la sociedad, participan en la sociedad de algún modo, pero no cuentan para ella (Mascareño y Carvajal, 2015; Silver, 2007; Tabboni, 1995).

Tampoco, arguye la socióloga, exclusión e inclusión describen estados y movimientos íntegros. En otras palabras, los movimientos de caída descritos con anterioridad no se desarrollan de manera conjunta en todas sus dimensiones: los individuos y grupos pueden estar incluidos en algunos aspectos, pero no en otros. Es sabido que la exclusión en algún ámbito refuerza habitualmente con mucha fuerza otros, y así se ha reflejado describiendo esta acumulación de dificultades como la entrada en espirales o círculos viciosos. Sin embargo, esta relación no siempre es maquina, ni involucra todos los aspectos; la exclusión del mercado laboral puede implicar pérdida de capacidad de consumo, pero no aislamiento social cuando hay una buena red de apoyos. También es cierto que esa pérdida de consumo es menor en aquellos contextos en los que hay un mayor nivel de protección a personas desempleadas. Estas cuestiones remiten al carácter *multidimensional* de la exclusión e inclusión y su dependencia contextual.

A MODO DE CONCLUSIÓN, a lo largo de las páginas previas se han revisado algunos temas que resultan cruciales a la hora de valorar la eficacia de las políticas de inclusión. Las principales críticas al enfoque inclusivo que se revisaron en los primeros epígrafes sostienen que este tiene un limitado impacto en la reducción de las desigualdades sociales, al menos, tal y como han sido concebido en la actualidad, por la escasa atención que presta a los factores sistémicos que terminan por generarlas. Claro que, como se irá mostrando a lo largo de este trabajo, aunque se trate de una respuesta parcial, en la medida que las políticas de inclusión protagonizan la lucha contra la pobreza y la exclusión, estas resultan muy necesarias, y pueden aportar algunas herramientas esenciales a los hogares en dificultad para que puedan llegar a desarrollarse de manera autónoma.

Estos discursos críticos, por otra parte, recalcan que todavía existe margen para la transformación de la acción inclusiva, y para que su conceptualización actual pueda reorientarse hacia una mayor atención de los factores exclusógenos de carácter estructural. Parece razonable pensar que en el caso de las minorías —fuertemente relegadas hacia los estratos más bajos de la estructura social— este cambio de prioridades parece todavía más urgente y necesario, puesto que de otro modo será difícil que se puedan iniciar movimientos generalizados de movilidad social ascendente que permitan a estos hogares abandonar las posiciones en las que se encuentran en la actualidad.

Las dificultades de las medidas de inclusión para lograr los objetivos que pretenden derivan además de la complejidad de construir itinerarios de inclusión por el carácter dinámico y multidimensional del fenómeno. Como se vio especialmente en el último apartado del capítulo, la inclusión en algunos ámbitos y esferas —como por ejemplo el empleo, o la educación— no acarrea necesariamente el inicio de procesos de mejora en el resto de las áreas de la vida social. Esto ocasiona que sea especialmente dificultoso construir trayectorias positivas en aquellos casos en los que además se acumulan muchas dificultades. Como se verá, esta es una situación que sucede con mucha frecuencia en el caso de la minoría gitana, por lo que la intervención con esta va a demandar con mayor énfasis intervenciones de carácter integral y de mayor intensidad. La hipótesis central que vertebra este trabajo de investigación deriva precisamente de este hecho, puesto que es de esperar que la especial intensidad y multidimensionalidad de la situación de exclusión de muchos hogares gitanos encuentre una respuesta muy difícil en los escenarios de inclusión territoriales actuales, donde existen muchos problemas para llevar a cabo respuestas e integrales, y donde el empleo continúa siendo la principal herramienta para salir de las situaciones de exclusión a pesar de su pérdida de potencial integrador en la actualidad.

Finalmente, la ausencia de políticas de reconocimiento hacia sectores de la población estigmatizados como la población gitana va a resultar una importante rémora en el trabajo inclusivo de la minoría. La fuerte discriminación y rechazo que padece por parte de amplias capas de la sociedad a buen seguro repercute en sus posibilidades de inclusión, pero también en la eficacia de las medidas dispuestas para favorecer su participación en ámbitos como el de la vivienda o el empleo, lo que hace que para la minoría incluída la salida de las situaciones de exclusión resulte todavía más complicada que para otros sectores de la población en posiciones similares precisamente por este hecho. Sobre este aspecto no obstante se ahondará en este trabajo cuando se aborden las principales tendencias y problemas para la inclusión de la población gitana.

Parte II

**Aspectos metodológicos de la
investigación**

Capítulo 4

Hacia el análisis del escenario inclusivo en el caso de la minoría gitana

4.1. Delimitación del objeto de estudio

Como ya se hizo notar, la atención a la población gitana tiene un largo recorrido en el marco de las políticas sociales. Y como se tendrá ocasión de comprobar, incluso en algunos territorios como en Navarra la atención en específico sobre las dificultades de la minoría antecede al desarrollo de los sistemas de servicios sociales y de las políticas de inclusión tal y como se conciben en la actualidad. Lo cierto es que a pesar de este largo recorrido, existen dudas razonables sobre la eficacia de las respuestas elaboradas hasta ahora. De un tiempo a esta parte la distancia entre la población minoritaria y sus coterráneos parece no solo consolidarse, sino incluso aumentar en algunos aspectos, como el acceso al empleo normalizado o a unos ingresos suficientes. Esto ha dado lugar que aumente la preocupación sobre los motivos que ocasionan este fatídico escenario. Sin duda, debido a que las políticas de inclusión acaparan la mayor parte del protagonismo en la lucha contra la exclusión social y la pobreza, buena parte del foco ha de ponerse sobre las limitaciones y posibilidades de las mismas para mejorar las condiciones de bienestar de los hogares gitanos.

Con todo, las experiencias de evaluación de las políticas de inclusión y su impacto en este cometido son, por lo general, escasas. Esto es válido tanto para las políticas de inclusión en términos generales —dirigidas al conjunto de la población vulnerable o en situación de exclusión— como también, y especialmente, para el caso específico de la población gitana. Un referente reciente en este sentido el proyecto Políticas de inclusión en las CC. AA. Ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas situaciones de necesidad (INCLUSIVE), desarrollado durante los años 2015-2017, y cuyo objetivo era analizar las transformaciones de las políticas de inclusión a nivel autonómico y sus consecuencia en la protección de los sectores de población más vulnerables. Transformaciones que venían produciéndose tiempo atrás tanto por el impacto de la crisis sobre los sistemas de protección (lo que en muchos casos supuso el impulso de medidas de contención del gasto y retracción de los apoyos prestados) como por la diversificación de perfiles a atender desde los sistemas de protección social

(y que en gran medida precedía a esta coyuntura), y muy especialmente en servicios sociales, los programas de activación laboral y de garantía de ingresos.

El proyecto de tesis doctoral en el que se da cabida a esta investigación comenzó a fraguarse en el momento de diseño y puesta en marcha de INCLUSIVE. A partir de ahí, en un momento de intenso debate en torno a las políticas de inclusión, se consideró oportuno interrogar sobre *cuál es el desempeño de las medidas y políticas de inclusión para con el sector de la población más excluido y en el que se acumulan más dificultades*. La aportación de este proyecto al desarrollo de la presente investigación ha sido significativa sobre todo por enmarcar los aspectos conceptuales y principales debates en torno a las políticas de inclusión, así como por contribuir a definir el modelo de inclusión de la Comunidad Foral de Navarra en el que se despliega el estudio.

Volviendo al asunto previo, cierto es que se han llevado a cabo esfuerzos dirigidos a evaluar el desarrollo de los planes y estrategias para la minoría gitana. A lo largo de los distintos apartados se irá haciendo mención a algunas de estas elaboraciones tanto a nivel autonómico como estatal (Bereményi y Mirga, 2012; Gobierno de Navarra, 2014; MSSSI, 2017a,c; Laparra *et al.*, 2013). Claro que, algunas de estas evaluaciones, como las llevadas a cabo sobre la Estrategia de inclusión de ámbito estatal, se construyen principalmente en base a indicadores cuantitativos (tales como el número de medidas llevadas a cabo, el presupuesto dedicado a la minoría, etc). Son menos los casos en los que se incorpora un análisis cualitativo pormenorizado de las dificultades que estos recursos encuentran en su puesta en práctica y sobre su capacidad inclusiva.

De igual modo, existen pocas experiencias en las que se haya evaluado el impacto de programas y medidas específicamente dirigidas a la minoría o en las que la población gitana tenga un especial protagonismo. Ni siquiera el Programa de Desarrollo Gitano (PDG) lleva a cabo una evaluación de estas características de los programas que financian, ni dispone de datos fiables sobre el total de población atendida. Estas cuestiones solo se han abordado con más detenimiento cuando se han identificado y expuesto dispositivos y medidas de inclusión como *buenas prácticas*, a veces incluso en perspectiva internacional (Anan *et al.*, 2015; FRA, 2009). Pero, en cualquier caso, no existe una mirada conjunta de cómo operan los distintos dispositivos de inclusión sobre la minoría gitana ni a nivel autonómico ni estatal.

Por otro lado, hay un cada vez más amplio conocimiento sobre la situación de exclusión de la minoría y sobre la distancia que la separa del resto de la población en términos de integración socioeconómica y de necesidades sociales (Laparra Navarro *et al.*, 2011; Damonti y Arza, 2014; FSG, 2013). En definitiva, por expresarlo de algún modo, hay un considerable conocimiento sobre cada uno de los extremos de la implementación de políticas de inclusión para la población gitana (planificación y resultados), pero este es más escaso en cuando se trata de ver cómo se desenvuelven en la práctica los instrumentos (programas, recursos, prestaciones, dispositivos...) que procuran la promoción de la población gitana. Es precisamente en este espacio donde este trabajo de investigación pretende incidir. La *pregunta de investigación* que vertebrará este estudio y que principal propósito de este trabajo es *profundizar en las limitaciones y oportunidades del escenario inclusivo para favorecer los itinerarios de inclusión de la población gitana*, no solo sobrerrepresentada en el espacio de la exclusión, sino que también padeciendo proporcionalmente más situaciones de exclusión severa.

Así planteada, la pregunta de investigación resultó concomitante con una serie de trabajos realizados en el marco del Grupo de Investigación ALTER y la Cátedra de Investigación para la Igualdad y la Integración Social (CIPARAIS) sobre desigualdad, pobreza y exclusión social en Navarra. En estos estudios se había recogido un

significativo número de relatos de vida de familias e individuos gitanos cuyo análisis se mantuvo adherido al estudio de los escenarios y procesos generales de exclusión-inclusión y del impacto de los sistemas de protección social. Siendo así, permanecía abierta la posibilidad de prestar atención a estas mismas dinámicas y escenarios para abordar los problemas específicos de la población gitana en situación de dificultad. Una recomendación que se ha fomentado a nivel europeo cuando ha señalado como principio la necesidad tener en cuenta el posible impacto de políticas y decisiones más amplias en la inclusión social del pueblo gitano (Comisión Europea, 2009). Esta fuente se ha complementado con los relatos realizados en el marco de una investigación más concreta dirigida a analizar estas mismas dinámicas en el caso particular de familias gitanas dedicadas a la venta ambulante, estando estos realizados en el mismo tiempo y habiendo empleando los mismos instrumentos de recogida de datos.

A la hora de analizar las políticas de inclusión es ineludible poner el foco sobre el nivel autonómico y local. Esta centralidad de las respuestas autonómicas en la inclusión de la minoría gitana deriva de la fuerte descentralización de las competencias en la materia en nuestro país. No se puede disociar este análisis de los recursos y modelos de inclusión autonómicos dirigidos al conjunto de la población en exclusión por el importante volumen de población gitana que recurre a ellos. En gran medida es aquí donde se dirime buena parte de las posibilidades de inclusión de la minoría. Y esto como consecuencia tanto de las bases sobre la que se ha desarrollado y definido el modelo de atención de la minoría en nuestro país (normalización, atención comunitaria...), como también por el tímido desarrollo de medidas específicas —aunque no necesariamente exclusivas— dirigidas hacia la minoría.

Dicho esto, es necesario recalcar que a la hora de analizar los obstáculos de la acción inclusiva en el caso de la población gitana habría que tener en cuenta al menos dos cuestiones de partida. Por un lado, habría que considerar que los recursos y medidas de inclusión tienen limitaciones que son comunes al conjunto de la población incluídenda y que, por tanto, aunque involucran a la minoría, la trascienden. Por otro lado, existen algunos factores que recaen especialmente sobre la minoría gitana excluída y que, en el peor de los casos, tienden a amplificar estas limitaciones. Por avanzar algunos de ellos, los mayores índices de exclusión y pobreza severa son uno de los principales determinantes, más todavía si se tiene en consideración la dificultosa tarea de revertir estos procesos cuando son de largo recorrido y por los que las familias y miembros de la minoría no transitan indemnes.

A esto habría que añadir que, como han defendido recientemente Silver (2015), la inclusión social es un fenómeno muy dependiente del contexto. El escenario de la inclusión en nuestro país está fuertemente determinado por algunos fenómenos que lo diferencian de otros países de nuestro entorno. Este se caracteriza por la falta de empleo para los sectores de población más desfavorecidos, un mercado secundario/informal igualmente devaluado, y por la carestía de la vivienda (Pérez Eran-sus, 2016, 2015). Se tratan de espacios en los que la minoría se ha visto especialmente excluída históricamente, con un renovado impulso lamentablemente en los últimos años de la crisis.

Huelga decir que, sin embargo, ni estas situaciones son exclusivas de la población gitana ni son las de toda la minoría. La diversidad de situaciones-problema en el seno de la misma es otra cuestión no siempre suficientemente tenida en cuenta, pero sobre la que en este mismo trabajo se trata de avanzar cuando se examinen por ejemplo las diversidad de las situaciones laborales de los individuos gitanos (ver Capítulo 7, p. 181). Sí que resulta más específico para el caso —también en el de otras minoría étnicas y culturales— la influencia de aspectos como la discriminación o el antigitanismo. Cabe

pensar que la persistencia de estos fenómenos tiene un importante impacto no solo en el acceso al empleo o el mercado inmobiliario, sino que también limita la eficacia de las políticas de inclusión puesto que es presumible que van a frenar el acceso al empleo o la vivienda aún cuando se haya trabajado por una mayor autonomía desde los programas y recursos de inclusión.

Todo lo anterior justificaría la necesidad de poner especial atención sobre cómo opera el escenario inclusivo sobre el sector más vulnerable de la población, pues en gran medida la valoración de estas medidas ha de medirse tomando en consideración su capacidad para aportar herramientas y recursos a los sectores de población que más dificultades padecen. Este constituye *el objeto de análisis de la investigación que, en esencia, busca analizar las limitaciones de la respuesta institucional ante la cuestión gitana y, al mismo tiempo, en ello, recoger algunas de las debilidades de las políticas de inclusión*, no solo en la acción con la población gitana, sino que también, por extensión, con el resto de población incluídenda.

4.2. Hipótesis que orientan la investigación

Con todo, la investigación surge de la hipótesis de que *(1) las limitaciones y debilidades de las políticas de inclusión para construir itinerarios de inclusión social se manifiestan con mayor rotundidad en el caso de la minoría gitana*. Una hipótesis que ha sido sostenida con anterioridad en nuestro país (por ejemplo en Rodríguez Hernández, 2017), pero sobre la que faltan por recoger evidencias empíricas. Esta surge de la conjunción de dos aspectos clave. En primer lugar, tal y como se ha tenido ocasión de comprobar a lo largo del marco teórico y conceptual de esta investigación, las políticas de inclusión tienen un radio de acción muy limitado, lo que las hace menos efectivas frente a la lucha contra los procesos de exclusión. En segundo lugar, en virtud de la existencia de grandes dificultades en el seno de la minoría, estas limitaciones se ven amplificadas todavía más (condición estructural de la exclusión de la minoría, su carácter multidimensional, y la severidad de algunas de las dificultades en ámbitos como el acceso al empleo o a unos ingresos mínimos...). Esto ocasionaría entonces que los hogares e individuos gitanos tengan menos oportunidades para salir de las situaciones de exclusión y dificultad en las que se encuentran incluso cuando acceden a los recursos de inclusión territoriales.

En consecuencia, *(2) la baja capacidad de los recursos para contribuir a la construcción de itinerarios de inclusión y el escaso rendimiento que muchas familias gitanas parecen obtener de este tipo de apoyos responde, fundamentalmente, a la definición, diseño e implementación de las políticas de inclusión*. O dicho de otro modo, no son directamente atribuibles a factores vinculados con las características intrínsecas de los individuos o comunidades gitanas. Causa, por otra parte, a la que se suele recurrir con frecuencia en el debate, y que se vinculan con los discursos más moralistas e individuales sobre la exclusión que se examinaron en partes previas.

Precisamente se parte de la hipótesis de que *(3) la mayoría de la población gitana, en sintonía con los resultados obtenidos en otros estudios previos sobre hogares en situación de exclusión (Aliena Miralles, 1999; Lasheras Ruiz, 2015), dedica continuos esfuerzos y disponen de distintas estrategias para salir de las situaciones de dificultad*. Esto rebatiría los extendidos prejuicios y estereotipos que tradicionalmente recaen sobre la minoría y que la vinculan con actitudes pasivas y/o de acomodación a los apoyos institucionales. De hecho, se parte de la hipótesis de que es muy probable que *(4) la demanda de acceso al mercado laboral formal por parte de gitanos y gitanas se*

hayan incrementado en los últimos años, tanto por la fuerte virulencia con la que el desempleo ha impactado entre la minoría, como por el agotamiento de algunas de las actividades tradicionalmente desempeñadas. De un tiempo a esta parte estas parecen encontrar cada vez más dificultades para proveer de unos ingresos y condiciones de vida aceptables a los hogares. (5) Es previsible además que este aumento de la demanda suponga un gran reto para los dispositivos inserción laboral en tanto las trayectorias laborales de la población gitana, lejos de ser homogéneas, muestran una gran diversidad, y hay un significativo sector de la minoría que necesita de itinerarios de inserción sociolaboral muy intensos y prolongados.

Si bien, aunque una parte de la minoría se encontraría muy alejada del empleo, se parte de la premisa de que existen también trayectorias de personas con largo recorrido en el empleo ordinario cuyo principal problema es la falta de demanda del tipo de empleo para el que están cualificadas. Por otro lado, (6) *la crisis de la centralidad del empleo como objetivo preferente de las medidas de inclusión se hace todavía más manifiesta en el caso de la minoría, no solo por la falta de oferta de empleo para los sectores menos cualificados, sino que también por las prácticas discriminatorias que puedan darse, así como la existencia de fuertes competencias interétnicas en el acceso a estos puestos de trabajo.* La demanda de vías alternativas de inclusión y la mejora de la protección independientemente de la participación en el mercado de trabajo también se torna urgente a la hora de debatir las posibilidades de inclusión de la población gitana.

A este respecto, las actividades tradicionales o marginales siguen teniendo un peso muy significativo dentro de las ocupaciones ejercidas por los hogares gitanos en muchas ocasiones como estrategias alternativas y de supervivencia. Se ha sostenido en ocasiones que la combinación de estas estrategias con otro tipo de apoyos económicos (ya sean procedentes de servicios sociales, entidades del tercer sector, etc.) permite reducir las situaciones de privación y necesidad de aquellos sectores que, como el gitano, se ven abocados a refugiarse en estos espacios. Sin embargo, (7) *la disminución de las posibilidades de obtener beneficios suficientes en los espacios informales o tradicionales de un tiempo a esta parte, no ha hecho sino profundizar la precaria situación de los hogares gitanos.* En último término, la dificultosa inserción laboral de los individuos gitanos y la devaluación de las actividades tradicionales y secundarias explica el vertiginoso aumento de las dificultades para la minoría en los últimos años.

Por otro lado, la multidimensional problemática de muchos hogares gitanos, unida a la cada vez más dificultosa inclusión a través del empleo, supone también un importante reto. (8) *La construcción de itinerarios de inclusión en el caso de las familias gitanas va a demandar una acción coordinada entre distintos ámbitos (empleo, vivienda, servicios sociales...) y actores sociales (administración pública, entidades del tercer sector...).* Sin embargo, en la medida que esto sigue siendo una tarea pendiente, tanto para las políticas de inclusión generalistas (Pérez Eransus, 2016), como para las específicas para la población gitana (Bereményi y Mirga, 2012), lo que explica en gran parte la falta de eficacia de los apoyos recibidos por muchos hogares gitanos.

Aún con todo, se parte también de la hipótesis de que (9) *las medidas de inclusión en las que participan las familias e individuos gitanos aportan algunos elementos clave tanto en la prevención y reducción de daños, como en el apoyo de procesos de inclusión.* La expectativa es que con algunas transformaciones y reorientaciones vinculadas a los aspectos en debate sobre las políticas de inclusión, estas puedan mejorar su capacidad de ejercer una importante función en el fomento de la autonomía de la minoría y en la mejora de sus condiciones de vida.

Finalmente, se parte de la hipótesis de que (10) *los territorios y modelos autonómicos de inclusión para la población gitana tienen mayor potencial para trabajar por*

la inclusión de la población gitana cuando el desarrollo de medidas y acciones de inclusión para el conjunto de la población se conjuga también con el desarrollo de medidas y actuaciones expresamente dirigidos hacia la minoría en distintos ámbitos (laboral, vivienda, salud...). En este caso, debido a que el modelo de inclusión de Navarra ha venido desarrollando intensamente en ambas dimensiones, se muestra como idóneo para contrastar este hecho.

4.3. Estrategias y métodos de análisis empleados

Para contrastar las hipótesis planteadas en este trabajo se ha adoptado una estrategia de investigación que combina distintos métodos de análisis. Lo acotado del contexto en el que se incardina el estudio, la escasez de fuentes de información específicas para el objeto de investigación, y la complejidad del fenómeno social que aquí se examina exige realizar una aproximación en la que los análisis cualitativos y cuantitativos se combinen. Ha sido señalado por ejemplo en Bautista (2009) que en la investigación aplicada a la intervención social —y por extensión, se puede añadir, aplicada a las políticas de inclusión social— se debe por lo general aportar una mirada integral y complementaria aunando ambas metodologías. Y esto, subraya Bautista, porque de este modo se puede contribuir de manera más eficiente al planteamiento de soluciones más exitosas en las problemáticas sociales, ya que se favorece una mejor comprensión de la compleja realidad sobre la que intervienen los programas sociales y los equipos profesionales.

En concreto en este trabajo dentro del paradigma cuantitativo se ha explotado estadísticamente la base de datos de la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales (de los años 2007 y 2014), y desde el estudio cualitativo se ha realizado una revisión documental de textos de planificación y evaluación de las políticas de inclusión, por un lado, y un análisis de relatos de vida de población gitana por otro. Cada una de estas técnicas de investigación se ha empleado con un propósito concreto pero que en suma contribuyen a avanzar en el conocimiento sobre el objeto de estudio.

En primer lugar, el análisis documental ha permitido describir el modelo de inclusión de la población gitana a nivel estatal y en Navarra, y en ello enmarcar contextualmente la investigación. En segundo lugar, el análisis estadístico de la encuesta sobre necesidades sociales ha permitido acceder a la descripción de la situación de integración-exclusión de la población gitana en distintas dimensiones, lo que ha permitido aproximar los principales retos que la acción inclusiva encuentra cuando trata de intervenir con la población gitana. Finalmente, el análisis de los relatos de vida de la población gitana partícipe en recursos de inclusión y/o prestaciones de ingresos mínimos permite evaluar la eficacia del primer escenario sobre la situación de la minoría gitana que emana del análisis estadístico.

Análisis documental de textos de planificación y evaluación de la inclusión de la población gitana

El análisis documental ha tenido una larga tradición en la investigación en ciencias sociales, y ha sido empleado sobre todo en la investigación sociológica y politológica (Valles Martínez, 2009). Es una técnica muy recurrida y consolidada cuando se trata de estudiar y analizar hechos sociales en los que no es posible acceder a informantes clave (fuentes orales) o cuando el fenómeno a estudiar se ubica en el pasado y no se puede observar, pero en cambio sí se dispone de documentos en los que se recoge

información relevante sobre el fenómeno. Sin embargo, su uso no se ha limitado solo a esta función, sino que también se ha empleado con frecuencia para estudiar hechos sociales presentes, especialmente en aquellos ámbitos como el político o el jurídico en los que la producción normativa y legislativa tiene especial valor. Especialmente en el ámbito político, los documentos de planificación institucional suelen ser reflejo del consenso alcanzado por distintos actores sociales y políticos acerca de alguna materia en concreto, por lo que resultan de interés para pulsar las decisiones adoptadas ante algunas problemáticas sociales en un momento determinado.

Recientemente en nuestro país el análisis documental ha sido empleado en el estudio de las políticas de inclusión para analizar y describir distintos modelos autonómicos de inclusión en el marco del antedicho proyecto INCLUSIVE (Pérez Eransus, 2016; Pérez Eransus & Martínez Virto, 2018). En el ámbito de estas políticas, y en general en aquellos otros en los que existe cierta producción de documentación (normativa, legislativa, de planificación institucional, etc.), estos textos tienen un importante valor, ya que no solo presentan propuestas de acción para atender a los sectores de población más vulnerables, sino que también de manera más o menos explícita suelen establecer y transmitir prioridades y objetivos. En línea parecida, los documentos de planificación institucional suelen incorporar contenidos con los que se trata de dar sentido y legitimidad a las acciones estratégicamente adoptadas (principios orientadores, marcos de referencia, enfoques estratégicos, etc.), por lo que permiten acceder a algunas claves sobre cómo se concibe el modelo de atención y promoción de la población más vulnerable. Finalmente, al mismo tiempo, los documentos oficiales de las administraciones públicas como las memorias de los programas y de evaluación de los planes estratégicos de inclusión suelen aportar datos sobre el grado de cumplimiento de estos, y sobre cómo se traslada a la práctica la normativa al uso.

Bajo estas lógicas, en este trabajo se ha realizado una revisión documental de distintas producciones administrativas publicadas que tanto a nivel estatal como autonómico ayudan no solo a definir el modelo de inclusión de la población gitana a uno y otro nivel, sino que también permiten sopesar su impulso y desarrollo práctico. Así, en primer lugar, en el ámbito estatal se han revisado principalmente los documentos en los que se planifica la atención para la promoción de la población gitana: la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, así como los planes operativos establecidos para concretar los objetivos contenidos en la misma (y que se corresponden con los periodos 2014-2016 y 2018-2020).

En este mismo nivel se han revisado los informes de seguimiento de estos dos últimos planes operativos, y el informe de seguimiento intermedio de la Estrategia Nacional que contiene información relativa al presupuesto para el desarrollo de las medidas de atención específicas para la minoría, así como información sobre la tipología de estas medidas, en parte desagregadas por territorios autonómicos. Por otro lado, se han revisado las memorias del Programa de Desarrollo Gitano (desde el año 2009 a 2017), principal instrumento para la atención integral de la minoría, y donde también se incorpora información presupuestaria y sobre la tipología de medidas desarrolladas a través del programa.

A nivel autonómico se han revisado la documentación normativa y de planificación del modelo de inclusión para el conjunto de la población vulnerable, lo que comprende fundamentalmente los planes de inclusión desarrollados en la comunidad (correspondientes a los años 1998 y 2018), la ley de servicios sociales autonómica (Ley Foral 15/2006), la carteras de servicios sociales (Decreto Foral 69/2008), y las normativas de rentas mínimas (Decreto Foral 120/1999, Ley Foral 1/2012, Decreto Foral 26/2018). En paralelo se han revisado las estrategias de inclusión específicamente di-

rigidas a la población gitana (correspondientes a los años 2011-2014 y 2018-2022), y las memorias de evaluación de los programas de inclusión dirigidos al conjunto de la población donde se recogen datos sobre la población gitana partícipe en los mismos. Entre las memorias consultadas se encuentran también las de programas de inclusión desarrollados por entidades del tercer sector que por su relevancia y eficacia han resultado trascendentales en el mapa de recursos de inclusión para la población gitana (programa ACCEDER).

La descripción del modelo de inclusión de Navarra también se ha beneficiado del trabajo realizado en el marco del proyecto INCLUSIVE y que además del análisis de fuentes documentales se ha nutrido de la valoración de informantes clave y cuyo proceso de análisis se realizó en paralelo al realizado para este trabajo (Sánchez Salmerón *et al.*, 2018). Finalmente, entre la documentación consultada para la revisión del modelo de inclusión de la población gitana de Navarra se ha llevado a cabo una revisión de la hemeroteca, sobre todo para el análisis de las experiencias pioneras en la promoción de la minoría llevadas a cabo en la década de los años ochenta.

Una vez enunciadas las principales fuentes empleadas, cabe señalar que, aunque el nivel de fiabilidad y credibilidad de los datos manejados es alto por proceder de fuentes oficiales y públicas, se han encontrado algunos problemas de disponibilidad. Así, por ejemplo, en algunas de los documentos de evaluación consultados se aportan datos de participación y personas beneficiarias estimados. También así ocurre con algunas de las partidas presupuestarias que se aportan en este tipo de informes. A este respecto, cuando las fuentes han señalado algún hecho como estos o parecidos también se ha hecho notar en este trabajo para hacer una lectura cautelosa de los datos. Por otro lado, hay que tener en cuenta que en muchos de los programas de inclusión que recogen datos por perfil étnico estos se ven sesgados por las prácticas de heteroidentificación que tienen que hacer los profesionales que trabajan en estos dispositivos, lo que también conmina a adoptar cierta cautela cuando se aportan datos de participación de la población gitana en los recursos de inclusión. Este tema no obstante se trata con más detalle en líneas sucesivas.

Análisis cuantitativo de encuesta precodificadas

La segunda de las técnicas empleadas para esta investigación consiste en el acercamiento cuantitativo a la realidad de los individuos y hogares gitanos a través de los datos disponibles en la principal encuesta diseñada específicamente para analizar de forma objetiva las necesidades sociales de los sectores más vulnerables en nuestro país. En concreto, la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales (EINSFOES-SA) tiene por objetivo analizar las condiciones de vida y la exclusión social recogiendo datos de hogares en exclusión representativos a nivel estatal y autonómico. La misma se viene desarrollando con una perspectiva multidimensional y recogiendo información sobre treinta y cinco indicadores que abarcan aspectos políticos, económicos y sociales de la exclusión social (ver p. 326), y que han sido consensuados por distintos expertos en la materia teniendo en cuenta las particularidades de las estructuras de integración social (mercado laboral, Estado de Bienestar, redes sociales y comunitarias, etc.) de nuestro país (Laparra Navarro *et al.*, 2007b).

La encuesta se ha venido desarrollando durante los años 2007, 2009 y 2013 (siendo este el último año al momento de desarrollar este trabajo) manteniendo este enfoque. En esta investigación se han empleado las encuestas de los años 2007 y 2013, no solo porque permiten recoger información sobre el primer impacto de la crisis sobre la población española y su evolución seis años después, sino porque también son los dos

años en los que el tamaño muestral de la población gitana es mayor y permite recabar más información.

En lo específico, en 2007 el tamaño de la muestra del total de hogares fue de 3.616, lo que suponía una muestra de 9.549 individuos. En el año 2013 estos datos alcanzaron los 8.776 hogares y 23.715 individuos. Debido a que la encuesta sobrerrepresenta a los sectores de población en los que existe algún indicio de exclusión, permite acceder a información sobre los mismos que suelen quedar infrarrepresentados en otras encuestas al uso (como la Encuesta de Condiciones de Vida o la Encuesta de Presupuestos Familiares, ambas del INE). Esto además permite obtener información sobre sectores de la población como el gitano que se encuentran a su vez sobrerrepresentados en el espacio de la exclusión. Así pues, entre todos estos hogares, la muestra de población gitana en la encuesta de 2007 fue de 66 hogares y 209 individuos, y en el año 2013 de 211 hogares y 777 personas.

Como se puede apreciar, en cualquier caso, la muestra sigue siendo reducida por lo que sin duda los datos recogidos deben de tomarse con cautela. En el análisis que se realiza en este trabajo se ha tenido muy en cuenta este hecho y los datos se analizan tratando de hacer lecturas en clave de tendencias e indicios antes que interpretando los datos recogidos con exactitud (ver capítulo 6, p. 121). Con todo, se ha optado por hacer un análisis meramente descriptivo y comparativo con el resto de la población, y en la medida que el número de casos por territorios autonómicos no es representativo, se ha llevado a cabo los análisis tomando la muestra estatal al completo.

A esto hay que añadir que la identificación de los individuos gitanos entrevistados corre a cargo de las personas entrevistadoras (heteroidentificación), por lo que puede estar sujeta a algunas imprecisiones. Una de las principales dificultades a la hora de abordar no solo las investigaciones sobre la población gitana sino también las políticas sectoriales dirigidas a la misma, es el hecho de que no se trata de un grupo de población claramente definido, esto es, la identificación de una persona como miembro del grupo étnico no es inmediata. Incluso en ocasiones los miembros de la minoría étnica pueden preferir no identificarse o ser identificados como tales, y son muchas las situaciones en las que los propios individuos pueden dudar de su propia pertenencia al grupo minoritario (Gamella Mora, 1996).

Para Bhopal y Myers (2008) por ejemplo, el uso del término gitano puede resultar muy controvertido, porque en ocasiones no es el empleado por las personas a las que busca denominar para referirse a sí mismas. Así ocurre en buena parte de los países del continente. En nuestro país, en cambio, el término es ampliamente usado por la minoría para definirse a sí misma y a su cultura. Aunque, como es sabido, todavía en algunas circunstancias se emplea con connotaciones negativas por parte de la sociedad mayoritaria, lo que motiva que la pertenencia pueda ocultarse sobre todo en situaciones en las que es probable que se lleven a cabo actitudes discriminatorias.

Como ha subrayado Popova (2016), cuando se emplea en el desarrollo de políticas sectoriales —y esto es válido también para las investigaciones sociales— el término hace referencia a un espacio confuso de identidades y grupos conectados horizontalmente por tener algunos elementos culturales compartidos, pero sobre todo, por sus similitudes socioeconómicas. Este último aspecto es especialmente controvertido, primero, porque favorece la asociación automática entre identidad gitana y condiciones de vida precarias. Si bien, como muestran las evidencias, no solo abundan los casos de población gitana ocupando posiciones socioeconómicas medias y acomodadas, sino que además este hecho no acarrea per se una completa aculturación (Prieto-Flores *et al.*, 2012). Y segundo, porque puede conducir a una sobrestimación de la población gitana en la muestra de los estudios e investigaciones sociales sobre pobreza y exclusión,

ya que se corre el riesgo de incurrir en identificaciones erróneas en base a prejuicios o estereotipos. Como se señalan Damonti y Arza (2014) esto puede concretarse en la no identificación como hogares gitanos los de aquellas familias (gitanas) que se encuentran integradas o, al contrario, la identificación como hogares pertenecientes a la minoría de aquellos en situación de exclusión cuyos miembros no se identifican con esta.

En cualquier caso, a pesar de estas limitaciones el análisis de la encuesta resulta de sumo interés para el estudio en tanto recoge información no solo sobre aspectos centrales en la situación de inclusión-exclusión de la minoría, sino que también sobre aspectos relevantes para esta investigación como la participación en recursos y dispositivos de inclusión social (programas de garantía de ingresos y de rentas mínimas, las políticas de empleo y formación laboral, la participación en entidades del tercer sector y servicios sociales, etc.), el desarrollo de estrategias de supervivencia (realización de actividades económicas informales, percepción de ayudas puntuales de entidades privadas, apoyos informales) o la percepción de situaciones de discriminación por condición étnica.

Análisis relatos de vida de personas partícipes en recursos territoriales de inclusión

Siguiendo la clasificación de las estrategias metodológicas en el continuum cualitativo de Valles Martínez (2009), los relatos de vida, incardinados en el conjunto de técnicas biográficas, constituyen una modalidad especial del estudio de casos. Aunque como el propio autor matiza, el caso, no hay que entenderlo necesariamente referido a un único individuo. Este puede ser definido en función de las características o hechos compartidos por un agregado de individuos o colectividades (familias, hogares, grupos sociales...). Así, en el particular que nos ocupa, cabe reiterar que el interés se centra en indagar sobre un sector concreto de la población, esto es, la minoría gitana en situación de vulnerabilidad y exclusión, ante un hecho social específico, su proceso de inclusión a través de los recursos al uso disponibles en su entorno más inmediato.

Se ha señalado en ocasiones previas que este tipo de análisis, puesto que implican un proceso de indagación detallado y comprensivo de diversos casos, resulta de especial interés en las investigaciones vinculadas con los servicios sociales —y por extensión las políticas de inclusión— particularmente preocupados tanto en lo que tienen de único como en lo que tienen de común las trayectorias de las personas en los programas y recursos sociales (Stake, 1998). En tanto el fin último es proporcionar la información lo más detallada posible acerca de la interrelación entre el desarrollo de los dispositivos de inclusión y las trayectorias de inclusión-exclusión de las familias e individuos participantes, esta investigación se incardina en esta lógica. Se acerca además en ello a una investigación evaluativa del impacto de los distintos programas de inclusión en el contexto de la totalidad de las necesidades de los individuos beneficiarios y en el contexto de la totalidad del problema tratado. Una demanda igualmente vinculada con la investigación en trabajo social (Acero Sáez, 1988), y nuevamente, por extensión, con las políticas de inclusión.

Como también ha subrayado Acero Sáez (1988), la investigación sobre los problemas que afronta la intervención social debe tener idealmente dos objetivos: la obtención de resultados que puedan redundar en la mejora de los servicios, y la ampliación de los conocimientos para la acción profesional. Es por ello que, además del propósito de descripción y evaluación del hecho a estudiar, la expectativa es que de todo ello se deriven algunas propuestas de mejora de la acción inclusiva para con la minoría

gitana. Esta pretensión de aunar la singularidad de las situaciones de los individuos y hogares con la necesidad de buscar elementos comunes que puedan organizar y orientar la práctica de la acción social se encuentra en las raíces de las disciplinas orientadas a la intervención y transformación de lo social, y son, por consiguiente, un componente esencial en la investigación aplicada. Tal y como lo expresó la precursora del trabajo social Mary Ellen Richmond, en su obra *El diagnóstico social* 1996, esta perspectiva permite pasar de una serie de casos particulares a una formulación general, y de una verdad general inferir algunos hechos nuevos acerca de otros casos particulares.

A este respecto, debido al carácter territorial de los recursos de inclusión sobre los que se quiere poner el foco, se plantea así mismo que la estrategia de investigación se base en el estudio del caso navarro. Una decisión que responde a criterios de eficiencia, pero fundamentalmente a criterios de significatividad. Ciertamente es que se ha señalado en ocasiones que debido a que el foco de esta estrategia de investigación se ubica en la profundización y en el conocimiento lo más detallado posible del caso, por consiguiente, muestra problemas de generalización de los resultados (por ejemplo en Blasco, 1995, citado por Neiman y Quaranta, 2006). Aceptado esto, y aún teniendo en cuenta la particularidad del modelo de inclusión de Navarra para la minoría gitana, se considera que en la medida los retos que las políticas de inclusión para con la minoría son compartidos por otros modelos territoriales a nivel estatal buena parte de las conclusiones e interpretaciones de los datos que se deriven del estudio del caso pueden ser aplicables a otros contextos.

El uso de relatos de vida en los análisis sobre inclusión y exclusión social

Tal y como se apuntó, la técnica empleada es el análisis del relato de vida de 25 familias gitanas en situación de vulnerabilidad que se encuentran participando o han participado en distintos dispositivos de inclusión de Navarra. Esta elección se justifica, siguiendo a Kofes (2015), por el hecho de que los relatos de vida no deben ser considerados exclusivamente como una experiencia individual y como una narración subjetiva. Los relatos hablan de experiencias que sobrepasan al sujeto que los relata por lo que son fuentes de información, pero también transmiten una interpretación y reflexión sobre las experiencias vividas. Al agruparse distintos relatos y establecerse interconexiones entre estos se puede pretender una mayor generalidad en los resultados y su análisis. En este mismo sentido se han manifestado también Cornejo *et al.* (2008) cuando señalan que los relatos trabajan sobre interpretaciones de la realidad por parte de los sujetos (enfoque hermenéutico), que les permiten tomar posición sobre lo que cuentan (enfoque existencial), y construir conocimiento a partir de la interacción que tiene la persona investigadora (enfoque constructivista). La memoria del informante debe ser entendida entonces como una producción activa de contenido y significados, cuyo tratamiento por parte de las personas investigadoras es fundamental para que responda a los criterios de la investigación que se plantea. También en Pujadas Muñoz (2002) la acumulación de una muestra más o menos amplia de voces —que denomina relatos cruzados o múltiples— permite trabajar estableciendo comparaciones y categorizaciones a través de los relatos de varios individuos cuya selección responda a criterios de representatividad en función de los objetivos de la investigación.

En los relatos de vida el tiempo adquiere gran centralidad, puesto que al tratarse de un método biográfico los relatos se van construyendo sobre los vectores pasado, presente y futuro (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2006). Es gracias a ello que se ha

considerado un enfoque idóneo para comprender los procesos de inclusión-exclusión debido a su carácter dinámico y procesual. Resulta así mismo de gran utilidad para detectar factores exclusógenos de carácter estructural, institucional e individual-familiar, lo que permite un conocimiento más holístico del fenómeno. En definitiva, el empleo de fuentes orales permite acceder a una mejor comprensión de los procesos de inclusión-exclusión como fenómenos heterogéneos y multidimensionales, permitiendo identificar a partir de las aportaciones de las personas implicadas cuáles son los principales obstáculos —en ocasiones no previstos— para la mejora de sus condiciones de vida y su movilidad social. Y por consiguiente, también permite reconocer y detectar aquellos otros factores que contrarrestan estas dinámicas y que genera posibilidades de inclusión o de salida de las dificultades en términos generales (Laparra Navarro *et al.*, 2007c; Pujadas Muñoz, 2002; Montero Casassus, 2015), un aspecto especialmente interesante para la propuesta que aquí se plantea.

Sirva como muestra de todo ello que este método ha sido utilizado habitualmente en nuestro contexto para realizar análisis sobre perfiles de pobreza, exclusión, desigualdad, o para estudiar las estrategias adoptadas por los hogares en dificultad (ver por ejemplo Laparra Navarro *et al.*, 2012; Laparra, 2015; Martínez Virto, 2014; Subirats *et al.*, 2005). El empleo de relatos de vida ha sido incorporado además en el proyecto INCLUSIVE al que se hacía referencia anteriormente, con el fin de analizar la eficacia de las medidas de inclusión en los distintos modelos de inclusión autonómicos examinados.

Estos estudios más recientes se suman a una larga tradición de uso de las fuentes orales para el estudio de las condiciones de vida de la población pobre y/o obrera, entre las cuales suele tomarse como referencia la obra *Los hijos de Sánchez de Lewis* (2012). Si bien, como han apuntado Subirats *et al.* (2005), la falta de continuidad en el empleo del método en ciencias sociales ha dificultado su consolidación como instrumento para el análisis de los fenómenos sociales y las experiencias de los grupos sociales más vulnerables. De ser así, podría haber traído consigo, por ejemplo, un mejor conocimiento de las experiencias de integración e inclusión social de la minoría gitana y sus condiciones de vida, tomando como idea de fondo que el uso de las fuentes orales permite acercarse a la cotidianidad y las prácticas de vida silenciadas (Ferrarotti, 1988, citado por Mallimaci y Giménez Béliveau, 2006).

En el caso concreto de la población gitana también en nuestro contexto se han llevado a cabo diversos estudios apoyados en fuentes orales. Deben mencionarse, entre otros posibles, sobre todo los estudios sobre mujeres gitanas participantes en recursos de la Asociación Barró donde se presenta con toda literalidad su interpretación de diversos aspectos de su vida cotidiana (Asociación Barró, 1998; Letjós Llambias *et al.*, 2009), o el de Gamella Mora *et al.* (1999) que recoge el relato de tres mujeres gitanas, y a través de los cuales el equipo investigador presentan distintas estrategias de integración socioeconómica, y los valores y creencias comunes en cada uno de estos tres hogares.

Dicho todo lo anterior, una cuestión que es necesario aclarar es que los relatos de vida —u otros métodos biográficos— no permiten definir situaciones tipificadas de inclusión o exclusión. Y esto no por una cuestión de problemas de generalización de resultados, sino por las características propias del fenómeno a estudiar. Como se decía, una cualidad clave es su pluralidad y heterogeneidad. Y aunque determinadas dificultades y problemas aparecen con frecuencia sobre determinados segmentos o colectivos de la población concretos, estos no se producen siempre con la misma intensidad, ni tienen las mismas consecuencias, ni se interrelacionan entre sí del mismo modo. Además, los individuos, grupos y comunidades generalmente experimentarán

diferentes grados de inclusión y vinculación con diferentes ámbitos de la vida, y estos cambian a lo largo del tiempo, a medida que van cambiando los factores externos e internos.

Ha sido habitual entonces en los estudios de exclusión e inclusión social hacer referencia a distintos perfiles-situación o a distintas trayectorias en función de las causas que originan los itinerarios de exclusión. Sirva esto para recalcar que en este trabajo no se trata de hacer un análisis sumario de las distintas posiciones que la población gitana mantiene con respecto a los sistemas de protección e inclusión social. Las fuentes empleadas en este trabajo, aunque ofrecen una gran variedad de perfiles-situación (ver p. 330), no terminan por agotarlos. En términos generales, las situaciones de las personas entrevistadas dan muestra de trayectorias y situaciones de exclusión moderada. Muchas otras familias gitanas en situación de exclusión más severa pueden estar incluso fuera de la órbita de los dispositivos de inclusión adoptados como referencia en este trabajo.

Para el caso que nos ocupa, habría que añadir también la dificultad que emana de la ausencia de consenso sobre cuáles son los mecanismos o dimensiones sobre las que se produce inclusión social. Ha sido por lo general habitual hacer distingo entre diversas situaciones de exclusión e integración social en función de la acumulación o ausencia de dificultades en base a indicadores predefinidos (integración precaria, exclusión moderada, exclusión severa...). Aquí la integración o inclusión se construye como ausencia de problemas que generan exclusión social (Cameron, 2006). Pero como se tuvo ocasión de ver, se ha entendido la inclusión social no como el antónimo de la exclusión social —la ausencia de problemas o dificultades— si no resultado de otros mecanismos y agentes: mejora de la capacitación de los individuos para participar en la vida social, redistribución de los recursos económicos y de las oportunidades, mejora de la activación y participación política, y el reconocimiento de grupos minoritarios y el disfrute de los derechos. Dicho de otro modo, la ausencia de una definición clara de qué define una situación de inclusión social dificulta sobremanera su dimensionamiento e identificación, más todavía en la medida que las propuestas de definición suelen apoyarse en nociones difícilmente medibles y comparables como las de participación, capacidad, independencia o vulnerabilidad (Lautier, 2008). Se ha llegado a considerar por ello la inclusión como un objetivo loable, aunque inalcanzable (Silver, 2012).

Así pues, para más concreción, tal y como se ha señalado en otros estudios previos, se parte de la premisa que los sectores de población más vulnerables —no necesariamente excluidos— condicionan su situación de inclusión a la capacidad de mantener sus hogares de forma autónoma e independiente del apoyo estatal (Marshall Smith, 2005). Siendo así, los principales ejes sobre los que se va a realizar el análisis van a estar vinculados con la capacidad de los recursos para genera oportunidades de mejora y salida de las situaciones de exclusión, y la capacidad de los mismos para aportar habilidades y competencias a las familias e individuos para que puedan desenvolverse de manera autónoma.

Por otro lado, para este trabajo se han tomado en consideración como políticas de inclusión aquellas medidas que tratan de facilitar la salida de las situaciones de exclusión mediante una prestación económica o material, la mejora de la formación o capacitación laboral, o a través del acompañamiento profesional. Con todo, esta sigue siendo una definición parcial de las políticas y medidas inclusión, pero resulta la más accesible. Algunos de los mecanismos de la inclusión social requieren de la promulgación de derechos (participación democrática y reconocimiento principalmente), mientras que otras dimensiones precisan del desarrollo de recursos y dispositivos (ca-

pacidad e igualdad). Por otro, mientras algunos de estos mecanismos de inclusión y exclusión precisan de operaciones a nivel estatal e internacional (sobre todo los vinculados con el acceso y reconocimiento de derechos) otros se materializan a nivel micro y a través de intervenciones sociales en proximidad (aquellos vinculados con los recursos). Hay que partir de la premisa además son precisamente estos recursos en los que hay contacto palmario los que van a formar parte de la experiencia de las personas entrevistadas, y es por tanto de donde se puede obtener mayor información basada en la experiencia.

Dicho esto, hay diferentes posturas acerca del valor y confianza que proporcionan las fuentes orales. Las perspectivas más críticas cuestionan la exactitud de la información, puesto que las personas informantes pueden silenciar acontecimientos que puedan representar regresión o fracaso social. Los protagonistas de las historias tienen sus propios objetivos y pueden filtrar la información que ofrecen. Además, al sustentarse los relatos sobre la memoria de los sujetos, estos pueden ser confusos e incoherentes a la hora de relatar hechos o acontecimientos que puedan resultar relevantes. Cierto es que los anacronismos e incoherencias parecen reducirse cuando el planteamiento de la investigación se realiza sobre relatos de vida, donde el tratamiento de los acontecimientos es más temático y no necesariamente lineal o cronológico. Como puntos a favor se han señalado, por ejemplo, la posibilidad de contrastar la perspectiva macro y micro, la riqueza y profundidad de la información que puede obtenerse —en muchos casos imprevista— y que permite recoger un corpus abundante y rico de información. Esta última es reconocida como una de las principales ventajas de la técnica, aunque en ello resida también su mayor dificultad: la gestión de la abundante información y la presentación coherente de los resultados (Kofes, 2015; Pujadas Muñoz, 2002; Sanz Hernández, 2005; Vasilachis de Gialdino, 2006).

Incorporar la perspectiva de las personas en el análisis de las políticas de inclusión resulta además de especial interés por diversos motivos. El primero de ellos es que permite acceder a la valoración que hacen las personas participantes del impacto de los distintos dispositivos en sus condiciones de vida, una cuestión que en ocasiones se subordina a la opinión profesional-técnica. Por otro lado, muchas de estas personas son derivadas de unos dispositivos a otros y no solo tienen información de primera mano sobre las características de los programas y recursos, sino que, en su propia trayectoria, pueden identificarse claramente algunos de las disfuncionalidades y potencialidades de la respuesta institucional ante sus situaciones de dificultad. En ocasiones el conocimiento técnico-profesional es incompleto porque se limita a la participación de las familias e individuos en algún dispositivo en concreto, o a la intervención sobre algún ámbito específico. La técnica del relato en contraste permite hacer una radiografía de la situación social al completo de las trayectorias, y acceder a una valoración externa basada en la experiencia de la adecuación de los recursos y prestaciones a las necesidades e intereses de cada caso.

Selección y desarrollo de los relatos de vida

Tenidas en cuenta estas dificultades sobre la identificación de la población gitana señaladas anteriormente (heteroidentificación), la selección de los relatos de vida examinados en este trabajo fue realizada por profesionales de entidades sociales del territorio, en su mayoría vinculadas con el trabajo inclusivo con la población gitana. En los casos en los que se trata de entidades que no trabajan específicamente con población gitana la identificación de las personas entrevistadas como pertenecientes a la comunidad corría también a cargo de los equipos profesionales. En ningún momento

se preguntaba directamente a las personas por su pertenencia étnica, aunque en la mayoría de los relatos existen referencias espontáneas que así lo confirman: «ya sabes como somos los gitanos...» (Joaquín, relato nro. 18); «pues encima los gitanos lo tenemos muy mal...» (Yolanda, relato nro. 15), etc. Además, en tanto la identificación en este caso corre a cargo de profesionales que han venido trabajando con las familias e individuos por largos periodos de tiempo se considera que se reduce notablemente el riesgo de identificaciones erróneas.

Los relatos se realizaron en dos sesiones. En todas ellas se empleó el mismo patrón de entrevista lo que ha permitido su análisis conjunto (ver p. 347). El protocolo de entrevista abordaba aspectos clave como: la situación que motivó la solicitud de ayuda a servicios sociales o a alguna entidad, las condiciones de vida en el momento de solicitud de la ayuda, la situación de empleo e ingresos dentro del hogar, la identificación de recursos e intervenciones llevadas a cabo durante el itinerario de inclusión y su valoración, situación tras el paso por los recursos y perspectivas de futuro, etc. Y aunque el protocolo se empleó para asegurar que todos estos elementos se incorporaban en los relatos, cada uno de ellos seguía su propia dinámica, por lo que en algunos casos el peso de cada uno de estos aspectos resulta mayor o menor.

Para la presentación de los resultados se ha utilizado la técnica intercalar citas en la composición del texto para apoyar las afirmaciones analíticas o interpretativas realizadas (Pujadas Muñoz, 2002). Para mantener el anonimato de las personas informantes se han utilizado nombres ficticios y se han ocultado aquellas informaciones que pudieran ser sensibles (como nombres de localidades, de terceras personas o fechas concretas de acontecimientos relevantes). La fragmentación de los relatos en citas también contribuye a dificultar la identificación de las personas informantes.

Principales aspectos considerados en el análisis de los relatos

En este trabajo se ha realizado un análisis temático de los relatos poniendo énfasis en los aspectos relacionados con la participación de los informantes y sus hogares en los distintos recursos de inclusión del territorio. Si bien, disponer de información sobre otras cuestiones vinculadas con la presencia de problemáticas en los hogares ha ayudado a profundizar en cómo estos se interrelacionan y acaban por generar nudos y dificultades para avanzar en los itinerarios de inclusión e incorporación social de los individuos y sus hogares.

Las principales aspectos y temáticas sobre las que se ha centrado el análisis dimanaban de la revisión de la literatura sobre el estado de la cuestión que se abordó en partes previas de este trabajo. Como ya se hizo notar, en su dimensión más operativa la inclusión social ha estado vinculada en la práctica con el acceso a los programas de activación en el empleo, de ingresos mínimos, y de acompañamiento en el marco de los servicios sociales y personales. Como también se pudo ver, estos recursos se incardinan dentro de aquellos mecanismos que procuran mejorar la capacitación de los individuos para que puedan lograr una vida más autónoma y puedan alcanzar la satisfacción de los bienes más básicos.

En suma, el acceso a programas de garantía de ingresos, recursos de acceso a bienes de primera necesidad (alimentación, vivienda...) y a los programas de incorporación sociolaboral conforman la constelación de medidas sobre la que se dirimen las oportunidades de los hogares gitanos de iniciar itinerarios de inclusión social, solventar las dificultades que minoran su bienestar, y aumentar sus oportunidades de mejora de sus condiciones de vida. Como en otros estudios y análisis sobre procesos de exclusión e inclusión, este análisis se articula sobre tres ejes o esferas: eje de la producción,

ciudadanía y relacional (ver p. 326) y que se corresponden con las señaladas como principales esferas y mecanismos de inclusión social (ver tabla 2.1, p. 45). Sobre cada una de ellas se han adoptado una serie de indicadores o categorías para el análisis temático cuyo tratamiento ha sido principalmente analítico, primando la interrelación existente entre sí.

Así, en primer lugar, en la primera de las esferas o dimensiones de la producción se incluyen como temas o categorías de análisis aquellos aspectos vinculados con el acceso al empleo, a unos ingresos suficientes y con las privaciones que resultan de la ausencia o insuficiencia de ambos. Se ha considerado la identificación de las trayectorias laborales de las personas entrevistadas, teniendo en cuenta las características de los empleos y actividades a las que se acceden (nivel de cualificación requerido, condiciones del empleo, etc.). Se ha examinado con especial interés la presencia de empleos de exclusión y/o informales en estas trayectorias y los factores que motivan la realización de estas actividades, así como su capacidad para funcionar como estrategias de supervivencia y aminorar/incrementar las dificultades de los hogares.

Se ha observado también la aparición de elementos conflictivos en el acceso a los empleos informales/tradicionales y el acceso a los programas de protección social. Un aspecto también analizado ha sido la valoración del peso de la herencia social y los orígenes en las trayectorias laborales de los informantes, y en general la de aquellos aspectos que pueden dificultar la incorporación al empleo y que explican la distancia con respecto al empleo formal. Aspectos como el imaginario y valoración subjetiva sobre el empleo y las posibilidades de acceso al mismo han sido estimados, tratando de contrastar la percepción sobre las propias capacidades y las oportunidades existentes para la inserción en el mercado laboral ordinario.

En lo que respecta a los ingresos, se han recogido las dificultades para acceder a los mismos ya sea a través de las rentas del trabajo o sociales, analizando la capacidad de ambas para proveer de los ingresos suficientes que satisfagan las necesidades de los hogares. Cuando han existido, se han examinado el uso de estrategias alternativas para acceder a unos ingresos. En consecuencia, la aparición de privaciones y la insatisfacción de bienes considerados básicos (alimentación, vestimenta, tratamientos de salud...) en los hogares se ha puesto en diálogo con antedichas dificultades, y esto tomando en consideración además el tamaño de los hogares.

En la segunda de las esferas vinculadas con la ciudadanía, se ha examinado aquellos con especial interés aquellos aspectos relacionados con el acceso a los dispositivos y medidas de inclusión presentes en el mapa de Navarra. De un lado, se ha puesto el foco sobre el acceso a los sistemas de garantía de ingresos y en su eficacia para proteger a hogares en los que se acumulan dificultades económicas con gran intensidad. Especial interés, por su relevancia para el caso de la minoría ha sido el análisis de la incidencia del programa de rentas mínimas del territorio y su puesta en diálogo con la aparición o mantenimiento de las dificultades y privaciones en los hogares. Se han observado de igual manera las actitudes ante la percepción de apoyos económicos en comparación con el acceso al empleo ordinario.

En lo que respecta a los recursos de activación e inserción sociolaboral, se describe el acceso a los programas de formación prelaboral y cualificación profesional y su valoración por parte de los individuos incluídos. Se ha tratado de inferir el potencial y las limitaciones de estos recursos para favorecer el acceso al empleo normalizado, y para ofrecer de un acompañamiento intenso y adecuado a las circunstancias y características de los beneficiarios. Algo similar ha ocurrido con los programas que acarrear el acceso al empleo protegido, tratando de valorar a la luz de las trayectorias de los participantes su capacidad para propiciar el acceso al empleo. Se han tratado

de distinguir por otra parte aquellos otros resultados derivados de la participación en estos espacios no necesariamente vinculados con el acceso al empleo. La adecuación de la oferta formativa a los intereses y la motivación de las personas entrevistadas, y la acomodación de los programas a las dificultades de los hogares (necesidades de conciliación, desarrollo de actividades/estrategias económicas...) se ha incorporado como un aspecto relevante. En ello se han tenido en cuenta las aportaciones de las Entidades del Tercer Sector a los itinerarios de inclusión y el papel que desempeñan en el mismo desde la percepción subjetiva de los individuos.

También incardinada en esta esfera o dimensión ciudadana se ha atendido a las dificultades para acceder a la vivienda por parte de los hogares entrevistados, especialmente a través de los recursos públicos. La capacidad de los programas de vivienda para paliar las situaciones de emergencia habitacional y de exclusión residencial se incluye como tema de análisis junto con el impacto de estos mismos programas de acompañamiento residencial en los itinerarios de inclusión desde una perspectiva más allá de la material (seguridad, estabilidad...). A este respecto, se han reparado en los relatos sobre aquellas dificultades en el mantenimiento de la vivienda habitual y sobre los problemas relacionados con las condiciones de la vivienda y el entorno (hacinamiento, la infravivienda, segregación...).

Finalmente, en el tercer de los ejes que versa sobre los aspectos relacionales se analizan el papel de las redes de apoyo formales e informales como mecanismos de contención de las dificultades, de apoyo mutuo y de proveer en general oportunidades de mejora de sus situación. De igual modo, se incorpora al análisis algunas cuestiones no siempre tenidas en cuenta, como es la identificación de prácticas discriminatorias o de competencia interétnica en el acceso a los recursos sociales y al empleo, y su impacto en la eficacia de los recursos de inclusión, especialmente aquellos orientados a la inserción laboral.

Parte III

Resultados, análisis e interpretación de los datos empíricos

Capítulo 5

Articulación del modelo de integración gitana en el ámbito estatal

5.1. El caso español en el escenario europeo para la inclusión de la minoría gitana

En las últimas décadas la discriminación y la exclusión de la población gitana en el continente europeo ha continuado siendo un problema de primera magnitud, especialmente —aunque no solo— en los países del Este, donde el peso demográfico de la minoría gitana es muy alto en comparación con los países de Centroeuropa y de Europa del sur, y donde el tránsito hacia economías de mercado a comienzos de la década de los noventa perjudicó notablemente a las comunidades romaníes (Sirovátka, 2005; Barany, 1994). A pesar de los continuados intentos para mejorar los niveles de integración de la minoría la tendencia no muestra visos de detenerse. Recientes estudios mostraban que en 2016 un vertiginoso 80 % de la minoría se encontraba en situación de riesgo de pobreza y exclusión en la UE, 63 puntos por encima del dato para el conjunto de la población (FRA, 2016).

En la primera década de los noventa el proceso de adhesión de los países del Este en la UE supuso uno de los primeros hitos para la incorporación de la cuestión gitana en la agenda pública y política del continente. La transformación de la población gitana desde la posición de minorías nacionales a la condición de potenciales migrantes ejerció una importante presión para que el tema emergiera con fuerza en la arena política (Sigona, 2010). La protección de las minorías étnicas se introdujo como una de las exigencias previas a los países candidatos a formar parte de la unión. Este prerrequisito quedó recogido formalmente en los conocidos como criterios de Copenhague (1993), y motivó la implementación de programas para este fin. Muchos de estas medidas fueron financiadas con los fondos que la UE destinaba a los futuros países miembros para ayudarles a cumplir con los estándares económicos y de cohesión necesarios para formar parte de la comunidad política.

Aunque los fondos europeos contribuyeron a introducir algunas mejoras en la situación de la población romaní, por lo general, las medidas desarrolladas fueron muy limitadas. Entre las principales causas que explican este escaso rendimiento se arguye

el carácter cortoplacista y poco sistemático de las medidas adoptadas, y los escasos recursos económicos destinados para tal fin. De igual modo, los escasos progresos logrados se atribuyen a la débil voluntad política de los gobiernos candidatos de aplicar políticas impopulares que pudieran castigarles en los comicios, así como a la notable ausencia de mecanismos de participación de las comunidades romaníes en los procesos de toma de decisiones (Guy, 2009). Ciertamente es que muchas de estas limitaciones derivaban del particular objetivo al que supeditaba la mejora de la integración de la minoría —la entrada en la unión— lo que obstaculizó en último término plantear un enfoque estratégico, coherente y a largo plazo. En cualquier caso, la experiencia resultó positiva porque mostró con claridad la necesidad de mantener el foco sobre la cuestión y el compromiso de las instituciones europeas a largo plazo, puesto que de otro modo sería muy difícil propiciar cambios reales en las condiciones de vida de la minoría (Spirova y Budd, 2012).

Por otra parte, mientras se estaba produciendo la expansión hacia el este, la situación de la población gitana en el resto del continente mostraba claras señales de estar igualmente agravándose. La marcada privación y precariedad de millones de personas gitanas en el continente europeo parecía haberse instaurado como norma. El optimismo y sentimiento de prosperidad que había impulsado la estrategia de Lisboa (2000) a comienzos de siglo parecía no ser participado por la sociedad civil más próxima a la minoría romaní. Todavía se percibió con más claridad en la segunda década del presente siglo. Durante este periodo se venía avivando cierta tensión interétnica en algunos países occidentales, manifestada en ocasiones con incidentes xenófobos, pero de manera flagrante con la promulgación de la expulsión colectiva de algunos grupos gitanos —con ciudadanía europea— en países como Italia o Francia (The Economist, 2010; Fekete, 2014).

Estas medidas claramente conculcan la Directiva 2000/43/EC que establece el principio de igualdad de trato entre la población europea independientemente de su origen racial o étnico, y que sanciona toda discriminación directa o indirecta por estos mismos motivos. Dada la gravedad de los acontecimientos, en 2010 el Parlamento Europeo instó la inmediata suspensión de todas las expulsiones (DO 2011/C 308 E/12). Se puso de manifiesto que la tensión entre el Este y Oeste del continente no era la única dimensión problemática en la ruta hacia la integración de la minoría. El logro de una consistente política en favor de la minoría habría de enfrentarse también a la resistencia de algunos gobiernos nacionales y a la persistencia de fuertes discriminaciones, también institucionales.

Ante este panorama, y una vez finalizado el proceso de incorporación de los países del Este en 2007, aumentó la presión de las ONGs especialmente comprometidas con la minoría para elaborar una política estratégica con la que abordar definitivamente la difícil situación de la minoría en el continente. Existía además cierto temor a que en el proceso de construcción de una comunidad europea más cohesionada y competitiva se pasara por alto a las comunidades romaníes. Tal y como se había puesto de manifiesto durante el proceso de ingreso de los países del Este, resultaba necesario incorporar una política *ad hoc* que pusiera el foco sobre la población gitana para dar respuestas menos superficiales a las complejas e interrelacionadas causas de la exclusión de la minoría.

Uno de los hitos fundamentales lo constituye el impulso de la *Decade of Roma Inclusion (DRI)* entre los años 2005 y 2015. La iniciativa trataba de aunar esfuerzos de diversos agentes^[1] para trabajar conjuntamente en favor de la incorporación de la

[1] Entre los impulsores de la Década se encontraban los gobiernos de Bulgaria, Croacia, República Checa,

cuestión gitana entre las prioridades de las agendas políticas estatales y en el debate público (International Steering Committee, 2005). En cierta medida se esperaba que realizando avances en esa dirección a lo largo de la década se lograra transformar sensiblemente la situación de las comunidades romaníes y gitanas más desfavorecidas. Se trata desde luego de un periodo de tiempo prácticamente inapreciable en comparación con la extensa trayectoria de discriminación y exclusión padecida a lo largo de los últimos siglos. Vista la altura de los retos enfrentados la DRI falló en aquellos propósitos más elevados, aunque, al menos, contribuyó a alumbrar de nuevo el foco sobre las problemáticas padecidas por la minoría:

«Roma inclusion was not buoyed up by a ‘sea change’ in policy-making; the Decade failed to harness the political will to include the Roma as full citizens in European societies» (Rorke *et al.*, 2015, p. 60).

Ahondando todavía más, en la mayoría de las evaluaciones realizadas finalizado su desarrollo se lamentan con amplio consenso los escasos avances logrados en todas y cada una de las áreas de acción propuestas. En el diseño de la DRI se estableció como prioritario la mejora y avance en educación, empleo, salud y vivienda. También desde el inicio, y en un segundo nivel, se establecían como cuestiones transversales la discriminación y las desigualdades de género. Las cuestiones menos prioritarias fueron prácticamente abandonadas a lo largo del proceso, al mismo tiempo que los resultados del resto de ámbitos supusieron tímidas mejoras: la educación fue el ámbito que obtuvo mayores progresos, seguida por los logros en materia de salud, cuyo impacto es mayor que en el empleo o el acceso a vivienda adecuada donde resultan prácticamente inapreciables (Szira, 2015).

Ciertamente la iniciativa no ofreció el tipo de transformaciones sociales necesarias para sacar a millones de personas de la pobreza, deshacer siglos de exclusión, y eliminar los prejuicios y la discriminación estructural (Rorke *et al.*, 2015). No obstante, se pusieron en marcha contribuciones inéditas. Dos de ellas sobresalen. Ayudó a definir las prioridades esenciales para la inclusión de la población gitana, y forzó el compromiso público con la cuestión gitana de un amplio número de gobiernos estatales precipitando el impulso de otras iniciativas similares (como la *EU Framework for National Roma Integration Strategies* inspirada en algunos de sus principios fundamentales).

La respuesta pública a la cuestión también se reavivó en 2005. En ese año el Parlamento Europeo solicitó formalmente a los distintos organismos de la unión, a los Estados miembros y a los países candidatos que reconocieran a la población romaní como minoría europea. También instó a la CE a aprobar «un plan de acción con recomendaciones claras a los Estados miembros y a los países candidatos con objeto de lograr una mejor integración económica, social y política de la población romaní» (DO C 45 E de 23.2.2006, p. 129). Seguidamente, y por primera vez, en diciembre de 2007 el Consejo Europeo abordó directamente la situación específica a la que se enfrentan los gitanos en toda la unión y solicitó a los Estados miembros que utilizaran todos los medios para mejorar su inclusión (Andor, 2011; Guy, 2009; Tsolakis, 2011).

El llamamiento para la inclusión de la población romaní por parte del Parlamento Europeo en 2008 interpelaba a prácticamente todas las naciones europeas y consideraba que UE y los Estados miembros «tienen la responsabilidad conjunta de promover

Hungría, Macedonia, Montenegro, Rumania, Serbia y Eslovaquia; más tarde se incorporaría España junto con Albania y Bosnia y Herzegovina. Entre las entidades internacionales participantes destacan (por sus denominaciones en inglés), entre otras: World Bank, Open Society Institute (OSI), United Nations Development Program (UNDP), Council of Europe (CoE), European Roma Information Office (ERIO), European Roma and Travelers Forum (ERTF), European Roma Rights Centre (ERRC), Roma Education Fund (REF).

la integración de la población romaní y [...] para crear el entorno social y político apropiado para llevar a la práctica la integración de la población romaní» (Parlamento Europeo, 31 enero 2008). El hito definitivo lo supuso la promulgación en 2011 del *Marco Europeo de estrategias nacionales de integración de los gitanos* [COM (2011) 173] que, entre otras cuestiones, instaba a reducir la brecha entre la población gitana y no gitana en cuatro ámbitos clave: vivienda, educación, empleo, sanidad.

No se tratan solo de las áreas en las que la brecha de la minoría es mayor con respecto al resto de la sociedad, sino que también la priorización del trabajo inclusivo en estos ámbitos responde a su valor estratégico. La mejora de la participación en el sistema educativo de la población gitana menor de edad resulta un factor clave para mejorar la situación de la minoría a largo plazo. Por su parte, el acceso al empleo de la población en edad de trabajar sigue considerándose la principal vía de integración social y de salida de las situaciones de marginalidad. La importancia atribuida al ámbito de la vivienda viene dada por el importante impacto que su ausencia o falta de adecuación tiene en la salud y en la reducción de las oportunidades de integración educativa y laboral.

Así entonces, la cuestión gitana fue poco a poco adquiriendo un trato específico en el seno de la UE. Pero este proceso no ha estado exento de críticas, muchas de ellas de fondo y no necesariamente procedentes de los sectores reacios a cualquier apoyo a la minoría que, por otra parte, han sido manifiestamente explícitos en algunos países, donde los complejos y prolongados problemas de privación, marginación y exclusión padecidos por la minoría se han desvirtuado como «problemas culturales» y de comportamiento para los que se demanda más penalización y tratamiento correctivo (Powell y van Baar, 2019).

Dicho esto, entre las críticas hay que enumerar aquellas que sostienen que un abordaje tan localizado sobre la minoría puede coadyuvar a la reproducción de estereotipos y prejuicios sobre las comunidades romaníes, más si cabe cuando el desarrollo de las iniciativas antedichas se estaba produciendo en un momento en el que la población europea comenzaba a sentir el impacto de la crisis. Aumenta el riesgo de que los sectores más desfavorecidos (no gitanos) puedan entrar en competencia por los escasos recursos sociales con la población minoritaria y sea esta percibida como privilegiados por la especial atención que reciben. En esta línea se ha argüido que el énfasis en la necesidad de una atención específica —o especial— para la minoría puede llegar a resultar contraproducente para lograr una auténtica inclusión en la sociedad. Este enfoque no hace sino acentuar la supuesta imagen de inmovilidad de los individuos gitanos y aumentar la distancia simbólica con respecto a la mayoría social (Steindl-Kopf, 2019; Vermeersch, 2012; Surdu y Kovats, 2015).

En términos similares se expresan Marushiakova y Popov (2015, 2011), quienes sostienen que la política europea mantiene una ambivalente formulación del problema, lo que acaba por generar más resultados negativos que positivos. Por un lado, la población romaní es percibida como parte de la estructura social, generalmente ocupando las posiciones socioeconómicas más bajas (enfoque de la marginación). Emplear este argumento para justificar las medidas inclusivas corre el riesgo de confundir la parte por el todo, con lo que se refuerza la identificación de la minoría con estas posiciones sociales y con los sectores más *problemáticos* de la sociedad. El enfoque antagónico (exotismo según los autores), por su parte, considera a la minoría como una comunidad étnica con sus propias características, separada —más que diferente— del resto de la comunidad. La población gitana es tan particular que la atención que se le aplica debería ser muy diferente a las de otras personas o comunidades, lo que acaba reforzando aún más esta división. En la práctica ambos paradigmas —en princi-

pio contrarios— se combinan e interrelacionan y concluyen que es necesario políticas específicas/concretas para la minoría que intensifican y agudizan sus aspectos más perjudiciales:

«The overall development of the European Roma policies has already created a situation in which no matter what action and no matter which kind of the programs and measures will be implemented, all they will only exacerbate the problems [...]. There is vicious cycle of problems which need to be solved; in order to be able to do it, a special policy for inclusion needs to be introduced; this policy, however, stigmatizes Roma and sets them even more apart» (Marushiakova y Popov, 2015, p. 29).

El resultado de todo ello es la apuesta por una *integración selectiva*, no solo en los destinatarios o ámbitos de actuación, sino que también en los enfoques aplicados en uno u otro momento para evitar los resultados indeseados: la completa asimilación o la total desagregación de la comunidad gitana. En todo caso, lo que queda fuera del debate en la integración de la minoría son las causas sistémicas y estructurales de la exclusión de la minoría, que difícilmente pueden ser acometidas poniendo el foco exclusivamente sobre la parte más excluida de la minoría o sus preferencias étnico-culturales.

Finalmente, también se ha señalado que vincular entre sí a toda la población romaní del continente —convirtiéndola en una gran minoría transnacional a pesar de la diversidad histórica, cultural, lingüística, socioeconómica de las comunidades gitanas— para justificar una intervención coordinada en los distintos Estados miembros, podría tener algunas implicaciones que pueden incluso resultar contrarias a los intereses del activismo gitano y de la propia población gitana implicada. Como advierten Vermeersch (2012) y McGarry (2012) puede darse el caso de que entender la cuestión gitana como un asunto europeo inhiba la responsabilidad de la política nacional, especialmente en aquellos países donde padece mayor rechazo. Los responsables políticos pueden escudarse en que estos asuntos competen solo a las instituciones europeas.

5.2. El denominado modelo de inclusión español de la población gitana española

En nuestro país no está nada claro que se haya producido esta dejación de responsabilidades. Al contrario, se ha asumido en líneas generales que mejorar las condiciones de vida de los hogares gitanos es un asunto que concierne en gran medida a los agentes e instituciones públicas. Cuando la minoría recobró la ciudadanía de pleno derecho con el advenimiento de la nueva etapa democrática, la cuestión gitana adquirió cierta relevancia en la agenda política y social del país. Como se señaló con anterioridad, en 1989 se puso en marcha el Programa de Desarrollo Gitano, principal instrumento económico de la política social para con la minoría a nivel estatal. Este hito ponía de manifiesto un inequívoco interés por acometer con carácter propio el conjunto de situaciones que aluden a aquella parte de la población gitana que padece mayores privaciones y dificultades en nuestro país.

Con todo, la implementación de medidas para con la población gitana en nuestro país se anticipó a la implantación de la agenda social europea —y también la agenda para con la minoría— en la primera década del presente siglo, pero llegaba con cierto retraso con respecto a la tecnificación y profesionalización de la intervención social

propia de los Estados de bienestar de nuestro entorno, sobre todo en los países centroeuropeos (Montesino y Ohlsson Al Fakir, 2015). La ausencia de políticas y medidas permitió en último término el desarrollo de una experiencia sensiblemente diferente con respecto a las dinámicas e inercias adoptadas en otros países de nuestro entorno. De hecho, en las últimas décadas del pasado siglo fue adquiriendo forma lo que se ha llegado a denominar como modelo español de integración de la población gitana española. Dicho modelo, se ha articulado fundamentalmente en torno a dos cuestiones básicas. Por un lado, la población gitana se ha beneficiado del desarrollo del Estado de bienestar a lo largo de las últimas décadas y del carácter universal de sus principales pilares (educación, sanidad, etc.). En paralelo, se ha complementado con el desarrollo de medidas específicas para favorecer el acceso a los sistemas de protección y bienestar dirigidos de aquellas personas que tienen más dificultades o que requieren de una atención más intensa por su grave situación de desventaja. Estas últimas además desde un enfoque explícito hacia la minoría, pero no excluyente hacia sectores de población que padecen similares dificultades. Y esto, tanto para no etnificar los apoyos y generar competencia interétnica, como para evitar estigmatizar a la minoría como un sector dependiente de apoyos sociales y que requiere de especial atención. El modelo se ha caracterizado por adoptar un enfoque muy pragmático que ha priorizado el acceso a la protección social de la minoría y por hacer efectivo el disfrute de los derechos sociales para reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de los hogares y familias gitanas (Rodríguez Hernández, 2011; Ringold *et al.*, 2004). En nuestro país no ha sido hasta recientemente cuando se han comenzado a abordar otras cuestiones vinculadas con el reconocimiento de la minoría.

Existe bastante consenso en considerar que bajo este modelo la población gitana ha experimentado importantes mejoras y alcanzado cotas de bienestar sin parangón a las décadas anteriores. Sin embargo, no está tan claro que este haya alcanzado a toda la comunidad, y mucho menos que se haya equiparado con las del resto de la sociedad. Los estudios y análisis llevados a cabo corroboran la continua sobrerrepresentación en el espacio de la exclusión de las comunidades gitanas en nuestro país (Laparra Navarro y Pérez Eransus, 2008), y en el tiempo más reciente, se ha hecho ostensible el fuerte impacto de la crisis sobre las familias gitanas (Damonti y Arza, 2014).

Con todo, el modelo ha gozado de cierta posición referencial en el contexto europeo. Entre los factores que explican este hecho se pueden señalar, en primer lugar, la mejor situación de la comunidad gitana en nuestro país en términos comparativos con la del resto del continente, sin que ello oscurezca el mantenimiento de las importantes dificultades que se señalaban líneas arriba. La convivencia entre la mayoría y la minoría también ha sido en buena medida disonante con respecto a la tónica general de nuestro entorno. La tensión interétnica no ha alcanzado las cotas de conflictividad de otros países de nuestro entorno. Pero tanto o más significativa fue la presidencia española de la UE durante el primer semestre de 2010, y que ejerció un papel central en la consolidación del tema gitano en la agenda europea (Tsolakis, 2011). Apoyándose en la larga experiencia española con la minoría, durante el mandato se definieron objetivos y se establecieron prioridades en el plano político. La presidencia fue determinante para integrar en la política europea los diez principios básicos comunes, fuertemente inspirados en el modelo español (Comisión Europea, 2009)^[2]. Los dos pri-

^[2] Estos principios son: el diseño y aplicación de políticas y proyectos basados en evidencias y no en ideas preconcebidas; centrarse en el pueblo gitano como grupo objetivo de las políticas y proyectos pero sin excluir a otras personas que compartan circunstancias socioeconómicas similares; adoptar un planteamiento intercultural; apuntar a la integración total del colectivo gitano en la sociedad y no crear espacios separados o artificiales (como espacios residenciales segregados, escuelas segregadas, mercados laborales

meros principios hacen referencia precisamente al desarrollo de políticas pragmáticas y no discriminatorias, y a la necesidad de centrarse explícita pero no exclusivamente en la minoría.

Las instancias europeas han adoptado de este modo también la apuesta por el desarrollo de medidas de discriminación positiva contenidas para prevenir sus posibles efectos estigmatizadores, y para no tensar en exceso el apoyo de estas medidas entre el resto de la sociedad, y esto a pesar de que puede acarrear en último término una atención más débil y tímida —y por lo tanto menos eficaz— hacia la minoría. En cualquier caso, esta no es una nota característica solo de la atención a la minoría gitana. También otros sectores de la población muy vulnerables hacen frente a sus situaciones de adversidad poco o mal protegidos por el escaso desarrollo de las políticas de protección social diseñadas a tal efecto o lo exiguo de las políticas asistenciales de contención, un hecho especialmente visible en tiempos de crisis (Marí-Klose y Martínez-Pérez, 2015).

Pero a pesar del impulso de este enfoque a nivel europeo, su puesta en práctica a lo largo del continente no ha sido uniforme. Kostka (2015) señala que la implementación de políticas de inclusión para la población gitana se ve condicionada «por los mapas cognitivos y morales» que orientan la política nacional en materia igualdad. En el caso de España, la percepción generalizada de la exclusión social de la minoría en términos de barreras estructurales habría favorecido la adopción del enfoque antes descrito, apoyado fundamentalmente sobre medidas generalistas (mainstreaming) y, en segundo lugar, en medidas de discriminación positiva explícitas. En otros países donde ha premiado el entendimiento de la situación de exclusión de la minoría en términos de falta de adaptabilidad de sus miembros (como es el caso de Eslovaquia que la autora emplea como referencia de análisis), ha premiado la adopción de un enfoque más localizado (targeting), lo que no ha dado lugar sino a al desarrollo de medidas centradas en cambiar el comportamiento de la población romaní.

Tiende a señalarse que uno de los principales riesgos de las políticas generalistas es el de *pasar por alto* las necesidades de los grupos minoritarios, mientras que la adopción de un enfoque explícito/focalizado compensa este posible déficit y favorece la atención eficaz de los sectores de población más necesitados. Sin embargo, la persistencia de fuertes estigmas sobre la población gitana que las descualifica para su para la completa aceptación social (Goffman, 2006), parece poner en entredicho esta presunción. Así se percibe, por ejemplo, en la aplicación de los Fondos Sociales Europeos, cuyo uso se ha promovido como instrumento para financiar y respaldar la inclusión de la minoría gitana (CE, 2010):

«The adopted targeted approach was supposed to offset the pervasive practice of redirecting funding from the most marginalized communities, instead leading to the isolation of Roma measures from regional and local development strategies. [...] While targeting appeared sensitive to the specificity of the conditions in the Roma settlements, it in fact contributed to the ethnicization of the problem. [...] Roma could benefit only from short-lived training and consulting activities, not linked to public services or poverty reduction programmes» (Kostka, 2015, p. 87).

Así, en aquellos escenarios donde se ha mantenido un enfoque explícito, contraria-secundarios); adoptar una perspectiva de género que tenga las necesidades y circunstancias de las mujeres gitanas; transmisión de políticas entre los estados miembros; uso de instrumentos comunitarios (instrumentos legales, financieros, de coordinación); fomentar la participación de las administraciones regionales y locales; fomentar la participación de la sociedad civil; y fomentar la participación activa de los gitanos en su propio desarrollo.

mente a lo que cabría esperar, se ha mantenido una atención débil de las necesidades de la minoría. El modelo español, en cambio, ha destacado por la aplicación de estos Fondos Estructurales en la promoción de la minoría gitana. Y esto, porque, como sostienen Messing y Bereményi (2017), las políticas selectivas expresamente dirigidas a la minoría no solo han tenido lugar a nivel de programas locales, sino que también a este otro nivel de captación de financiación supranacional, principalmente a través de la acción de entidades privadas, como la Fundación Secretariado Gitano (FSG), que emplea estos fondos en el desarrollo de programas como ACCEDER, expresamente dirigido a fomentar la inserción laboral de la minoría gitana. Aunque como antedichos autores señalan, no se trata de un verdadero instrumento para la integración de la etnicidad en las políticas laborales, sino una estructura paralela de políticas activas de empleo para la población gitana.

5.3. La centralidad de las repuestas autonómicas en la inclusión de la minoría gitana

En España existe una fuerte descentralización en materia de políticas sociales. Los gobiernos locales y regionales asumen las competencias y la responsabilidad en la articulación de las repuestas ante las necesidades sociales. Esto ha dado lugar a que existan importantes diferencias interterritoriales en la intensidad y orientación de las medidas adoptadas. Resulta clarividente por ejemplo el desarrollo de los programas de rentas mínimas autonómicas (Laparra Navarro, 2004). A este respecto, se ha mostrado además que «las comunidades autónomas con mayor nivel competencial tienen una capacidad legislativa y reguladora importante que les permite adaptar sus intervenciones a la realidad política y socioeconómica de sus territorios» (Gallego *et al.*, 2003).

En el caso específico de la minoría ha permitido que en algunos territorios se desarrollen medidas muy orientadas a la satisfacción de sus necesidades, lo que ha contribuido a maximizar las oportunidades de inclusión de los hogares y familias gitanas. Y esto, sobre todo, en aquellos territorios —como se verá en detalle cuando se examine el caso de Navarra más adelante— donde la voluntad y compromiso público por desarrollar medidas para con la minoría se ha conjugado con un tejido social y asociativo gitano fuerte.

Debido a esta delegación de responsabilidades, las competencias de la administración central son limitadas para el desarrollo de políticas destinadas a la comunidad gitana. Corresponde a las comunidades autónomas y entidades locales planificar, diseñar e implementar los programas y las medidas de inclusión social orientadas a atender las necesidades de la población gitana presente en cada uno de los territorios. Esto es válido tanto para aquellas medidas diseñadas específicamente pero no exclusivamente para la minoría, como también para el caso de las medidas de inclusión dirigidas al conjunto de la población de la que la minoría es partícipe por su situación objetiva de necesidad.

Pero esto no significa que la administración estatal no se haya involucrado en la atención de la minoría. Antes al contrario, los recursos dispuestos a este nivel se han adaptado a esta lógica. El *Servicio del Programa de Desarrollo Gitano* (ubicado dentro de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia) supone el principal instrumento político y financiero estatal para desarrollar acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad gitana. En esencia, colabora con las comuni-

dades y las autoridades locales, así como con las organizaciones de la sociedad civil impulsando proyectos de intervención social, en algunos casos coordinados entre los distintos niveles de la administración pública, y entre esta con organizaciones sociales privadas y/o del movimiento asociativo gitano. Además, a este mismo nivel *Grupo de Cooperación Técnica* (GCT) que trata de impulsar iniciativas a nivel local y autonómico para la intervención con la población gitana. Otra de sus funciones clave del grupo es la de favorecer el intercambio de conocimiento y experiencias entre territorios.

Como se señaló en el epígrafe anterior, a nivel europeo se impulsó el desarrollo de estrategias estatales para desarrollar los objetivos y propósitos de la agenda europea para con la minoría. La puesta en práctica corresponde a los distintos estados, quienes tienen que adaptar sus respuestas a los objetivos establecidos en función de las inercias y estructuras gubernamentales de cada territorio. En el caso del español este impulso se materializó en la *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana* (2012-2020), que en algunos casos convive con elaboraciones similares a nivel autonómico. Esta proliferación de estrategias y planes de inclusión a nivel regional son una clara expresión de la incidencia de la cuestión gitana en nuestro país, pero también son una herramienta necesaria debido a las cuestiones que se están señalando y que obligan a una ordenación y estructuración de la atención hacia la minoría desde el nivel autonómico. Como se puede observar en la Tabla 5.1 (p. 102), algunas de estas elaboraciones son previas a este marco estatal, e incluso al *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012* que le precedió. Es el caso de territorios como Andalucía o Cataluña donde se concentra la mayor proporción de población gitana.

En la actualidad no existen una evaluación que pormenore el impacto que esta planificación ha tenido en la materialización de nuevos recursos para la inclusión de las familias gitanas y/o en la provisión de una atención más adecuada a sus necesidades. Aunque en líneas generales las valoraciones concluyen que este ha sido inferior a las expectativas. Y esto, bien porque en algunos casos estas elaboraciones se han limitado a recoger algunos de los dispositivos de inclusión ya existentes en los territorios reafirmando el compromiso de lograr que la minoría participe en ellos, bien porque el desarrollo de acciones específicas ha encontrado serias dificultades, y no solo económicas sino también administrativas. La dificultad para introducir la cuestión gitana como asunto transversal en los distintas áreas y niveles de la administración, desarrollar medidas adicionales en un momento de constricción del gasto público y de aumento general de la demanda de un tiempo a esta parte han sido a factores determinantes. Valga como ejemplo de ello este fragmento de la Evaluación del *I Plan Integral de Atención a la Población Gitana de Navarra 2011-2014* (p. 12):

«El Plan se debe desarrollar en un contexto de aumento de la pobreza en Navarra que afecta en gran medida a la población gitana. Algunas de las actuaciones previstas en 2010 pierden interés en beneficio de otras que ayuden a paliar situaciones de necesidad muy acuciantes.»

En este sentido una de las pocas disponibles es la evaluación de la experiencia catalana. En las conclusiones de la evaluación del Plan Integral del Pueblo Gitano en Cataluña (Bereményi y Mirga, 2012) se recogen algunas de las dificultades principales de este instrumento tras seis años de aplicación. Aunque la evaluación se circunscribe a la experiencia catalana, algunas de sus aportaciones podrían ser extensibles a otros ámbitos territoriales en los que también se han puesto en marcha medidas similares. Así, por ejemplo, se reconoce que el fomento de la participación de las personas gitanas en estructuras locales, plataformas o movimientos reivindicativos ha recibido

Tabla 5.1: Estrategias/planes de inclusión específicos para la minoría desarrollados en distintos territorios autonómicos, 2018

Comunidad	Estrategia/plan y periodo
Andalucía	Plan integral para la comunidad gitana de Andalucía (1997-2000) Estrategia para la inclusión de la comunidad gitana de Andalucía (2016-2020)
Aragón	Estrategia Integral para la Población Gitana en Aragón (2018-2020)
Cataluña	I Plan integral del pueblo gitano de Cataluña (2005-2008) II Plan Integral del pueblo gitano de Cataluña (2009-2013) Plan integral del pueblo gitano de Cataluña (2014-2016; 2017-2020)
Comunidad Valenciana	Estrategia valenciana para la igualdad y la Inclusión del Pueblo Gitano (2018-2023)
Extremadura	Plan extremeño para la participación y promoción social del pueblo gitano (2007-2013)
Galicia	Estrategia de Inclusión Social de la Población Gitana de Galicia (2014-2020)
Madrid, Comunidad de	Estrategia de Inclusión Social de la Población Gitana de la Comunidad de Madrid (2017-2021)
Navarra	Plan Integral de atención a la población gitana de Navarra (2011-2014) Estrategia para el Desarrollo de la Población Gitana en Navarra (2018-2021)
País Vasco	I Plan vasco para la promoción integral y promoción social del pueblo gitano (2004-2007) II Plan vasco para la promoción integral y promoción social del pueblo gitano (2007-2011) Estrategia vasca con el pueblo gitano (desde 2013)
Rioja, La	I Plan Integral de la población gitana de La Rioja (2015-2018)

Fuente: Elaboración propia

poca atención y, en su defecto, la participación se ha visto reducida a la formación de nuevas asociaciones gitanas y al refuerzo del activismo gitano. Todavía más, los autores de la evaluación señalan que «el carácter integral [del Plan] se detecta en su planificación y evaluación, pero menos en su aplicación» (Bereményi y Mirga, 2012, p. 77). Al menos en la iniciativa catalana, la participación e implicación de los departamentos (salud, educación, servicios sociales...) y de las entidades locales se mostraba desigual —y por lo general débil— dificultando el desarrollo de medidas transversa-

les. Más recientemente Rodríguez Hernández (2017, pp. 55-57) señalaba también la desconexión de los objetivos de la Estrategia con otras políticas sociales y la descoordinación entre los distintos niveles de la administración como factores explicativos de su escaso desarrollo e impacto. La baja prioridad de la inclusión de la población gitana en la agenda de las administraciones, la ausencia de un presupuesto específico para su implementación, y la débil respuesta a la cuestión de la discriminación contribuirían también a este resultado.

Algunos datos contribuyen además a apoyar estas tesis: el creciente protagonismo de lo local y regional en la atención de la minoría, y la baja intensidad de las respuestas específicamente dirigidas a la minoría gitana.

A nivel económico, el presupuesto del PDG se ha reducido drásticamente (ver Tabla 5.2, p. 104), especialmente a partir de 2009, cuando se redujo 1,6 veces con respecto al año anterior. Este dato es significativo en términos cuantitativos, pero también cualitativos, ya que ese momento coincide además como el primer impacto de la crisis económica en los hogares que como se examinará más adelante, se hizo notar muy especialmente en los hogares gitanos. Ya en 2015 el presupuesto del programa tocará suelo situándose en 1,5 millones de €, lo que supone 5,7 millones menos de lo que alcanzó justo una década atrás (2005). En general, se percibe una reducción notable entre los periodos 1998-2007 y 2008-2017. Mientras que durante el primero se presupuestaban anualmente 7,4 millones de euros de media para sufragar proyectos de intervención locales, en cambio, en la etapa más reciente esta media descendió hasta los 3,4 millones.

También en este último periodo se observa una importante variación en las aportaciones de cada uno de los niveles de la administración. En la primera década de la comparativa la mayor parte del presupuesto era aportado por la administración estatal. En cambio, han sido las administraciones autonómicas quienes han sobrellevado este esfuerzo económico en la segunda. El creciente protagonismo de las comunidades autónomas que se señalaba al principio en la planificación y gestión de medidas inclusivas para la minoría explican en gran medida este hecho. El creciente recurso a los *Fondos Sociales Europeos* (FSE) como fuente de financiación de las iniciativas explica por su parte la reducción del monto total. Con todo, en perspectiva longitudinal el impulso de la acción a nivel autonómico y los mecanismos financieros europeos no parecen haber supuesto un aumento sustancial de los recursos económicos disponibles para gestionar e implementar medidas específicas desde las administraciones regionales. Según datos del Informe de Progresos 2017 de la Estrategia Nacional 2012-2020, en 2016 el presupuesto dedicado a este tipo de medidas en las CC. AA. se estimó en 8,4 millones (incluyendo el aportado por las administraciones regionales, PDG y FSE), lo que supone prácticamente el mismo presupuesto que el PDG alcanzaba por sí solo en el año 1998. En un periodo de fuerte aumento de las necesidades sociales de la minoría este estancamiento puede leerse en términos de retroceso e inhibición. Cabe resaltar además que un volumen similar de recursos económicos (8,3 millones procedentes de la recaudación del IRPF en 2016) se destinan a subvencionar programas de entidades del tercer sector de acción social quienes, al menos desde esta óptica, reciben un nivel de responsabilidad en la acción inclusiva para con la minoría equiparable al del resto de actores públicos.

Por otro lado, tampoco los datos disponibles permiten valorar el alcance y cobertura de este tipo de medidas específicamente dirigidas a la población gitana. Para poder abordar la cuestión de la eficacia habría que poder contrastar exhaustivamente el mapa de acciones de inclusión con la población gitana susceptible de necesitarlas. Esto resulta problemático por dos cuestiones. Primero porque es difícil conocer cuánta

Tabla 5.2: Evolución del presupuesto del Programa de Desarrollo Gitano y su distribución entre administración estatal, autonómica y local. 1998-2017

	Aportación (%)			Ppto. Total
	Estado	Comunidades	Entidades locales	
1998	36,0	26,2	37,8	8.339.061 €
1999	39,4	25,2	35,4	7.581.605 €
2000	34,5	23,6	41,9	8.670.674 €
2001	43,0	32,9	24,1	6.943.291 €
2002	43,3	34,2	22,5	7.002.410 €
2003	41,7	35,9	22,5	7.359.295 €
2004	44,0	34,0	22,0	6.936.993 €
2005	41,4	35,1	23,5	7.287.415 €
2006	41,4	36,2	22,5	7.328.850 €
2007	42,5	37,7	19,8	7.212.889 €
2008	40,9	37,0	22,1	7.494.286 €
2009	22,7	59,3	18,0	4.686.715 €
2010	23,7	55,9	20,5	4.503.821 €
2011	24,7	43,3	31,9	3.999.111 €
2012	17,3	50,6	32,1	2.935.964 €
2013	18,2	36,8	45,0	2.100.726 €
2014	46,4	30,1	23,5	2.887.005 €
2015	26,4	55,3	18,3	1.564.155 €
2016	20,4	45,9	33,6	1.742.093 €
2017	18,7	48,6	32,7	2.126.985 €
Media 1998-2007	40,7	32,1	27,2	7.466.248 €
Media 2008-2017	25,9	46,3	27,8	3.404.086 €
Media 1998-2017	33,3	39,2	27,5	5.435.167 €

Fuente:Elaboración propia a partir de datos de Memoria del PDG

población gitana es potencialmente beneficiaria de las acciones inclusivas en la órbita de los dispositivos de carácter local y/o regional. Los diagnósticos sobre exclusión y pobreza no llegan con fiabilidad al nivel territorial en el que se despliegan estas medidas. También porque no existen datos censales que identifiquen a los miembros de la minoría en cada uno de estos territorios. El propio concepto de identidad genera además complicaciones puesto que es difícil establecer una definición operativa del término «gitano/a» que permita reconocer o identificar a una persona como miembro del grupo étnico: se utiliza tanto de forma descriptiva como valorativa, y tiene connotaciones diferentes según los contextos (Gamella Mora, 1996).

En segundo lugar, los datos disponibles tampoco permiten conocer con fiabilidad cuántas personas participan en este tipo de recursos. Se estima que en 2016 en torno a 25.000 personas gitanas se beneficiaron de las medidas específicas implementadas por iniciativa de las propias administraciones regionales (MSSSI, 2017b), a las que habría que añadir las cerca de 88.200 personas beneficiarias de los proyectos del PDG (MSSSI, 2017d). En total supondrían en torno a unas 113 mil personas, un 15-20 % de la población gitana estimada en el país. Un volumen nada despreciable desde luego, pero que podría ser mucho menor puesto que en el cómputo se incluye en algunos casos

a los individuos potencialmente atendible por los proyectos (por ejemplo, población gitana que se estima que reside en algún municipio en el que se implementan los proyectos). Sobre lo que hay menos duda es que este porcentaje no se distribuye de manera homogénea en todos los territorios, puesto que hay gran variabilidad en los esfuerzos realizados por las distintas CC. AA. en implementar medidas de desarrollo integrales a través de este instrumento. Así, por ejemplo, tomando como referencia el año 2017, más del 60 % de los proyectos del PDG se ejecutan en Andalucía (41,5 %, un total de 34 proyectos) y Cataluña (19,5 %, 16 en total), donde se concentra buena parte de la población gitana. En Murcia, donde también reside un importante volumen de población gitana se desarrollan otros 7 proyectos, lo que supone un 8,5 % del total. Sin embargo, en otros territorios donde también reside un volumen considerable de población, las medidas específicas en el marco del PDG están poco desarrolladas. Este podría ser el caso de Madrid, Comunidad Valencia o Castilla y León.

Cuando se examinan las medidas impulsadas por iniciativa de las CC. AA. (con su propio presupuesto, aunque en algunos casos con financiación del FSE)^[3], en cambio, la imagen varía sensiblemente (ver Tabla 3). Durante los años 2015 y 2016 en se llevaron a cabo en Aragón el mayor porcentaje de medidas sobre el total (28,7 %), seguido por Asturias (16, 5 %), y Cataluña y País Vasco (12,5 % en ambos casos). En el caso de Asturias y Aragón, el hecho de no disponer de una estrategia o plan dirigido a la población gitana en el año 2015 no ha impedido el desarrollo de medidas específicas. En particular en Asturias, como también ocurre en otros territorios (Castilla y León, Madrid, Navarra o País Vasco) se incluyen menciones expresas a este sector de la población en la documentación normativa y de planificación de otros ámbitos transversales de la política social (como vivienda o salud), sobre todo, en los planes de inclusión social. Finalmente, si se contrasta el volumen de recursos económicos en función de la población residente en cada uno de los territorios, con los datos disponibles, destacan el caso de Galicia, Euskadi y Aragón por sobre los demás. Mención especial merece también el caso andaluz por encontrarse en la posición opuesta. El amplio volumen de población gitana lastra la ratio en comparación con otros territorios.

Es difícil sistematizar este centenar de prácticas en la medida que responden a distintas necesidades, algunas de ellas muy localizadas en determinados ámbitos locales. Existen sin embargo algunos programas que, bien sea por su planteamiento, por implicar a distintos actores públicos y privados en su desarrollo, o por su prolongada experiencia, han sido destacadas como *buenas prácticas* en la literatura internacional o en los procesos de evaluación y seguimiento de las políticas de inclusión a nivel estatal. Sin agotarlas, se presentan algunos breves ejemplos.

Una de las experiencias más destacadas es sin lugar a duda la del Instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid (IRIS), que data de 1998 y que nació para poner fin a la política de realojo de familias en barrios de tipología especial (segregados) que se había estado poniendo en práctica hasta entonces, pero que no había conseguido erradicar el chabolismo en la comunidad. El objetivo central del programa es la atención e integración social de familias —muchas de ellas gitanas, pero no solo—

^[3] Se analiza en este caso las medidas desarrolladas durante el año 2015-2016 ya que es el único en el que está disponible esta información. Esta proviene del informe de seguimiento del desarrollo de la Estrategia 2012-2020. Se disponen además de datos estimados de población en cada uno de los territorios procedentes del estudio-mapa sobre vivienda y población gitana durante este mismo año (MSSSI, FSG, & Daleph, 2016). Hay que tener en cuenta no obstante que los datos de presupuestos y programas específicos facilitados por las comunidades autónomas para el informe de seguimiento de la Estrategia pueden no ser muy exhaustivos, tal y como se apunta en el propio informe.

Tabla 5.3: Distribución territorial de los proyectos de inclusión social específicos para la población gitana y su presupuesto, 2015-2016

	Población	Proyectos		Presupuesto	
		Total	% del total	Total	€/pers.
Andalucía	190.083	1	0,9	806.691 €	4,2
Aragón	12.249	33	28,7	1.222.956 €	99,8
Asturias	11.542	19	16,5	795.420 €	68,9
Castilla-La Mancha	18.411	2	1,7	1.086.398 €	59,0
Castilla y León	25.704	3	2,6	693.227 €	27,0
Cataluña	57.216	14	12,2	2.400.787 €	42,0
Galicia	12.398	7	6,1	1.413.639 €	114,0
Madrid, Comunidad de	41.155	3	2,6	553.814 €	13,5
Murcia, Región de	30.513	7	6,1	587.725 €	19,3
Rioja, La	2.933	3	2,6	146.591,80 €	50,0
Comunidad Valenciana	61.202	3	2,6	1.373.904,55 €	22,4
Melilla	1.358	2	1,7	39.125,00 €	28,8
Navarra	7.553	4	3,5	499.170,51 €	66,1
País Vasco	17.080	14	12,2	1.962.408,00 €	114,9
Total	489.397	115	100	13.581.861,24 €	27,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe seguimiento del plan operativo 2014-2016 (MSSSI, 2017) y Mapa-estudio sobre vivienda y población gitana (MSSSI et. al, 2016). No se disponen de datos de Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura y Ceuta.

en situación de exclusión residencial mediante el acompañamiento social integral y el acceso a una vivienda normalizada (Nogues Sáez y Rodríguez Rodríguez, 2007). Una vez que las familias se han movido a los nuevos inmuebles se les asigna un trabajador o trabajadora social de referencia que realiza el acompañamiento y la coordinación con otros recursos sociales para maximizar las oportunidades de integración en las viviendas y en los nuevos entornos. Entre otras actividades se contempla la participación en programas de apoyo escolar, formación de adultos, formación laboral, etc. El Instituto (que es un organismo público) adquiere las viviendas en el mercado privado de segunda mano o a través de las promotoras de vivienda municipales y las alquila por precios reducidos —muy por debajo del precio de mercado— para favorecer la estabilización de los nuevos inquilinos. Esta experiencia ha sido reconocida por prevenir la segregación de las familias gitanas y por aportar una intervención integral.

Junto con el programa IRIS también en el ámbito residencial el Programa de Acompañamiento social a familias en situación de Exclusión Residencial en el Municipio de Segovia ha recibido cierta proyección internacional (Anan *et al.*, 2015). El objetivo en este caso fue el realojo en viviendas públicas o privadas de familias que vivían en condiciones muy precarias en dos asentamientos a las afueras de la ciudad. Las familias realojadas entraban en contacto con los equipos profesionales de las entidades sociales colaboradoras con los que firman un acuerdo de incorporación. Las entidades se comprometían por su parte a aplicar una intervención individualizada acorde a las necesidades y condiciones específicas de cada familia. El éxito de la medida supuso la erradicación definitiva de los asentamientos en 2011, mientras en la actualidad se mantiene vigente el acompañamiento social de las unidades familiares para garanti-

zar su promoción (Simón Tenorio, 2015). Este modelo ha sido reproducido en muchos otros territorios donde de manera puntual se han realizado planes socio-urbanísticos para buscar alternativas habitacionales a familias asentadas en espacios urbanos segregados y/o muy deteriorados (a través de VPO, viviendas municipales, alquileres privados/públicos, rehabilitación de vivienda usada). Por regla general, han sido entidades privadas quienes han realizado las tareas de acompañamiento socioresidencial y de intervención social individualizada, como ha ocurrido por ejemplo en el municipio de Estella de Navarra (Campos, 2009).

Por otro lado, a lo largo de todo el mapa estatal se ha venido produciendo una progresiva incorporación de las entidades privadas en la provisión y gestión de servicios sociales, tal y como ha venido ocurriendo en las últimas décadas en los distintos Estados de bienestar europeos (Evers y Laville, 2004; Roldán García *et al.*, 2013). En muchos territorios, como parte del tejido asociativo, ha sido habitual que las asociaciones y entidades especialmente comprometidas con la inclusión y promoción de la minoría hayan entrado a formar parte de estas lógicas. Es el caso por ejemplo de la *Asociación Promoción Gitana de Zaragoza* que, en colaboración con el Servicio de Menores del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, gestiona el programa de Intervención familiar con situaciones de riesgo y/o conflicto, desde el que se realizan tareas de mediación con las familias, educación parental, apoyo psicosocial, acompañamiento en procesos, seguimientos, etc. Otras formas de colaboración menos estables e institucionalizadas a través de convenios de colaboración establecidos entre la administración pública y las entidades son tanto o más habituales. Tal es el caso, entre otros muchos, de La Rioja, por ejemplo, donde existen convenios de colaboración con la *Asociación de Promoción Gitana de La Rioja* en materia de Servicios Sociales, lo que posibilita desarrollar programas concretos dirigidos a la intervención integral con la mujer gitana, de sensibilización social y promoción comunitaria, y programa de trabajo social.

Con todo, parece vislumbrarse que el grueso del trabajo por la inclusión de la población gitana se ha de dirimir sobre todo en la acción de los modelos de inclusión autonómicos dirigidos al conjunto de la población. Y esto, tanto como resultado de la conceptualización de la respuesta que se ha dado a la cuestión gitana, muy focalizada en la atención de la minoría desde los recursos generalistas, como debido al escaso desarrollo de medidas específicas dirigidas en particular a la minoría gitana, incluso en aquellos territorios donde más medidas focalizadas se han impulsado —como es el caso de Andalucía— puesto que sigue existiendo un gran desajuste entre población gitana, necesidades y apoyos prestados.

5.4. La acción inclusiva con la minoría gitana en la Comunidad Foral de Navarra

Se estima que en España viven en torno a 520-970 mil personas gitanas, de las cuales unas 7.500 residen en Navarra (Laparra Navarro *et al.*, 2011; MSSSI *et al.*, 2016). Con estas cifras, la minoría supondría aproximadamente un 1,2-1,5 % de la población total. Aunque en valores absolutos —sin entrar a valorar su nivel de cohesión e interrelación— se trata de una comunidad étnica muy pequeña, Navarra es la tercera región del país (junto con la Comunitat Valenciana) donde tiene un peso proporcionalmente mayor, solo superada por Andalucía y Murcia (ver Tabla 5.4, p. 108). A pesar de que se trata de una comunidad uniprovincial y de pequeño tamaño, la población gitana se encuentra muy dispersa por el territorio foral. Aproximadamente una tercera

parte reside en la capital pamplonesa, centro económico y neurálgico de la comunidad. Otro 23,3 % se ubica en municipios próximos a la capital —en su comarca— como Berriozar y Zizur principalmente, o en urbes de tamaño medio como Tudela o Estella. El resto de la población, sobre un 45 %, reside en pequeños municipios del ámbito rural. Estos datos e imagen general se corresponden con los datos recogidos una década atrás. De hecho, ya con anterioridad, se había observado que un buen número de familias llevaban más de una década asentadas en los municipios donde fueron localizadas dando muestra de un fuerte arraigo (FSG Navarra, 2007). Así entonces, cerca de la mitad de los hogares se sitúan en las localidades más grandes y económicamente más activas, donde las familias han podido desarrollar aquellas estrategias económicas que les han resultado más efectivas —como el mercadeo ambulante y la recogida de residuos— y donde han podido darse mayores posibilidades de acceder al mercado laboral ordinario. Sí parece observarse no obstante cierta tendencia a la concentración de la población en la capital navarra, puesto que mientras el volumen de viviendas gitanas identificadas por antedicho estudio ha crecido un 31 % en Navarra entre 2007 y 2015 (1468 viviendas y 1924 respectivamente), en cambio, el número de viviendas en Pamplona ha crecido un 150 % en este mismo periodo (de 279 a 689).

Tabla 5.4: Participación demográfica de la población gitana por comunidades autónomas y distribución territorial, 2016

	Pbl. Total	Pbl. Gitana	Pbl. Gitana/Total	% total
Andalucía	8.399.043	190.083	2,3	36,8
Aragón	1.317.847	12.249	0,9	2,4
Asturias, Principado de	1.051.229	11.542	1,1	2,2
Balears, Illes	1.104.479	10.870	1,0	2,1
Canarias	2.100.306	1.984	0,1	0,4
Cantabria	585.179	3.244	0,6	0,6
Castilla-La Mancha	2.059.191	18.411	0,9	3,6
Castilla y León	2.472.052	25.704	1,0	5,0
Cataluña	7.508.106	57.216	0,8	11,1
Ceuta y Melilla	169.847	1.358	0,9	0,3
Comunitat Valenciana	4.980.689	61.202	1,2	11,8
Extremadura	1.092.997	11.368	1,0	2,2
Galicia	2.732.347	12.398	0,5	2,4
Madrid, Comunidad de	6.436.996	41.155	0,6	8,0
Murcia, Región de	1.467.288	30.512	2,1	5,9
Navarra, C. Foral de	640.476	7.553	1,2	1,5
País Vasco	2.189.257	17.080	0,8	3,3
Rioja, La	317.053	2.933	0,9	0,6
Total	46.624.382	516.862*	1,1	100

*Los datos aquí contemplados se basan en una estimación en función del número de viviendas gitanas detectadas en cada territorio. Esto puede ocasionar cierta sobreestimación en los territorios más pequeños con Navarra. Según otras estimaciones se calcula que la población gitana asciende a más de 750 mil personas.

Reconstrucción a partir de datos de MSSSI, FSG, & Daleph (2016)

En cualquier caso, el factor demográfico no ha sido motivo principal por el cual la situación de la minoría ha entrado en la agenda social de la región. Ha sido más bien la profunda distancia con respecto al resto de la población navarra el principal desen-

cadena de esta atención. Como en otros muchos territorios ha sido en el acceso al empleo y a una vivienda digna donde se ha puesto de manifiesto con mayor claridad esta brecha entre uno y otro sector de la población, más todavía en un territorio donde muchos de los indicadores socioeconómicos —como la tasa de empleo o la renta per cápita— se han mantenido continuamente por encima de la media estatal.

Algunos datos avalan esta premisa. Así, en lo que concierne a la participación de la minoría gitana en el mercado laboral navarro, resulta definitivo que, mientras que la tasa de desempleo para el conjunto de la población en 2011 fuera una de las más bajas del país, situándose en un 13,9 % en Navarra, esto es, siete puntos por debajo de la media estatal (20,9 %), en cambio, la tasa de desempleo de la población gitana alcanzaba en este mismo año cifras mucho más elevadas en la región que en el resto del país. Según datos del informe sobre población gitana de Navarra y empleo de la FSG (2011), dicha tasa en el caso de la población gitana ascendía hasta los vertiginosos 50,2 puntos porcentuales (13,2 más que el dato estatal: 36,4 %).

Estas dificultades se transfieren al ámbito residencial con asiduidad, una cuestión que en la comunidad tampoco ha estado del todo resuelta. En 2007 se constató que el volumen de población gitana residiendo en viviendas en malas o muy malas condiciones se situaba todavía en un 27,5 %. Si bien hay que reconocer que en este ámbito se ha producido una importante mejora con respecto a las pasadas décadas. A principios de los 90 un 17 % de las viviendas donde residían las familias gitanas se encontraban en muy malas condiciones, bien por tratarse de barracones o chabolas, bien por carecer de suministros básicos (Grupo PASS 1991). Estas situaciones más penosas se han reducido drásticamente en todo este periodo —suponiendo una reducción de casi 15,9 puntos de las familias vecindadas en los inmuebles peor dotados— aunque se ha debido en gran medida a que las familias que estaban en peores condiciones lograron acceder a domicilios mejor acondicionados, aunque todavía por debajo de los niveles de aceptabilidad (FSG Navarra, 2007).

Ciertamente los bajos niveles de dispersión de la población gitana de Navarra han permitido a su vez que la gran mayoría de la población gitana tenga acceso a los servicios públicos del territorio (sanitarios, sociales, culturales), que como se muestra a continuación, han estado especialmente desarrollados y dotados en la comunidad foral. También en Navarra se han puesto en marcha algunas iniciativas y medidas muy enfocadas a las necesidades de este sector de la población en múltiples áreas (vivienda, salud, empleo...) que, en algunos casos, han sido pioneras a nivel estatal.

El desarrollo de estas medidas se ha debido a la confluencia de al menos dos factores importantes. Por un lado, la presencia un tejido social dinámico al que poco a poco se han ido sumando entidades especialmente comprometidas con la inclusión de la población gitana, y la voluntad pública por adecuar las respuestas a las necesidades de la población y del territorio.

Las experiencias pioneras del Centro de promoción de minorías étnicas de Pamplona y del Programa de promoción de la salud de minorías étnicas

La primera experiencia en este sentido data de principios de los años 70, cuando comenzó la construcción del denominado Poblado de absorción de Santa Lucía (1973) por iniciativa de la comunidad cristiana Adsis y con el apoyo económico de la administración local y otras entidades públicas y privadas. El poblado se construyó con la finalidad de ser un lugar desde el que trabajar la progresiva integración de las familias

en entornos residenciales normalizados. Y aunque fue ideado inicialmente para acoger a familias inmigrantes que se habían instalado en chabolas en los alrededores de la ciudad (procedentes de Portugal, pero también del interior del país), el deterioro de las condiciones residenciales de algunos hogares gitanos autóctonos extendió la atención hacia otras familias igualmente necesitadas de la ciudad. Para el año 1980 habían pasado por el poblado más de 2.000 personas, y residían en torno a 315 personas en las 50 viviendas construidas. Los habitantes del poblado eran en su mayoría gitanos navarros, y sólo un 15 % eran familias que permanecían allí desde su inauguración (Diario de Navarra, 1980).

La iniciativa no solo se adelantó al desarrollo del sistema de servicios sociales y a la incorporación de la cuestión gitana a la agenda política (ambas sucederán en la siguiente década), sino que también pretendía diferenciarse de las medidas adoptadas con anterioridad en otros puntos de la geografía española para resolver el chabolismo y la marginación residencial de la minoría. Ante todo, el modelo de intervención buscaba desprenderse de cualquier atisbo de paternalismo, así como prevenir la segregación de las familias. La concepción del poblado como un recurso transitorio respondía a este último propósito. La definición del recurso como un centro de formación de carácter integral y de desarrollo comunitario buscaba por su parte eludir la asistencialización de la minoría. Incluso también las lógicas de funcionamiento resultaron innovadoras: los programas y proyectos del equipo de acción social —formado por profesionales y voluntarios que también residían en el poblado— se refrendaban y definían en una asamblea de la que eran partícipes los propios residentes. Se buscaba así propiciar que las personas que vivían en el centro pudieran desarrollar una conciencia crítica con la que fueran capaces de reivindicar su protagonismo en la sociedad (Cano Contreras y Martín Gil, 1987).

En concordancia con este enfoque, en el año 1983 el poblado pasó a denominarse Centro de Promoción de minorías étnicas de Santa Lucía. La consolidación de la experiencia alcanzó un nuevo escalón en 1987. El gobierno autonómico estableció un concierto de colaboración que, por un lado, garantizaba la continuidad de las aportaciones económicas que se habían estado realizando de manera continua y, por otro, incorporaba el recurso al incipiente sistema de servicios sociales al comprometerse el centro a dar cabida a las familias chabolistas cuyo ingreso fuera solicitado desde el mismo (Diario de Navarra, 1987).

Especial mención requiere también el Programa de promoción de la salud de minorías étnicas, iniciado en este mismo año (1987) y que fue pionero en la atención expresa a la población gitana en el ámbito de la salud en el país (Pérez Jarauta *et al.*, 2012). El programa —todavía vigente— se encarga de formar y contratar —a través de entidades gitanas del territorio— a agentes comunitarias gitanas que se encargan de informar, asesorar y acompañar en materia de salud a las familias e individuos gitanos que así lo precisen. Las agentes trabajan también con los equipos profesionales del sistema de salud para mejorar la intervención y comunicación con la comunidad gitana en los centros públicos de salud. La búsqueda de salidas laborales de las personas residentes en el poblado encontró así en los años posteriores una nueva vía para algunos casos —sobre todo femeninos— en el programa de salud (Diario de Navarra, 1988). El mismo estaba promovido por la Fundación Santa Lucía que nació de la experiencia del Centro, aunque la financiación corresponde en su mayor parte al *Instituto de Salud Pública y Laboral* (ISPL) del Gobierno de Navarra. El impulso del programa rubrica así la pretensión de los agentes promotores del centro de buscar vías para la integración de las familias en el entorno urbano, no solo desde el plano formativo/cualificante, sino también tratando de buscar vías de acceso al empleo, involucrando en ello ade-

más a los actores públicos. Un planteamiento que será más definitorio si cabe de la promoción de la minoría en el futuro.

Para finales de la década el Centro era un referente no sólo en lo estatal, sino también en lo europeo, lo que le valió el reconocimiento del Consejo Europeo en 1989. Sin embargo, en este tiempo aumentaron las dificultades de las familias egresadas para acceder a viviendas normalizadas, por lo que las limitaciones de la respuesta empezaron a ser más perceptibles.

Varias organizaciones sociales —entre el que habría que incluir al incipiente asociacionismo gitano— demandaron vías de continuidad para las familias del Centro puesto que, una vez finalizaban su itinerario, chocaban de bruces con las dificultades para acceder a una vivienda normalizada. A los obstáculos para hacer frente a los costes de compra y arrendamiento habría que añadir la fuerte discriminación que padecían las familias. Aunque más reducido y ocasional, en los primeros años de la década de los 90 reapareció el fenómeno del chabolismo, incluso en el caso de algunas familias que habían residido en el Centro (Diario de Navarra, 1990).

En 1995, cuando todavía residía una veintena de familias en el poblado, la atención de la minoría experimentó un salto cualitativo. Por un lado, comenzó el derribo de las viviendas-refugio del poblado y se inició la construcción de una veintena de nuevas viviendas unifamiliares mejor acondicionadas (Diario de Navarra, 1995a). Y por otro, en ese mismo año, mediante un acuerdo con el Gobierno de Navarra, se adquirieron veinticinco viviendas fuera del centro para el alojamiento en alquiler de familias con posibilidades de inserción. La Fundación Santa Lucía atendía en ese momento a 45 familias, 25 en esas viviendas, y 20 en el Centro (Diario de Navarra, 1995b).

Para finales de la década las actuaciones desarrolladas desde el Centro de Promoción y el Programa de Salud constituirán los principales recursos específicamente dirigidos a atender a la minoría. En algunos casos estas medidas se complementarán con acciones más gratificables como las ayudas directas para la adquisición de viviendas a familias sitas en zonas especialmente deterioradas. Así ocurrió por ejemplo en el barrio de El Parral del municipio de Sangüesa (Diario de Navarra, 1999). También puntual fue la adecuación un asentamiento de carromatos en las proximidades de Pamplona donde se habían instalado una treintena de familias. Con la mayoría de estas familias se trabajó de manera individualizada en coordinación entre servicios sociales y entidades privadas de acción social para buscar su entrada en viviendas normalizadas (Diario de Navarra, 2000). A este respecto, el tejido asociativo también ejerció en este tiempo un importante rol en el desarrollo de medidas (cursos de formación para adultos, apoyo y seguimiento de la escolarización...) en muchos casos con el apoyo del erario común y aportando gran experiencia.

Ya en 2005 se cerrará definitivamente el Centro de Santa Lucía (Diario de Navarra, 2005a,b). El descenso progresivo de la población itinerante sin hogar y de las situaciones más extremas de exclusión residencial motivaron su clausura. Pero también la consolidación de los recursos y prestaciones de los servicios sociales de las que un significativo número familias gitanas se beneficiaba por su situación objetiva de necesidad. Para entonces, el programa de promoción de la salud se había extendido a las principales zonas sanitarias donde reside la minoría (un total de 15 zonas) pudiendo alcanzar a casi la mitad de las 7.500 personas gitanas de la región. Y el nuevo escenario de la inclusión en Navarra también abrió la oportunidad para que las entidades sociales especialmente comprometidas con la minoría aumentaran cualitativamente su papel como proveedoras de servicios especializados, en algunos casos, como se verá a continuación, muy orientados a satisfacer las necesidades de la minoría.

La participación de la minoría en los programas de garantía de ingresos y de empleo social de la comunidad

Navarra ha venido sobresaliendo como uno de los territorios pioneros en el desarrollo de políticas de inclusión y en el reconocimiento de prestaciones económicas y programas de servicios sociales garantizados. La comunidad foral es además decana en el impulso de programas de rentas mínimas en el país, y ha sido también de las primeras comunidades que han apostado por ofrecer alternativas laborales a estas prestaciones económicas. Se trata además de una de las pocas regiones donde ha habido una clara apuesta por trabajar en la inclusión de los sectores de población más desfavorecidos mediante el acceso efectivo a la vivienda (cuyos primeros compases se acaban de examinar).

Así, en primer lugar, las primeras ayudas económicas a los sectores de población más excluidos y empobrecidos se empezaron a implementar ya en 1986 con el programa de *Ayudas a familias navarras en situación de necesidad*. Este fue el predecesor de la prestación económica de *Renta Básica* (Decreto Foral 168/1990) que funcionó bajo esta denominación hasta el año 2012, pero cuyo reconocimiento como derecho subjetivo no ocurrió hasta el año 1999 (Ley Foral 9/1999). Durante el periodo siguiente (1999-2012) las familias sin ingresos suficientes que cumplieran los requisitos del programa tenían garantizada su percepción mientras se mantuvieran las dificultades en el hogar, un reconocimiento que quedaba lejos de otros programas de rentas mínimas autonómicos y que la situaba en una posición aventajada en comparativa estatal.

Sin embargo, esta dinámica se rompió en el periodo 2012-2016 cuando la prestación que la sustituyó, la Renta de Inclusión Social (RIS), introdujo una serie de reformas que limitaron su periodo de percepción (primero a 24 meses y luego a 36), introdujo tiempos de espera entre los periodos de percepción, y que en general endureció los requisitos de acceso (Ley Foral 1/2012). Estos cambios redujeron sensiblemente el potencial protector de la prestación (Pérez Eransus y Martínez Virto, 2015) y la distanciaron del modelo anterior: la nueva ley buscaba propiciar la pronta salida del programa de los núcleos familiares perceptores para evitar cualquier atisbo de —supuesta— acomodación a la prestación. El programa de rentas mínimas en Navarra no solo retomó el modelo avanzado de prestación implementado durante las décadas previas a la crisis con la aprobación de la nueva Renta Garantizada (RG) en 2016 (Ley Foral 15/2016), sino que en algunos aspectos —como el aumento de los niveles de cobertura y la reducción de los condicionamientos— incluso lo superó.

En líneas generales, dentro del panorama estatal el programa de ingresos mínimos de Navarra a lo largo de las últimas décadas ha destacado sobre otros territorios en sus dimensiones (presupuesto, nivel de cobertura de necesidades...) y nivel de protección (cuantía de las prestaciones, periodo de reconocimiento...). Este programa ha tenido además históricamente en la región un importante impacto sobre la minoría. En el periodo 1997-2001 la población gitana suponía el sector de población más representado en el programa (en torno a un 32 % del total de personas beneficiarias), y este alcanzaba a cerca del 40 % de la comunidad gitana de Navarra (Laparra Navarro *et al.*, 2003). Esta proporción no solo se ha mantenido, sino que incluso se ha aumentado de un tiempo a esta parte. En 2018 se estimaba que la RG alcanza a algo más del 50 % de los individuos gitanos de la comunidad (Observatorio de la Realidad Social, 2017), lo que da cuenta tanto de la prevalencia de profundas necesidades económicas en el seno de la comunidad durante toda esta etapa como el alto nivel de protección que la renta aporta al sector de la población más excluido del territorio navarro.

También en el año 1986 surgieron algunas iniciativas piloto que trataban de gene-

rar vínculos entre el sistema de prestaciones económicas y las estructuras de acceso al empleo para la población más vulnerable. El punto de partida hay que situarlo en el programa de *Campos de Trabajo* (Laparra Navarro *et al.*, 1989), predecesor este del actual programa de Empleo Social Protegido (ESP), reconocido como dispositivo estrella para la inserción laboral en la comunidad en tanto ofrece contratos laborales a personas en situación de exclusión social. Los ayuntamientos o entidades sin ánimo de lucro proyectan y materializan las contrataciones (de 6 a 12 meses de duración) a través de una convocatoria de subvenciones anual. Al mismo tiempo que las personas beneficiarias realizan los tajos, profesionales del ámbito social realizan un seguimiento personalizado y promueven la adquisición de nuevas competencias sociales laborales. Aunque la pretensión inicial era la de ofrecer una alternativa laboral —protegida en muchos casos— a los sectores de población con mayores dificultades, el fuerte crecimiento de la población en situación de exclusión en las décadas siguientes supuso el abandono progresivo de este objetivo. Si bien, muchos hogares gitanos a lo largo de las pasadas décadas han podido beneficiarse de las oportunidades de acceso al empleo protegido que se contemplaban dentro del programa.

En concreto, en el periodo 1999-2000 un 44,9 % de los individuos gitanos inmersos en el mismo pudieron conjugar el acceso a la prestación económica (Renta Básica) y a dispositivos de inserción laboral (Empleo Social Protegido), un 15 % más que el conjunto de beneficiarios del programa (Laparra Navarro *et al.*, 2003). En la actualidad también el programa de empleo social alcanza a un nada despreciable número de miembros de la comunidad gitana navarra: en el año 2017 suponían sobre el 20 % de las personas contratadas (153 en total).

Hasta el año 1999 el programa funcionó como alternativa a la percepción de las prestaciones económicas. No ha sido hasta la promulgación de la nueva ley de garantía de ingresos y de derecho a la inclusión cuando por primera vez se ha establecido una clara frontera entre el programa de rentas y la prestación de servicios de acompañamiento social y de empleo. La nueva ley (Ley Foral 15/2016) regula tanto el derecho a un proceso de inclusión social como el derecho a una prestación destinada a cubrir las necesidades básicas de las personas que carezcan de capacidad económica para ello.

Hacia la incorporación del tejido social y el asociacionismo gitano en el desarrollo del modelo de inclusión de Navarra

Un hito definitorio en el desarrollo del modelo de inclusión lo supuso la promulgación del *I Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra* (1998). Se trató de una elaboración que se adelantó además a algunas análogas en otras CC. AA. en dos cuestiones relevantes al menos. En primer lugar, supuso la aceptación en el territorio de la exclusión social como un fenómeno estructural y multidimensional (que requería de acciones en materia de garantía de ingresos, formación laboral, empleo, vivienda, educación, salud, etc.). En segundo lugar, pero vinculado con ello, interpelaba en su tratamiento a amplios sectores de la sociedad. En la práctica este paradigma suponía el reconocimiento de que la exclusión necesita una respuesta coordinada desde distintos ámbitos (interdepartamental en la lógica de la estructura administrativa) y en la que estén implicados distintos actores sociales:

«El principio de solidaridad y participación lleva implícita la responsabilidad de todos los miembros de la sociedad respecto de las personas y grupos que se encuentran en situaciones de exclusión. [...] [L]a sociedad debe luchar activamente contra la exclusión social, organizándose para

colaborar, corresponsabilizándose con las administraciones» (Gobierno de Navarra, 1999, pp. 135-136).

Este es el trasfondo sobre el que se desplegaron buena parte de los dispositivos de inclusión más destacados en el territorio, algunos de los cuales venían siendo desarrollados con anterioridad por iniciativa de las entidades sociales del territorio. En la medida que se mostraban como eficaces para trabajar por la inclusión de las familias más vulnerables del territorio, las entidades del tercer sector propusieron la extensión de estos programas y su consolidación con apoyo de la administración pública (Aguilar Hendrickson, 2014).

Es el caso del Programa Vivienda de Integración Social (VIS) que dará continuidad a la función ejercida por el Centro de promoción en el caso de la minoría. El tejido social —incluido el incipiente asociacionismo gitano— demandaba la búsqueda de un nuevo enfoque en la respuesta a la exclusión residencial que mantuviera la misma intensidad que la experiencia del Centro pero que, esta vez, desde el inicio, implicara la inclusión en el entorno urbano normalizado. Esta experiencia empezó a desarrollarse por la *Fundación Santa Lucía* (surgida del centro) en viviendas adquiridas con apoyo de la administración en los años previos a la elaboración del plan. Ya con anterioridad, desde los años 80 Cáritas había estado ofreciendo viviendas —muchas de ellas donadas— en alquiler o propiedad a las personas con las que trabajaba en procesos de incorporación social. A raíz del plan, y siguiendo este modelo, el Gobierno de Navarra comenzó a apoyar la adquisición de viviendas para familias excluidas, por un lado mediante la subvención directa a estas para la compra de vivienda, y por otro, mediante la subvención a entidades sociales para la compra de vivienda y su posterior arrendamiento a familias vulnerables. En esta intermediación participaban asociaciones territoriales, entre ellas la asociación gitana *La Majarí*, que apoyará en el proceso de entrada en los nuevos domicilios a una veintena de familias gitanas (Diario de Navarra, 1999).

El programa VIS permitió acceder a la vivienda a sectores de la población que quedaban al margen de otras iniciativas públicas. La incidencia del programa en la minoría fue inicialmente muy significativa. Ayudó a reducir las situaciones residenciales más extremas como el chabolismo, la segregación residencial, la tenencia en precario o la infravivienda. También permitió acceder a una vivienda a nuevas generaciones de familias gitanas jóvenes, reduciendo el hacinamiento en aquellos hogares donde se concentraban varios núcleos familiares (FSG Navarra, 2007). Como otras experiencias similares a nivel estatal (programa IRIS de Madrid, mencionado con anterioridad) también en este caso el programa navarro ha sido reconocido a nivel internacional como una propuesta referente en la normalización residencial de la población gitana (Anan *et al.*, 2015; Sevilla Buitrago, 2000).

Las dificultades para acceder a la compra de vivienda por la escalada de los precios ocasionaron que en 2009 el gobierno foral abriera la posibilidad de acceder al programa a través del alquiler. El recurso pasó a denominarse entonces programa de Vivienda de Alquiler de Integración social (VAIS). Su principal potencial reside en que las familias participantes reciben una subvención de hasta el 90 % de la cuota de alquiler durante el primer año y de un 75 % durante el segundo. Durante el periodo restante de acompañamiento (hasta un máximo de cinco años) se van revisando y adaptando el porcentaje por tramos en función de los ingresos de la unidad familiar (con reducciones entre el 75 % y el 25 %). En su aplicación práctica, las entidades sociales se encargan de seleccionar a las familias participantes —cuya situación de exclusión residencial es verificada por servicios sociales—, realizar el acompañamiento

profesional y velar por el cumplimiento de los acuerdos de incorporación consensuados al inicio del itinerario. En conjunto, las cinco entidades participantes gestionan alrededor de 180 actuaciones de seguimiento y con una media de 10 nuevas entradas al programa por entidad al año (50 nuevas actuaciones por año en total). Esta labor se financia a través de una convocatoria de subvenciones realizada anualmente con cargo al presupuesto del área de inclusión/protección social, mientras que los costes subvencionados de las rentas de alquiler o de compra de las viviendas proceden de presupuestos del área competente en materia de vivienda. En la actualidad la principal vía de acceso al programa VAIS para la población gitana se canaliza a través de las dos entidades de atención específica a la minoría que colaboran en la gestión del mismo (Fundación Secretariado Gitano y Asociación Gitana La Majarí) lo que permite facilitar anualmente vivienda a una veintena de familias gitanas^[4].

Similar es el caso de los Centros de Inserción sociolaboral (CIS), concebidos como recursos laborales de transición dirigidos a personas en situación o riesgo de exclusión social, y puestos en marcha un año después de la entrada en vigor del Plan. Estos surgieron de la iniciativa de entidades locales como *Fundación Gaztelan* o *Traperos de Emaús* bajo la idea de que era posible crear empresas capaces de contratar a personas con productividad reducida —por la presencia de dificultades en los hogares que dificultan su participación normalizada en el mercado laboral— y que fueran a la vez competitivas en el mercado. Se trataba de reproducir el modelo de éxito de los Centros Especiales de Empleo para personas con discapacidad que había sido probado con éxito durante los años ochenta, pero esta vez con personas en situación de riesgo de exclusión.

Los individuos participantes son contratados por un periodo de entre 6 y 18 meses cuyo coste es aportado por el Servicio Navarro de Empleo (SNE). A lo largo de este tiempo las empresas sociales —promovidas por las entidades de acción social— elaboran con cada trabajador o trabajadora planes individuales de incorporación cuyo fin es lograr mejoras en su nivel de empleabilidad a través del acompañamiento social y, en último término, hacer de puente hacia el trabajo en empresas ordinarias. Actualmente funcionan once centros en Navarra, uno de los cuales está promovido y gestionado por la Fundación Secretariado Gitano (FSG) desde el año 2003. La empresa Nabut logró en 2017 realizar cerca de cincuenta contrataciones a personal gitano. Este centro en particular presta servicios de limpieza, lavandería industrial o venta de material de oficina. También en este caso las entidades privadas se encargan de seleccionar a los perfiles participantes —que precisan ser acreditados como personas en situación de exclusión social— y realizar el acompañamiento sociolaboral.

Como se desprende de lo antedicho, la clave de funcionamiento de los CIS y del programa VAIS reside en la colaboración y distribución de responsabilidades de distintos actores sociales públicos y privados. Este paradigma ha permitido a las entidades sociales —y al asociacionismo gitano cabe reiterar— disfrutar de una posición desde la que pulsar la situación de la población más vulnerable y, al mismo tiempo, impulsar la adecuación de las respuestas institucionales a sus necesidades. La fórmula ha permitido además que estos dispositivos de inclusión dirigidos a los sectores de población más vulnerables de la comunidad tengan un significativo impacto sobre la minoría. Precisamente la incorporación de entidades especialmente comprometidas con la población gitana en la gestión de estos recursos de inclusión del territorio ha ayudado

^[4] Recientemente, en enero de 2019, en Navarra se puso en marcha el denominado Programa de Deducciones para Acceso a Vivienda (DAVID), que consiste en una prestación para ayudar al pago de la renta del alquiler (hasta un 50 % de la renta) a familias con ingresos bajos. Nueve meses después de su aprobación, la ayuda se ha concedido a cerca de 210 hogares según datos del departamento de vivienda.

a prevenir que sus necesidades *se pasen por alto*, uno de los principales riesgos habitualmente asociados con las políticas *mainstream* o generalistas.

Este ha sido también el principal instrumento empleado en Navarra para trabajar en la inclusión de la minoría de manera específica, pero no explícita, tal y como ha sido característico en el modelo del país. De ello derivan dos aprendizajes importantes. En primer lugar, el fuerte compromiso en el territorio por desarrollar medidas de discriminación positiva para el conjunto de la población ha resultado fundamental, pero también la existencia de entidades sociales que trabajan con población gitana que se han prestado a participar en su desarrollo. Y, en segundo lugar, dado que el asociacionismo gitano muchas veces encuentra dificultades para influir en las agendas políticas y llevar a cabo sus reivindicaciones a nivel local y autonómico, como ejemplifica el caso de Navarra, cuando este participa en otras redes y sus demandas se vinculan con las de otros sectores de población puede alcanzar mayor relevancia.

A pesar de todo ello, este canal de abordaje de la cuestión gitana —por denominarlo de algún modo— apenas ha encontrado otras vías de aprovechamiento hasta recientemente. Una oportunidad surgió recientemente cuando se permitió que las entidades sociales pudieran acceder a las subvenciones del ESP para desarrollar tajos y contratar a personas desempleadas. También así ha ocurrido en otros ámbitos como el educativo a través de una convocatoria anual que tiene como objetivo la concesión de ayudas para la contratación personal de promoción escolar y mediación sociocultural. Desde el año 2015 se ha venido enfocado el recurso hacia la atención del alumnado gitano en un centro concreto de la comunidad con el apoyo de una de las entidades gitanas de la comunidad foral. Entre las funciones de esta figura se encuentra la de fomentar la inclusión socioeducativa del alumnado con más dificultades a través del trabajo en red con las instituciones de la zona implicadas en la inclusión social y educativa, la implementación de estrategias en los centros para favorecer la participación de las familias y del alumnado, el fomento de la convivencia en los centros, etc.

Un segundo hito en la conformación del modelo de inclusión de la comunidad foral lo supuso la reordenación del modelo la atención primaria de servicios sociales emprendida en el año 1997. En líneas generales, la reorientación trataba de adecuar la respuesta del sistema a la cada vez más amplia diversidad de necesidades y situaciones de dificultad que se venía percibiendo por parte de los equipos profesionales. Y esto, en esencia, como consecuencia de la emergencia de nuevos perfiles de pobreza y exclusión —alejados de los más tradicionales— cuyas necesidades principales estaban vinculadas con la falta de empleo, o empleo de calidad y estable. Este objetivo se abordó planteando una atención de mayor especialización profesional por un lado, y de mayor intensidad para aquellos sectores de la población que requieren un acompañamiento más cercano en sus itinerarios de inclusión por otro (Martínez Virto y Pérez Eransus, 2018). La nueva organización se articuló en cuatro programas básicos que circundaban sobre contenidos diferenciadas entre sí (acogida y orientación social, atención a la infancia y adolescencia, incorporación social, atención a personas dependientes) y que fueron reforzados con equipos especializados en atención primaria, como los Equipos de Incorporación Sociolaboral (EISOL).

Estos equipos desarrollan itinerarios individualizados para fomentar el acceso al empleo normalizado o protegido, apoyar la búsqueda activa de empleo y mejorar las competencias sociolaborales. En 2016 un 4 % de las personas participantes en los EISOL eran miembros de la población gitana (69 en total), y apenas un 2,5 % (44 personas) en 2017 (Memoria del EISOL, 2016 y 2017). La proximidad de este recurso con el método de trabajo del programa ACCEDER y el amplio volumen de población atendido en este explicaría, en parte, la menor presencia de la minoría en este dispositivo. El

Tabla 5.5: Principales recursos de inclusión para la comunidad gitana en Navarra.

	Dirigidos al conjunto de la población, con especial impacto en la minoría	Dirigidos a la población gitana en específico
Educación	Ayudas para la contratación de la figura de promotor escolar o mediador sociocultural que intervenga en proyectos de inclusión socioeducativa en centros públicos (Federación Gaz Kaló, FSG).	Programas de normalización e intervención socioeducativa de la FSG en distintos CEIP. Programa PROMOCIONA de apoyo y orientación educativa de la FSG. Programas socioeducativos de la Federación Gaz Kaló, asociaciones La Majari y La Romaní en distintos municipios.
Empleo	Centros de Inserción Sociolaboral (FSG). Empleo Social Protegido (ESP). Equipos de Incorporación Sociolaboral (EISOL).	Programa ACCEDER de la FSG de incorporación sociolaboral.
Vivienda	Viviendas de Alquiler e Integración Social (FSG, La Majari).	-
Salud	-	Programa de promoción de la salud con la comunidad gitana (F. Gaz Kaló y A. La Majari).
Discriminación	Servicio de asistencia a víctimas de discriminación por el origen racial o étnico (FSG). Oficina para la igualdad de trato y la no discriminación por motivos étnicos (SOS Racismo).	-

Fuente: Elaboración propia

programa ACCEDER, promovido y desarrollado por la FSG empleando el Fondo Social Europeo, también promueve itinerarios de acompañamiento sociolaboral individualizados. Según datos de la memoria del programa, en 2017 un total de 581 personas fueron atendidas en Navarra (80 % gitanas), y 122 personas accedieron a un empleo.

Este programa tanto en Navarra como a nivel estatal es uno de los más reconocidos en el trabajo por la incorporación sociolaboral de los individuos gitanos desempleados. Parte de su potencial reside en su capacidad para realizar acciones de formación adecuadas al nivel formativo previo del alumnado. Pero además, estas acciones se complementan con la búsqueda de nichos laborales, la prospección de empleo y el trabajo con empresas del entorno para favorecer que la formación culmine en prácticas laborales o, en el mejor de los casos, con la incorporación a un puesto de trabajo. En cierto sentido el programa ha venido no solo a suplir la falta de atención —acorde al nivel de desempleo de la minoría— de los recursos de empleo del territorio. También ha venido a complementar la acción que habitualmente se realiza sobre las poblaciones más alejadas del empleo desde los mismos incorporando como eje central la búsqueda

y generación de oportunidades de empleo.

Finalmente, es preciso señalar que en la Comunidad Foral la población gitana y otras minorías cuentan con dos recursos destinados a combatir la discriminación negativa, como son el *Servicio de víctimas de discriminación* y la *Oficina para la igualdad de trato y la no discriminación por motivos étnicos*, donde las víctimas reciben asesoramiento y asistencia jurídica cuando denuncian ser víctimas de un trato injusto. El primero de ellos, prestado por el *Consejo Estatal para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica* está gestionado en Navarra por la FSG. Como se señala en la memoria del servicio (2015, p. 7) «las organizaciones que lo prestan mantienen un contacto directo, gracias a los diversos programas de intervención social que desarrollan desde sus dispositivos. Esta circunstancia permite a la red de oficinas del servicio seguir captando posibles incidentes discriminatorios y ser referentes para que las víctimas de discriminación soliciten su apoyo».

Hacia un nuevo impulso en la planificación en materia de atención y desarrollo de la comunidad gitana en Navarra

La Comunidad Foral de Navarra es uno de los territorios autonómicos donde se han elaborado planes y estrategias de inclusión para la población gitana. Fue en 2011 cuando se promulgó el *I Plan Integral de Atención a la Población Gitana de Navarra* para el periodo 2011-2014 (Orden Foral 176/2011). La comunidad asumía así su responsabilidad en la consecución de los objetivos que a nivel estatal se establecieron un año antes en el *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012*. Este primer plan surgió en el preciso momento en el que se empezaban a notarse las consecuencias de la crisis en la comunidad. El aumento de las tasas de desempleo y de las situaciones de privación alcanzó con especial virulencia a las familias gitanas navarras, pero este hecho no quedó reflejado en el diagnóstico elaborado para el mismo. La dificultad de prever las consecuencias de la crisis en una comunidad que hasta entonces había amortiguado sus primeros envites sin duda explica este hecho en gran parte. Esto ocasionó que finalmente, cuando se promulgó el plan, existiera un gran desajuste entre los objetivos establecidos y el crecimiento exponencial de las necesidades entre la comunidad gitana de Navarra.

Con todo, las medidas y acciones incluidas buscaban mejorar las condiciones de vida de la población gitana a través de su acceso normalizado a las políticas y programas generalistas presentes en la comunidad. Buena parte de las líneas estratégicas y objetivos presentes se plantearon bajo lógicas de fomento de la coordinación y cooperación entre los distintos actores públicos y privados. La mejora del conocimiento cualitativo y cuantitativo sobre las dificultades que padece la minoría en las distintas dimensiones abordadas en el plan (educación, salud, empleo, vivienda...) fue otra de las claves en su elaboración.

Además de la insuficiente previsión ante la coyuntura socioeconómica, la falta de definición de los objetivos establecidos dificultó su puesta en práctica. Resultó especialmente visible justo en la mitad del periodo de aplicación del plan. Para entonces se comenzó a debatir en la comunidad el desarrollo de una nueva Estrategia de Inclusión Social dirigida al conjunto de la población que nació muy influenciada por el impacto de la crisis y con una profunda preocupación por los costes económicos para la administración pública de las consecuencias sociales:

«Una de sus consecuencias [del retorno del crecimiento económico] será la creación de empleo volviendo a tasas de desempleo técnico como

en años anteriores; lo que por una parte tendrá un efecto directo sobre la situación de las personas que han sufrido las consecuencias de la crisis, y por otra sobre los presupuestos públicos que alcanzarán el equilibrio con una asignación eficiente y adecuada a las necesidades sociales» (Gobierno de Navarra, 2015, p. 68).

En este contexto se llegó a plantear el «abandono» del plan en favor de una mayor implicación del tejido social gitano en la nueva estrategia. Una opción que fue rechazada de plano por parte de las entidades sociales y otros actores institucionales implicados en el seguimiento de la estrategia. Estos entendían que eran necesario acometer la inclusión de la minoría desde ambos enfoques y que existían todavía oportunidades para desarrollar algunas de las líneas del plan, sobre todo aquellas que no suponían gasto alguno, que buscaban logros a largo plazo en el ámbito educativo, o aquellas de carácter urgente/de emergencia ante la especial vulnerabilidad de la minoría ante la crisis (Gobierno de Navarra, 2014).

No ha sido hasta el año 2019 cuando se dio un nuevo impulso a la cuestión gitana en la agenda política con el fomento de una nueva *Estrategia para el desarrollo de la población gitana de Navarra (2019-2022)*. A diferencia de su predecesor este plan nace con una mayor definición en sus metas. En el ámbito laboral, por ejemplo, se establece como uno de sus objetivos que la totalidad de las personas gitanas menores de 30 años desempleadas de la comunidad accedan a los recursos disponibles en el marco del Plan de Garantía Juvenil. La búsqueda de mayor participación de las mujeres gitanas en los dispositivos de incorporación social del territorio es otro de los fines destacados del plan en este ámbito. Y en materia de vivienda se prevén actuaciones prioritaria y búsqueda de alternativas habitacionales para una treintena de núcleos familiares en situación de exclusión residencial grave. Como novedad también con respecto a su predecesor, el nuevo plan impulsará la creación del Consejo Navarro del Pueblo Gitano, órgano consultivo respecto a las políticas vinculadas con la comunidad gitana, y que se encargará de realizar el seguimiento la aplicación del plan.

En esta nueva etapa también se ha hecho más explícita la apuesta por mantener un equilibrio entre las políticas generales (mainstreaming) y específicas (targeting). La Estrategia de hecho se enmarca en el más reciente *Plan Estratégico de Inclusión Social de Navarra (2018-2021)* y busca, como queda recogido en su presentación, adaptar y complementar sus contenidos para el caso específico de la población gitana. El Plan Estratégico dirigido al conjunto de la población recoge a su vez el compromiso explícito de facilitar la inclusión de la población gitana en Navarra y de lograr que sus objetivos generales se alcancen con mayor énfasis en la minoría y otros sectores muy vulnerables.

El principal reto del nuevo plan es que nace con el objetivo de trasladar a la práctica el derecho garantizado a la inclusión reconocido en 2016 (*Ley Foral 15/2016*). Las administraciones públicas de Navarra tienen la responsabilidad de garantizar el derecho de las personas a ser apoyadas en su proceso de inclusión social, según un itinerario personalizado diseñado a tal efecto (art. 1), lo que va a implicar el refuerzo y uso de muchos de los dispositivos aquí señalados y que seguirán en lo inmediato siendo trascendentales en el trabajo de la inclusión de la minoría. Especialmente de aquella perceptora de RG, ya que la ley incorpora la obligatoriedad de quienes la perciban por más de un año consecutivo —una situación, por otra parte, en la que se encuentra un buen número de familias gitanas— a cumplir un programa de inclusión personalizado libremente convenido. En el caso de que este periodo supere los veinticuatro meses, se establece la obligatoriedad de la administración de ofertar la posibilidad de participar

en un programa de ESP u otra opción de empleo y/o formación (art. 34).

Con todo, como se ha podido comprobar, los modelos autonómicos de inclusión tienen un importante papel en la promoción y atención de la minoría. Y esto, por un lado, por las bases sobre la que se ha construido el modelo estatal —normalización en la atención, acceso a sistemas generalistas— y por la delegación de las responsabilidades en la materia hacia los territorios autonómicos. Pero también, por otro, debido a la escasa intensidad de las medidas de inclusión específicas. En consecuencia, es en los programas y recursos de inclusión generalistas dirigidos al conjunto de la población vulnerable donde se dirime gran parte de las oportunidades de inclusión de la población gitana.

Así se ha visto con claridad en el caso de Navarra, donde la participación de los sectores de la minoría excluida en los principales dispositivos de inclusión resulta trascendental. La experiencia de Navarra se ha caracterizado además por favorecer la presencia de la minoría en los principales recursos de inclusión mediante la participación de entidades sociales que trabajan con población gitana en la gestión de algunos de las medidas más avanzadas —como son las viviendas sociales o los centros de inserción— lo que ha aumentado cualitativamente las posibilidades de trabajar intensamente en la promoción de algunos hogares gitanos.

Sin embargo, a pesar de que el territorio cuenta con un mapa de recursos importante en lo que respecta a la garantía de ingresos, la inserción sociolaboral y el acceso a la vivienda social, también este escenario se ve fuertemente retado por la particular situación de exclusión de la población gitana y que se examina a continuación.

Capítulo 6

Tendencias, problemas y retos de las políticas de inclusión social en la acción para con la población gitana

[1] Durante las dos últimas décadas se han venido desarrollando en el contexto estatal diversos estudios e investigaciones sociales sobre la comunidad gitana, lo que ha permitido ahondar en el conocimiento sobre la situación de las familias gitanas en ámbitos tales como el económico, laboral o social. Se ha contribuido de este modo a suplir algunas de las más importantes lagunas de conocimiento que existían sobre la minoría, aunque si bien es cierto, todavía existen importantes cuestiones por solventar. Algunas de ellas realmente básicas como su peso demográfico, y otras tan significativas como la visibilización de aquella parte de la minoría que escapa de las situaciones de pobreza y exclusión. En todo caso, esta inopia en lo que respecta a su posición y participación en la sociedad no es excepcional, sino que se suma al generalizado desconocimiento sobre la historia y cultura de la minoría.

Por lo general, en nuestro país la investigación social sobre la situación social de la comunidad gitana ha permanecido muy fragmentada territorialmente, lo que dificultó hasta recientemente realizar una valoración en conjunto de la integración social de la comunidad a nivel estatal o establecer diferencias y tendencias intraterritoriales. También la toma de pulso a la comunidad se ha venido realizando de manera muy discontinua, impidiendo hacer una valoración completa de su evolución y tendencias de cambio desde una perspectiva longitudinal. Sin duda, este desconocimiento ha operado en contra de los intereses de la minoría. Por lo pronto, ha contribuido a solidificar una imagen homogénea y estereotipada de la comunidad gitana, y ha complicado a buen seguro la planificación y dimensionamiento de las medidas para paliar su situación de desventaja en la sociedad.

Un primer hito en este campo de análisis a nivel estatal lo representa el estudio sociológico *Los gitanos españoles*, elaborado originalmente en 1978 y publicado poco

[1] Los datos de este capítulo son resultado de la explotación propia de la encuesta FOESSA sobre necesidades sociales, tal y como se expuso en el apartado metodológico (ver sección 4.3, p. 80). Cuando los datos presentados no provengan del análisis propio, se especificará en los pies de tabla la fuente.

más de una década después (Vázquez, 1990). En el mismo se realiza un importante esfuerzo por estudiar desde una perspectiva integral la estructura y valores de las familias gitanas, las condiciones de las residencias y el entorno en el que habitan, las actividades económicas y laborales desarrolladas en el seno de los hogares, la participación de los menores en el sistema educativo, o la situación sanitaria y de salud de los miembros de la comunidad. Se incluye además en dicho informe un estudio de la imagen de la población gitana exhibida en la prensa y de la extendida entre el conjunto de la sociedad.

Otro importante avance cualitativo en el conocimiento de la situación de la minoría lo supuso la publicación —impulsada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales— del informe sobre *Situación social y tendencias de cambio en la Comunidad Gitana* (Laparra Navarro *et al.*, 2007a). En este se llevó a cabo una revisión sistemática del conjunto de investigaciones y estudios que se habían ido desarrollando durante las décadas previas sobre la comunidad gitana, la mayoría a nivel local o regional, desde distintas perspectivas y ámbitos. Este trabajo sirvió de base para el desarrollo posterior del *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España* (Laparra Navarro *et al.*, 2011). Entretanto, son destacables otras publicaciones relacionadas con el ámbito del empleo (FSG, 2005) y del trabajo autónomo y el comercio ambulante (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2009; Mena Cabezas, 2007). En otros ámbitos como salud, vivienda o educación buena parte de los estudios e investigaciones han estado promovidas por entidades de iniciativa privada comprometidas con la promoción de la minoría. Más recientemente, y coincidiendo con el impulso de la agenda europea para la inclusión de la minoría romaní y el aumento de los flujos migratorios desde Europa de Este, se han llevado a cabo estudios comparativos de la situación de inclusión de la minoría en distintos estados europeos (FRA y UNDP, 2012), y en lo estatal, entre la población gitana autóctona e inmigrada desde el Este europeo (FSG y EDIS, 2012).

Finalmente, es sobresaliente también la aportación del informe FOESSA a este cometido. Dicho informe cuenta con una larga tradición de análisis sobre exclusión y desarrollo social en nuestro país. El despliegue metodológico realizado en sus últimas ediciones y su amplio muestreo ha permitido profundizar en las condiciones de vida y situación de integración-exclusión de la minoría. Ya en el VI informe FOESSA se ponía especial énfasis en la minoría como el grupo más excluido de la sociedad española (Laparra Navarro y Pérez Eransus, 2008). Posteriormente, entre los documentos de trabajo que precedieron al *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* de 2014 se dedicó atención específica al análisis de la exclusión en la comunidad gitana, recogiendo algunos de los principales dificultades en las dimensiones de empleo, formación, vivienda y salud (Damonti y Arza, 2014).

El presente análisis trata de poner en diálogo algunos de los indicadores y datos recogidos en la encuesta FOESSA con el reciente desarrollo y análisis crítico de las políticas de inclusión en nuestro país. Políticas que, como se ha señalado anteriormente, de un tiempo a esta parte se han erigido como principal instrumento de lucha contra la pobreza y exclusión social, y que tienen ante sí el reto de adecuarse a una creciente diversidad de trayectorias de exclusión. Y entre estas, el caso-situación de la población gitana, tradicionalmente sobrerrepresentada en el espacio de la exclusión social y sobre la cual recaen con mayor intensidad algunas de sus dimensiones. Se parte desde el convencimiento de que resulta relevante reconocer las particularidades —y profundidad— de la situación de exclusión sociolaboral y socioeconómica de la minoría, tanto para enmarcar el debate sobre la eficacia de las medidas y orientaciones prioritarias de inclusión en la intervención para con la minoría, como para problematizar y contribuir al debate de la inclusión desde la posición de la población gitana como

representativa con demasiada frecuencia de aquellas situaciones de mayor dificultad social.

A lo largo de las siguientes páginas se tratará de analizar y desarrollar algunas de las principales dimensiones de la exclusión de la población gitana, al tiempo que se buscará delimitar los principales problemas y retos que a priori han de afrontar las políticas de inclusión a la hora de atender sus necesidades y demandas, teniendo en cuenta que estas no son exclusivas de la minoría, y que no son las de toda la comunidad gitana al completo. Cuando resulte pertinente, se emplazan determinados debates al análisis cualitativo —más longitudinal— para complementar o desarrollar en profundidad algunas de estas situaciones-problema.

Con todo, en la primera parte de este primer ejercicio aproximativo se presentan las principales características de la situación de exclusión de la minoría, para posteriormente prestar especial atención a dos de los principales nudos del escenario de exclusión en nuestro país: la falta de empleo para amplios sectores de la población y la carestía de bienes básicos como la vivienda. En la segunda mitad del capítulo se aborda la participación de la minoría en dos de los pilares de las políticas de inclusión, el desarrollo de acciones formativas y prelaborales, y el acceso a los programas de ingresos mínimos.

6.1. Refuerzo e intensificación de la posición de la minoría en el espacio de la pobreza y exclusión social

Antedichos estudios aportan respuestas a cuestiones de distinto tipo. Por un lado, como se ha señalado anteriormente, tratarían de medir la distancia existente entre la población gitana y su convecina, y de ubicar la posición de la minoría en la estructura social, laboral y económica. Ambas cuestiones interpelan, de manera más o menos implícita, a la vinculación existente en nuestras sociedades contemporáneas entre *etnia* y estructura social. Como se corrobora en los resultados de estos estudios, existen suficientes evidencias para plantear que continua existiendo una fuerte correlación entre factores étnico-culturales y los procesos de exclusión y marginalización en nuestra sociedad.

Por otro lado, estos estudios han buscado graduar la diversidad de situaciones existentes en el interior de la comunidad y la delimitación de sus principales situaciones-problema, tanto para analizar los movimientos de exclusión e integración, como para planificar y dimensionar las medidas necesarias para contribuir a la incorporación social de sus miembros (o al menos reducir las desigualdades y distancias existentes con respecto al conjunto de la sociedad). Si las primeras cuestiones resultan sobre todo de interés para el análisis sociológico de la estratificación social, estas últimas lo son fundamentalmente para la política social —y políticas de inclusión en particular— en tanto permiten un conocimiento más aproximado de las necesidades sociales de la minoría, su interrelación y su reproducción.

A este último respecto, entre las principales conclusiones del informe sobre tendencias de cambio en la comunidad gitana (2007a) se establecía como hipótesis de partida la existencia de tres grupos diferenciados dentro de la comunidad gitana: un primer grupo en el que se acumulan mayores dificultades y con mayor intensidad, constituido por población marginal y chabolista; un segundo grupo intermedio que padece situaciones de dificultad menos intensas, pero que aún se encuentra con pro-

blemas significativos en el ámbito del empleo, la vivienda o ingresos; y, finalmente, un tercer grupo integrado, con mayores recursos y pocas o muy pocas dificultades. Lo central es que dentro de la minoría los dos primeros grupos han sido proporcionalmente desmesurados. De manera paralela, el peso de la población gitana entre el conjunto de la población social y económicamente más vulnerable y desfavorecida ha sido desproporcionado en relación con su peso demográfico. Es esencialmente por este motivo por el que se alude a una continuada sobrerrepresentación de la minoría en el espacio de la pobreza y la exclusión social.

Con el impulso de la investigación sobre la exclusión social en nuestro país y la creciente adopción de un enfoque multidimensional (ver Subirats y Gomà, 2003; Laparra Navarro *et al.*, 2007b), se pudo al fin avanzar en la segmentación y graduación interna de las situación social de población gitana, así como en la comparación de las dinámicas de exclusión e integración de la comunidad con respecto al conjunto de la población. En el VI Informe FOESSA de 2007 (ver tabla 6.1, p. 124) quedaba reflejado que solo una cuarta parte (24,4 %) de la población gitana se encontraba en situación de integración (5,3 % en situación de integración plena, y un 19,1 % en situación de integración precaria). En el anverso, otra cuarta parte se encontraba en situación de exclusión severa (un 26,8 %), mientras que casi la mitad de la misma estaba en situación de exclusión moderada (un 48,8 %).

Si se adopta una visión de conjunto, en 2007 entre toda la población en situación de exclusión un 10,2 % pertenecía a la minoría gitana (mientras que solo suponía un 0,6 % de la población integrada). Con el transcurso de la crisis, y a pesar del aumento de los procesos de exclusión social para toda la sociedad, todavía la minoría gitana ocupaba un 9,4 % del total del espacio de la exclusión en 2013. Así las cosas, para la minoría gitana, la crisis no vino sino a confirmar la persistencia de la brecha social para con la mayoritaria, y el agravamiento de su situación (Laparra Navarro, 2014). Ya en 2013, más de la mitad de la población gitana se encontraba en situación de exclusión severa, produciéndose un importante trasvase de la proporción de población excluida de las situaciones de exclusión más moderadas hacia las más severas.

Tabla 6.1: Distribución de la población en función de su situación de integración-exclusión, población gitana y resto, 2007 y 2013.

	Población gitana		Resto de población	
	2007	2013	2007	2013
Integración	5,3	5,8	51,3	35,2
Integración precaria	19,1	21,9	33,7	41,2
Exclusión moderada	48,8	17,9	9,2	14,1
Exclusión severa . . .	26,8	54,4	5,8	9,5
Total	100	100	100	100

Fuente: Datos de EINS FOESSA 2007 y 2013 (Damonti y Arza, 2014).

La tendencia es similar en lo que respecta a las situaciones de pobreza (ver tabla 6.2, p. 125). Entre 2007 y 2013, la población no gitana en situación de pobreza severa se duplicó (pasando de 3,3 % al 6,5 %), mientras que para la población gitana esta tasa se multiplicó dos veces y media alcanzando a más de un tercio de la población gitana (pasando de un 15,2 % a un 37,8 %). Todavía más, otro tercio de la minoría gitana restante padecía una situación de pobreza moderada en 2013. Como ocurriera el fe-

nómeno de la exclusión social, también existe una alta representación de la minoría entre toda la población bajo el umbral de la pobreza (7,2 % del total de la población pobre), más acentuada si cabe entre aquellas situaciones de privación más severas, donde este porcentaje llega a duplicarse (13,7 %).

En conjunto, el desarrollo de la comunidad gitana en la última década se ha caracterizado por proyectar un movimiento altamente regresivo. El aumento de la distancia entre la minoría y el resto de la sociedad se produce además en un contexto generalizado de empeoramiento de las tasas de pobreza y exclusión social para el conjunto de la población, lo que da cuenta de la intensidad del fenómeno en el seno de la minoría. Esta dinámica supone una ruptura con la tendencia progresiva observada en las décadas anteriores y que, en líneas generales, permitió a una parte de la minoría experimentar una mejora sustancial en su situación socioeconómica. Cabe recordar, no obstante, que sin la suficiente intensidad como para equipararla definitivamente con el resto de la sociedad, en tanto esta mejoría se produjo en un contexto generalizado de aumento del bienestar, experimentado, sobre todo, por el resto de la población autóctona.

Tabla 6.2: Distribución de los hogares en función de su situación de pobreza, población gitana y resto, 2007 y 2013.

	Población gitana		Resto de población	
	2007	2013	2007	2013
Sin pobreza	30,3	28,9	88,0	72,9
Pobreza moderada	54,4	33,3	8,7	20,6
Pobreza severa . . .	15,3	37,8	3,3	6,5
Total	100	100	100	100

Fuente: Datos de EINS FOESSA 2007 y 2013 (Damonti y Arza, 2014)

6.2. Trayectorias de exclusión más prolongadas como resultado de factores estructurales

Antedicha intensidad y severidad de los procesos de exclusión experimentados por la minoría se traduce en una mayor acumulación y diversidad de dificultades. En el momento del primer impacto de la crisis cerca de la mitad de las personas no gitanas experimentaban dificultades en al menos una dimensión de la exclusión social^[2], mientras que entre la minoría estas alcanzaban prácticamente la totalidad de individuos de la comunidad. En 2013, seis años después, dos terceras partes de individuos no gitanos padecían dificultades en alguna de las dimensiones analizadas, al tiempo que para los individuos gitanos esta experiencia seguía siendo la norma.

Esta imagen de la población gitana vinculada a mayores problemáticas en ambos momentos da cuenta de la distinta situación de partida desde la que ambos sectores de la población encaraban la coyuntura económica de crisis. Mientras que buena parte de la población gitana proviene de trayectorias caracterizadas por la vulnerabilidad y

^[2]Para una síntesis de los indicadores y dimensiones de la exclusión social empleados en la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales (EINS) ver anexos.

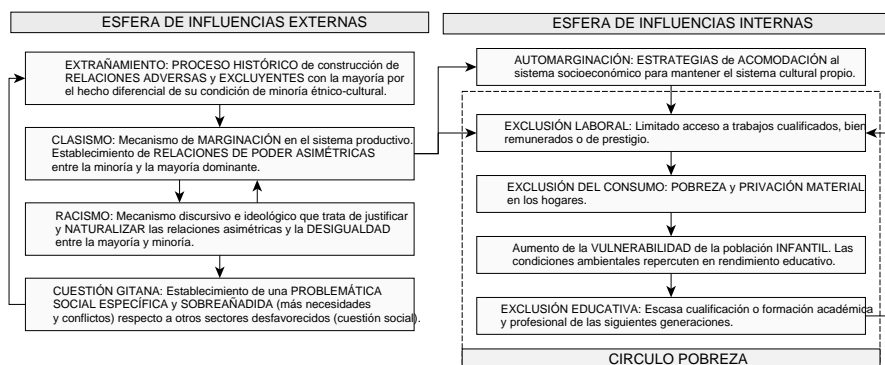
acumulación de dificultades, en cambio, las trayectorias de exclusión iniciadas durante la crisis para el resto de la población han estado detonadas en muchos casos por algún factor concreto —principalmente la pérdida del empleo— cuya prolongación temporal ha ido generando y aumentando otras dificultades. A raíz de esta clara dualización de trayectorias-perfiles que la crisis agudizó, de un tiempo a esta parte se ha hecho con mayor énfasis distinción entre lo que se ha denominado exclusión tradicional o vieja exclusión, entre la que se encontraría el caso-situación de mucha población gitana más vulnerable, y la nueva exclusión, correspondiente al segundo arquetipo de trayectoria antedicho.

Cabe advertir que esta dualidad de itinerarios y situaciones de partida sin la suficiente atención corre el riesgo de transformarse en una segmentación entre aquellos sectores cuya situación de exclusión y subordinación resultaría inmanente e ineludible, y aquellos otros excluidos coyunturalmente que, en teoría, superadas las circunstancias que generan su situación, volverían a ocupar las posiciones más favorables. Ambas imágenes son incompletas. En el primer caso, se desatienden los procesos estructurales (y por tanto revertibles) que en nuestras sociedades generan exclusión y pobreza y las transmiten entre generaciones, mientras que, en el segundo caso, se desoyen las consecuencias que a nivel individual y familiar tienen estos procesos y que pueden culminar en situaciones de exclusión más severas y difícilmente salvables.

En cualquier caso, toda dinámica de exclusión tiene su origen en factores estructurales. Lo característico en el caso de la minoría con respecto al resto de la población en exclusión, ya sea en la más reciente coyuntura o en etapas anteriores, es la existencia de importantes —y particulares— factores externos a la misma que desencadenan y reproducen las dificultades, bien para escalar posiciones sociales, bien para mejorar las condiciones de vida de los hogares gitanos y las de las generaciones subsiguientes. La representación del denominado *círculo —vicioso— de la pobreza* (ver gráfico 6.1, p. 127), aunque con carácter meramente aproximatorio, ha ayudado a problematizar e interrelacionar los mecanismos externos (estructurales) e internos (transmisión de las dificultades en el seno de los hogares) que operan en este sentido.

Siguiendo antedicha propuesta esquemática, en el lado de la esfera de las influencias externas, resulta primordial el proceso de marginación y discriminación de la minoría en el proceso productivo. Con gran reconocimiento de su análisis, Wallerstein (1991) ha señalado que la principal debilidad de los grupos étnicos minoritarios en las sociedades contemporáneas radica en su escasa capacidad de influencia en la organización social y política. Esta ausencia de poder empuja a sus miembros hacia los trabajos más penosos y menos remunerados por sistema, ocasionando la *etniificación* de las categorías ocupacionales más bajas. Esto contribuye en último término a la aceptación de la mayoría dominante del desigual sistema de acumulación capitalista, en la medida que las consecuencias más nocivas no les alcanzan en demasía. Este desequilibrio y desigual reparto de las dificultades se ve reforzado por la discriminación y el racismo, que no es sino el conjunto de argumentos que con posterioridad acuden en auxilio de esta realidad para legitimarla y mostrarla como natural (Delgado Ruíz, 2006). Ambas cuestiones (a nivel macro) influyen directamente en las trayectorias de los hogares (a nivel micro) cuyo acceso a los trabajos menos cualificados o a la economía sumergida provoca importantes privaciones materiales. Se asume además que tal situación familiar es el patógeno que va a ocasionar que las nuevas generaciones alcancen igualmente bajas cotas de formación y cualificación (acceso temprano y precario al mercado laboral, abandono temprano del sistema educativo...), cerrando así el círculo al provocar de nuevo el acceso precario/informal o no acceso al mercado laboral de las nuevas generaciones (Montoya, 1988).

Gráfica 6.1: Representación del círculo de la pobreza de la población gitana.



Fuente: Adaptación a partir de Montoya (1988) y Caselles Pérez (2008).

Como se verá en sucesivos apartados, para la población gitana la experiencia de una exclusión motivada por estos factores estructurales (escasa movilidad social, peso de la herencia social en el integración sociolaboral, exclusión del mercado laboral...) es la norma, aunque el nexo entre población gitana y prolongadas trayectorias de exclusión y privación no es tan exclusivo, y en el seno de la comunidad se han producido también trayectorias de avance en la integración de los hogares gitanos. Como un significativo sector del conjunto de los hogares, los núcleos familiares gitanos también han visto crecer las dificultades para su sostenimiento en los últimos años, lo que puede haber puesto en jaque los logros alcanzados. En este punto, es necesario emplazar al análisis cualitativo, puesto que permite indagar más estos fenómenos y observar más allá de la etapa comprendida en el presente ejercicio de análisis (2007-2013). Los relatos de los individuos y familias gitanas permitirán incorporar al análisis cómo operan los procesos estructurales en su situación de exclusión y cuáles son las consecuencias a medio y largo plazo (en capítulo 7, p. 181; y capítulo 8, p. 219).

La existencia de distintas trayectorias y distintos orígenes de los procesos de exclusión debería tener su correspondencia con intervenciones a distinto nivel e intensidad. Con toda seguridad, para el caso de la minoría resultarán más provechosas aquellas políticas que incidan sobre los factores estructurales, lo que no es impedimento para que muchas de las políticas de inclusión, entendidas como herramientas de intervención a nivel familiar e individual, puedan llegar a serles favorables en la medida en que inciden, siguiendo de nuevo la propuesta esquemática del círculo de la pobreza, sobre la esfera de influencias internas.

Lo que también parece evidente es que la intervención o el trabajo exclusivamente sobre las cuestiones internas a los hogares van a resultar insuficientes, sobre todo en el caso de la minoría, en tanto los factores estructurales, a diferencia de lo que ocurre con el resto de sectores de población vulnerable, van a resultar más determinantes, al verse agravados por la discriminación y asimetría de poder con respecto al conjunto de la población culturalmente dominante.

6.3. Una mayor acumulación y diversidad de problemáticas que demanda intervenciones integrales

Tabla 6.3: Distribución de la población según el cúmulo de dificultades en distintas dimensiones de la exclusión social, población gitana y resto, 2007 y 2013.

	Población gitana		Resto de población	
	2007	2013	2007	2013
Ninguna dimensión	5,3	5,8	52,2	35,5
Una o dos	34,6	34,3	40,9	48,5
Tres o cuatro	56,2	41,5	6,9	14,1
Más de cinco	3,9	18,4	-	2,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2007 y 2013

Por otro lado, el análisis multidimensional de la EINS de FOESSA nos permite abundar en la intensidad y complejidad de las situaciones de dificultad experimentadas por cada uno de los grupos de referencia. Para ello, basta con atender a la concurrencia y cúmulo de las distintas dimensiones de la exclusión social en los hogares (ver tabla 6.3).

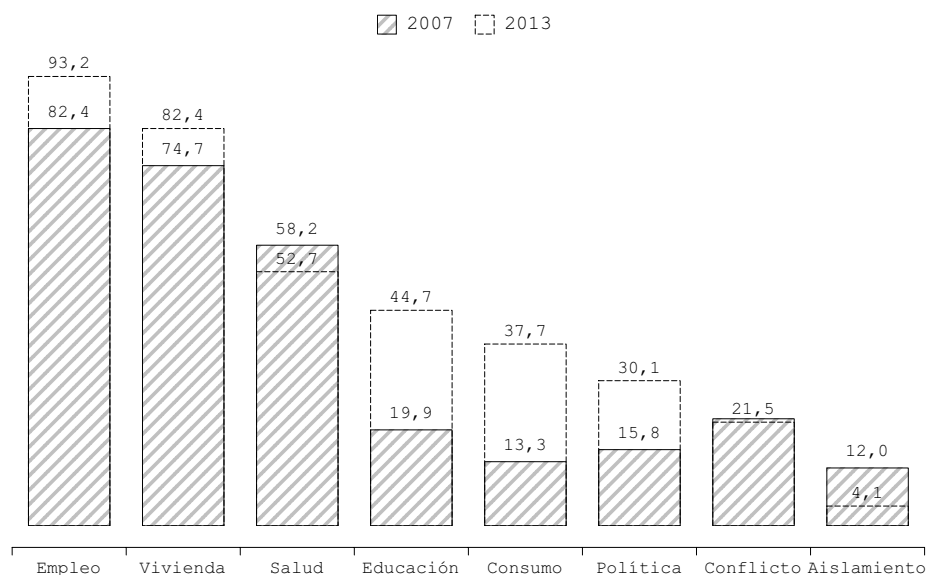
Así, antes del inicio de la crisis, mientras que entre la población no gitana el grueso de población afectada por la exclusión se concentra entre quienes padecen dificultades en una o dos dimensiones (40,5 % del total de la población no gitana), para la población gitana este espacio lo ocupaban quienes las padecían simultáneamente en tres o cuatro ámbitos de dificultad, alcanzando a un 56,2 % de la población gitana total. Si se presta atención a este grupo entre la población no gitana, esta experiencia se reduce casi 50 puntos porcentuales en términos comparativos: un 6,7 % de la población encuentra dificultades en tres o cuatro ámbitos simultáneamente. Las diferencias son igualmente perceptibles en los casos más extremos: un 3,9 % de la población gitana se encontraría ante cinco o más situaciones de dificultad, mientras que para el resto de población este dato se reduce tres puntos porcentuales (0,9 %).

Seis años después se percibe una intensificación de los procesos de exclusión en ambos sectores de población, más pronunciada si cabe entre la población gitana. Casi la mitad de la población no gitana, un 48,5 %, presenta dificultades en una o dos dimensiones (32,5 % y 16,3 % respectivamente), siendo menos común la presencia de situaciones más complejas. En todo caso, un nada despreciable 14,1 % de la población tiene dificultades en tres o cuatro dimensiones, y un 2,2 % en cinco o más. Entre la población gitana con el transcurso de la crisis económica la estructura de la multidimensionalidad ha variado con mucha claridad. Siguiendo una cercana distribución gaussiana, casi un 62 % de la población gitana padece dificultades en la horquilla de dos a cuatro dimensiones (20,3 % en dos dimensiones, 19,0 % en tres, y un 22,5 % en cuatro), y un altísimo 18,4 % en más de cinco dimensiones al mismo tiempo. Nuevamente, más allá de la precisión de los datos, la imagen general da cuenta de la mayor intensidad de los procesos de exclusión de la población gitana, tanto en el momento de inicio de la década analizada como tiempo después.

Si atendemos a las distintas dimensiones de exclusión se perciben claramente cuántas

les son aquellas en las que existen mayores dificultades para la población gitana (ver gráfica 6.2, p. 129). En este caso, el dibujo ha variado poco con el tránsito de la crisis. Tanto en 2007 como en 2013 empleo y vivienda son las principales dimensiones en las que la población gitana se encuentra excluida. Les siguen las dificultades en la salud y educación, y en un tercer escalón las dimensiones de consumo y política. Tanto las situaciones de aislamiento como de conflicto son en ambos casos las menos contempladas. Con los datos disponibles también se puede advertir que en el periodo de tiempo comprendido entre las dos mediciones el aumento de las dificultades en términos relativos ha sido especialmente notable en el ámbito de la participación política (se ha multiplicado por dos veces su incidencia), el acceso a la educación (cerca de dos veces y media) y al consumo (cerca de tres veces).

Gráfica 6.2: Proporción de población gitana afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social, 2007 y 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2007 y 2013

Desde esta perspectiva ya se podrían establecer prioridades claras. Tanto las dificultades en el ámbito laboral como residencial son las que más despuntan y por consiguiente requerirían de una mayor atención. Claro que, esta atención no ha de desmerecer la importancia del resto. El vertiginoso aumento en un periodo de tiempo tan breve de las dificultades en la educación apremia a una especial observación las dificultades en este ámbito. La fuerte correlación entre el aumento de las dificultades en los hogares y el empeoramiento de los principales indicadores en este ámbito (hogares cuyos miembros adultos no tiene estudios, hogares con menores no escolarizados) a priori corroboraría la hipótesis central del círculo de la pobreza, sin embargo lo complejo del fenómeno invita a buscar su origen no sólo en esta causalidad. Por su parte, el ascenso de las dificultades en el consumo provienen en gran medida de las dificultades laborales y de la carestía de otros bienes básicos como la vivienda.

Lo cierto es que al menos los dos primeros se tratan de ámbitos desde los que se ha venido trabajando intensamente en la inclusión de la minoría. Tradicionalmente para el conjunto de la población incluyente se ha puesto énfasis en el empleo como

punta de lanza a través de la cual provocar una mejora en el resto de dimensiones, y en especial, como palanca para la mejora de la capacidad de consumo (y entre estos bienes de consumo la vivienda), acceso al sistema protector (prestaciones y pensiones contributivas), y el cuidado de la situación psicosocial de los individuos (acceso a redes relacionales, crecimiento y desarrollo personal...). En el caso de la población gitana este trabajo por la inserción laboral ha podido ser más insistente en la medida que en muchas intervenciones se han sustentado sobre la supuesta laxa actitud hacia la moral del trabajo dominante como principal obstáculo en su inclusión, como ya se tuvo ocasión de ver en el primer capítulo de este trabajo. Por otro lado, también históricamente las políticas de vivienda han tenido una muy notable repercusión en la población gitana que hoy se percibe, como se verá más adelante, en la drástica reducción —aunque no erradicación— de fenómenos como el chabolismo, acuciante hace unas pocas décadas.

No obstante, la atención prioritaria, sino exclusiva, sobre algunas dimensiones concretas no tiene por qué implicar una mejora sustancial en el resto de ámbitos, lo que dificulta la atención de aquellos sectores de población en los que se acumulan más dificultades y con mayor intensidad. En el campo de la exclusión social está bien evidenciado el proceso inverso, esto es, el inicio de itinerarios de exclusión social que parten del deterioro en algún ámbito, como la ruptura con los vínculos laborales o familiares, y la posterior concatenación de dificultades en nuevas dimensiones por la pérdida de capacidad de consumo y del capital social (Paugam, 2007). Lo que no parece tan claro es que esta interdependencia suceda en sentido inverso y que, al contrario de lo que ocurre con los círculos de pobreza o escasez, existan *círculos virtuosos* claros de integración o inclusión. Sobre este aspecto y la compleja vinculación entre inclusión y exclusión se ahondó cuando se revisó en otras partes de este trabajo la agenda inclusiva en perspectiva crítica (ver sección 3.4, p. 65).

Esto es especialmente palmario actualmente en el caso del empleo, sobre todo si carece de la estabilidad y capacidad de provisión suficiente, como también de los programas de vivienda social si siguen existiendo dificultades en el ámbito de ingresos para su mantenimiento, o de los programas de garantía de ingresos si apenas permiten superar el umbral de la pobreza. Parece evidente que el logro de resultados o mejora en la situación de los individuos en las distintas esferas o dimensiones implica la realización de acciones e intervenciones paralelas. Es por ello que cada vez con mayor frecuencia se alude a la necesidad de medidas integrales que incidan en distintos ámbitos a la vez para potenciar los itinerarios de inclusión.

Dicho esto, y a la vista de la intensidad y diversidad de las situaciones de dificultad experimentadas, la intervención inclusiva con la minoría gitana va a demandar con más afán si cabe acciones de marcado carácter integral. Una primera cuestión al respecto es si la perspectiva multidimensional de la exclusión se ha incorporado al quehacer de la administración pública en la respuesta a la vulnerabilidad y exclusión social, lo que traducido al lenguaje organizativo interpela a la coordinación interdepartamental dentro de los distintos niveles y áreas de la administración pública, y a la coordinación de estas con las entidades privadas de acción social implicadas en materia de inclusión. Por lo pronto, las medidas integrales se enfrentan al menos a dos importantes obstáculos. El primero sin lugar a dudas es el económico, en cuanto suponen una inversión mayor en recursos técnicos, humanos y económicos para dar cabida a un incremento de las áreas de intervención. El segundo es la necesidad de implicar y coordinar a distintos actores para el desarrollo de las acciones.

Un segundo punto de interés es ver como se articulan y trasladan a la intervención los distintos recursos de inclusión y cuál es su desempeño en las trayectorias de los

individuos gitanos que nos ocupan. Esto es, si aparecen recursos de diversa índole en los relatos de los individuos y qué impacto tienen. Para ello es necesario recurrir al análisis cualitativo, donde se abunda en esta cuestión (ver capítulo 8, p. 219).

6.4. Una parte amplia de la minoría está muy alejada del empleo lo que obstaculiza su inclusión socio-laboral

La relación que mantiene con el mundo laboral ha sido una de las cuestiones centrales en la producción literaria y académica sobre la minoría. En lo que respecta a las investigaciones sociales, este interés ha estado motivado por el reconocimiento del empleo como principal medio de integración en nuestras sociedades, tanto desde la perspectiva material (ingresos y capacidad de consumo) como simbólica (aceptación de la moral del trabajo, aporte de recursos y servicios al conjunto de la sociedad...).

Sin lugar a duda, una de las constantes a lo largo del tiempo ha sido el mantenimiento de niveles de asalarización bajos entre la comunidad gitana, adquiriendo mayor relevancia fórmulas como el autoempleo o el uso complementario y estratégico de distintas fuentes laborales y económicas. A este respecto, aunque siempre resulta compleja su medición, se ha puesto especial atención al desempeño de actividades informales para suplir la falta de salarios y rentas del trabajo.

Un segundo elemento de continuidad destacable en la vinculación entre población gitana y empleo es la existencia de tasas de actividad laboral cercanas o por encima de la media. La constatación de este hecho en las últimas décadas ha permitido rebatir algunos de los estereotipos más extendidos sobre la minoría. En todo caso, esta mayor disponibilidad y predisposición para incorporarse al empleo tiene una lectura ambivalente. Sería tanto consecuencia de una temprana incorporación al mundo laboral en detrimento de la formación académica entre la población más joven como, en edades adultas, resultado de la prolongación de la vida laboral por la dificultad para acceder a pensiones suficientes o de nivel contributivo.

En lo sucesivo se tratará en primer lugar de dar una imagen general de la situación laboral de la minoría a través de los indicadores más comunes. Seguidamente se tratará de medir la distancia que algunos sectores de la minoría guardan con respecto al empleo a través de cuestiones como la prolongación del desempleo o el difícil acceso a la contratación en las vidas laborales de las personas encuestadas.

El acceso al empleo de la minoría continúa siendo reducido, y cuando se produce, se caracteriza por altos niveles de subempleo y precariedad

En lo específico, si atendemos a los datos de la EINS se pueden observar la evolución reciente de los indicadores laborales de referencia más habituales. Si bien ha habido una aproximación entre los sectores de población que comparamos en el análisis, esta se ha producido por el empeoramiento de la situación de la población no gitana en el ámbito laboral, amén del igual deterioro de la situación de partida de la minoría. En todo caso, la brecha entre ambos grupos sigue siendo extremadamente alta, lo que necesariamente abre el debate sobre las posibilidades de materialización de las estrategias de inserción laboral en el caso de la minoría gitana más alejada del empleo, y por ende, del conjunto de la población igualmente desvinculada del mismo.

Tabla 6.4: Evolución tasas empleo, actividad, y paro, población gitana y resto de población, 2007 y 2013.

	Población gitana		Resto de población	
	2007	2013	2007	2013
Tasa de empleo .	35,4	27,7	62,9	38,6
Tasa de actividad	67,4	64,2	68,3	58,5
Tasa de paro	47,5	56,7	7,9	34,0*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2007 y 2013.

*La metodología de la encuesta FOESSA calcula las tasas de empleo, actividad y paro en función de la autopercepción de las propias personas entrevistadas, por lo que los datos registrados son superiores a los de otras encuestas. En 2013, por ejemplo, la tasa de paro de la población general según el INE era de 25 puntos porcentuales

La población gitana mantiene tradicionalmente tasas de empleo por debajo del resto de población. En el periodo analizado la tasa de empleo ha descendido 7,7 puntos porcentuales que, aunque queda lejos de los casi 24 puntos de descenso experimentados por el resto de la población, mantienen relegada a la minoría en términos comparativos. En 2007 la diferencia entre ambos sectores era de 27,5 puntos, y en 2013, aunque esta diferencia se redujo por la caída de la tasa de empleo del resto de la población, todavía suponían 10,9 puntos porcentuales. Esta situación se ve ligeramente ampliada si se examina la tasa de empleo equivalente a tiempo completo. En el último año disponible, dicha tasa para la población gitana se situaba en un 17,7 %, mientras que para el resto de población en un 30,9 %, lo que supone respectivamente una reducción del 10 % y del 7,7 %.

Por su parte, la tasa de paro de la minoría en el año 2013 suponía un 56,7 %, nueve puntos por encima del primer impacto de la crisis. Entre el resto de la población la tasa de paro se situó en un 34 %, habiendo ascendido unos vertiginosos 26 puntos porcentuales. La diferencia en el año 2013 entre ambos sectores de población es de 22,7 puntos porcentuales, 16,9 puntos más que al inicio del periodo.

En síntesis, la población gitana no solo accede con mayor dificultad al mercado laboral, sino que además lo hace en empleos que no les permiten sacar el máximo rendimiento posible a su fuerza de trabajo. Vinculado con ello, habría que advertir que tras las situaciones de empleo se pueden producir todavía situaciones de dificultad, y no necesariamente por el hecho de trabajar pocas horas semanales. Es creciente el número de personas *trabajadoras pobres*, esto es, que no obtienen ingresos suficientes de su actividad laboral para superar el umbral de la pobreza. La población gitana, en virtud de las características del empleo que desarrollan (hay un amplio porcentaje de empleos de exclusión, como se verá a continuación) es especialmente vulnerables ante esta realidad.

Por otro lado, resulta palmario para el conjunto de la población que la crisis económica acaecida en la última década ha dejado su impronta en aspectos relacionados con el empleo tales como la reducción de los ingresos, el aumento de las jornadas laborales, o la pérdida o no renovación de contratos (tabla 6.5, p. 133). Entre las consecuencias más sobresalientes para ambos sectores de población se encuentra la reducción de los ingresos laborales, situación que se da en un 56,4 % de los casos entre la población

gitana, y en uno de cada dos casos entre el resto de la población. Destaca también que un 18,5 % de la minoría señala que ha accedido a un trabajo más precario en este periodo y un 12,4 % ha aumentado su jornada laboral (12,3 y 9,3 puntos porcentuales para el resto respectivamente). Otros indicadores relevantes como el despido o no renovación de un contrato se muestran por debajo de las cifras para el resto de población, lo que es lógico teniendo en cuenta el menor acceso de la población a las relaciones contractuales como se verá a continuación.

En suma, la crisis para la población gitana ha supuesto un claro empeoramiento de sus condiciones de trabajo (más precariedad y jornadas laborales más largas) al tiempo que una disminución de los ingresos en una proporción ligeramente mayor que para el resto de la población. Si bien, vista la situación de partida de la minoría, estas transformaciones deben tener un impacto mayor. No es de extrañar entonces que casi la mitad de la población haya aumentado la búsqueda de empleo en este periodo (en un 47,5 % de los casos) y que cerca de un 15 % haya tenido que realizar otras actividades adicionales para completar ingresos según los datos disponibles.

Por tipología de ocupación, quienes tienen un empleo irregular/informal son a su vez quienes han aumentado en mayor proporción la búsqueda de empleo, prácticamente en seis de cada diez casos. Es la única situación en la que además se detecta un menor aumento de la *jornada laboral* (10,6 % frente al 44,2 % de los ocupados fijos o 37,9 % de empresariado/autónomo). A ello habría que añadir una generalizada reducción de los ingresos obtenidos en el 78,3 % de los casos (frente al 56,4 % del conjunto de la población gitana). Estos datos son coherentes con la hipótesis de un generalizado agotamiento de las estrategias informales o, al menos, aumento de la competencia en ellas tanto por factores internos (competencia interétnica en los mercadillos con población inmigrante principalmente, aumento de familias que se lanzan al mercado como alternativa ocupacional...) como externos (aumento de competencia en el sector comercial, cambios en los patrones de consumo...).

Tabla 6.5: Dificultades ocasionadas por la crisis en aspectos relacionados con el empleo o la formación, 2013

	Población gitana	Resto de población
Aumento búsqueda de empleo	47,5	28,0
Disminución búsqueda de empleo . . .	3,3	2,9
Acceso a un trabajo más precario . . .	18,5	12,3
Despido de algún trabajo	7,0	8,8
No renovación de un contrato	7,0	11,1
Aumento de la jornada laboral	12,4	9,3
Disminución de la jornada laboral . . .	3,1	6,0
Reducción de ingresos laborales	56,4	51,6
Realizar actividades complementarias	14,5	9,7
Pérdida de expectativas de mejora . . .	16,0	17,5
Agotamiento de alguna prestación . . .	7,7	8,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

Predominan las trayectorias laborales con acceso limitado al empleo asalariado y a la contratación...

Además de examinar la situación de la minoría en un momento puntual con respecto al empleo, resulta igualmente interesante otear esta realidad desde una perspectiva longitudinal. En la actualidad no existen herramientas que permitan hacer un seguimiento exhaustivo de la vida laboral de las familias gitanas. Sin embargo, algunos de los indicadores y cuestiones de la EINS nos permiten adoptar una perspectiva más amplia desde el punto de vista de la contratación laboral y de la duración del desempleo.

Así, en primer lugar, en la tabla 6.6 (p. 135) se presenta la población que ha accedido alguna vez a un contrato de trabajo. Si atendemos a cada uno de los sectores de población por separado, se puede observar que, mientras un 30,5 % de la minoría no ha accedido nunca a un contrato laboral, un parte más reducida del resto de población, un 12,7 %, no lo ha hecho nunca. Si se examina la tipología de contratos, se descubre además que en el caso de la minoría apenas un 22,8 % de quienes han accedido a él lo han logrado de manera indefinida, hecho que sí ocurre en un 57,6 % de los casos de la restante parte de la población.

Las diferencias de género persisten para ambos grupos de población. En los dos casos, si se comparan ambos sexos, es mayor la proporción de mujeres que nunca ha tenido un contrato de trabajo. También en términos relativos ambas poblaciones guardan cierta similitud, apenas hay una diferencia de un punto porcentual entre hombres y mujeres dentro de cada uno de los grupos (3,7 de diferencia entre hombres y mujeres de etnia gitana, y 4,7 entre ambos sexos en el resto de la población). De igual modo, las mujeres acceden en menor grado a contratos fijos independientemente de si se observa a la población gitana o no gitana (20,9 y 51,1 % respectivamente).

Por grupos de edad, se constata que es sobre todo la población mayor de 45 años la que no ha accedido a contratos de algún tipo, ya sea en uno u otro grupo de población, pero con importantes diferencias en cuanto a términos porcentuales: para la población gitana de esta cohorte ocurre en un 35,8 % de los casos, ratio que supone más del doble que para el resto de la población (15,1 %). Las diferencias son igualmente notables en el grupo más joven de 16 a 29 años: un tercio entre la minoría no ha accedido nunca a un contrato, frente a poco menos de la décima parte de sus coetáneos.

Estos datos leídos más allá de su precisión numérica apuntan a una necesario examen comparativo de las dificultades para acceder al empleo asalariado o normalizado desde las variables de género y etaria. Los datos aquí disponibles muestran visos de que han sido sobre todo los varones gitanos de mediana edad quienes han tenido más posibilidades de acceder al empleo asalariado. Hecho que parece no tener continuidad entre los sectores gitanos más jóvenes en el tiempo reciente, y que dificulta la estabilización y mejora de las condiciones de vida de los hogares de reciente formación. Por otro lado, el escaso acceso de las mujeres gitanas al empleo no solo mantiene inalterada la distribución de roles dentro de los hogares^[3], sino que, debido a la dificultad de los principales sustentadores varones de los hogares para ejercer ese cometido, unido al problemático acceso de las mujeres gitanas a ocupaciones tales como el em-

[3] Está claro que para lograr una distribución equitativa del poder dentro de los hogares es necesario algo más que aumentar el aporte económico de las mujeres al hogar, lo que no siempre implica que las mujeres sean más independientes de los varones. Sin embargo, suele considerarse un paso necesario. Así se ha manifestado indirectamente cuando se ha apostado por la mujer gitana como motor de cambio de la minoría, no sólo de transformación de patrones dentro de los hogares, sino también como motor económicos debido a la supuesta facilidad de acceder al empleo de servicios de las mujeres.

pleo doméstico o de servicio —que en otros hogares vulnerables ha funcionado como tabla salvavidas de las economías domésticas— explicarían el vertiginoso aumento de las dificultades de los hogares gitanos en comparación con el resto. Para ahondar en estas cuestiones requiere no obstante de análisis complementarios, que han de llevarse a cabo en lo sucesivo empleando para ello el análisis de los relatos de vida de los individuos gitanos.

Tabla 6.6: Población mayor de 16 años en función de si ha tenido alguna vez un contrato de trabajo y tipología, por sexo, grupos de edad y sector de población, 2013.

		Fijo	Eventual	Nunca
Población Gitana	Hombres	24,4	43,9	28,8
	Mujeres	20,9	44,0	32,5
	16-29 años	15,4	39,7	33,3
	30-45 años	24,2	51,9	21,4
	más de 45 años	26,7	41,0	35,8
Total		22,8	43,9	30,5
Resto de población	Hombres	63,6	27,1	10,4
	Mujeres	51,1	34,6	15,1
	16-29 años	37,4	52,3	9,1
	30-45 años	59,1	32,9	9,9
	más de 45 años	62,4	23,5	15,1
Total		57,6	30,7	12,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

... y las situaciones de desempleo de muy larga duración

En cuanto al desempleo, se constata que la población gitana lo padece en mayor intensidad que el resto de población (ver tabla 6.7, p. 136). Un 73,2 % de la población gitana lleva buscando empleo más de un año. Una cifra alta que logra hacer sombra al ya de por sí desorbitado dato del 55,1 % para el resto de la población. Se observa además que conforme se prolongan los periodos de búsqueda de empleo en el resto de la población se produce una progresiva reducción de la población en búsqueda de un empleo. En todo caso, una cuarta parte lleva de uno a dos años realizando esta labor, una quinta parte de dos a cuatro años, y una décima más de cuatro. En conjunto, un 30 % de la población en el momento de la encuesta se encontraba en situación de desempleo de larga duración (más de dos años). Entre la población gitana el panorama es peor si cabe. Cerca de la mitad, un 47,9 %, estaría en situación de desempleo de muy larga duración (más de dos años), y la otra mitad se divide casi en fracciones iguales; un 26,8 % lleva buscando empleo un año o menos, mientras que un 25,3 % de un año a dos.

Con todo, el escaso acceso a contratos laborales es un claro síntoma de la exclusión del mercado laboral primario que padece una parte importante de la minoría. En ello hay que asumir al menos dos cuestiones: una primera, subrayada en numerosas ocasiones, que tiene que ver con el escaso acceso a al sistema protector contributivo y

Tabla 6.7: Tiempo medio de búsqueda de empleo entre población desempleada, población gitana y resto 2013

	Población gitana	Resto de población
Un año o menos .	26,8	44,9
De 1 año a 2 años	25,3	25,2
De 2 a 4 años . . .	26,3	20,0
Más de 4 años . . .	21,6	10,0
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

Tabla 6.8: Proporción de población mayor de 16 años que ha estado buscando empleo en las cuatro semanas previas, por sexo, grupos de edad y sector de población, 2013

	Población gitana	Resto de población
Hombres	63,1	39,5
Mujeres	43,1	27,9
16-29 años	61,1	49,4
30-45 años	69,1	74,0
Más de 45 años	28,4	15,9
Total	52,0	32,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

a una fuente de ingresos estable; y otra, quizás menos tenida en cuenta, de que largas trayectorias sin una vinculación estable y de calidad con el mercado laboral acaba distanciando todavía más a la minoría de la posibilidad de lograr un empleo ordinario de calidad y asalariado. Se puede deducir de trayectorias como las anteriores pueden estar fuertemente penalizadas en un mercado laboral cada vez más excluyente, donde la experiencia laboral es una ventaja competitiva cada vez más importante. Estar excluido de esta parte del mercado laboral implica estarlo no solo de los ingresos económicos que puede aportar, sino también de la acumulación de aprendizajes y habilidades en un mercado caracterizado cada vez más por la necesidad de conocimientos técnicos y el desarrollo de destrezas específicas. La lejanía de este espacio laboral hay que medirlo también en términos de pérdida de un espacio de reconocimiento, como también de pérdida de redes y de capital social, igualmente fundamentales en el desarrollo de las carreras laborales.

Estudios realizados recientemente evidencian además que el acceso desigual a empleos de calidad en función del origen social es mayor en nuestro país que en nuestro entorno. Comparativamente, y con independencia del nivel de formación alcanzado, las personas de origen social más bajo tienen más probabilidades de desempeñar empleos temporales y de peor calidad que quienes disfrutaban de una mejor posición social (Avram y Cantó, 2016). Esta perspectiva ampliada de la problemática de un lado subraya que la cuestión trasciende a la minoría, aunque sí se ve especialmente afectada por ella en cuanto un significativo sector de la misma parte desde posiciones de clara desventaja. Por otro lado, induce a considerar que no basta con «acercar» a la minoría

al empleo desde la inserción individual, sino que se requieren con todavía más urgencia acciones que neutralicen el peso del origen social en el acceso al mercado laboral. De otro modo se contribuye a lograr el efecto contrario al deseado, esto es, que la inclusión sociolaboral no venga sino a consolidar la posición secundaria e inestable de los individuos incluídos en el mercado laboral.

Las medidas de inclusión sociolaboral tiene por tanto para sí la compleja tarea de apoyar a los individuos en el acceso al empleo, sino hacerlo de tal modo que esta incorporación ofrezca garantías de futuro, lo que pasa por superar la barrera del acceso al empleo en sectores manuales de la industria o la construcción, servicios domésticos o de cuidados, etc. Como se tendrá ocasión de comprobar más adelante en este ejercicio las medidas de inclusión en el caso de la minoría han encontrado notables dificultades para que sus itinerarios de inclusión sociolaborales les asienten en el empleo.

6.5. Las actividades informales siguen teniendo un importante peso entre las ocupaciones de la minoría

Una vez analizadas las dificultades en el acceso al empleo, nos disponemos a valorar la situación de la población gitana ocupada. Es comúnmente aceptado que el empleo ha perdido gran parte de su potencial integrador en las últimas décadas. Una parte cada vez más relevante de la población ocupada viene experimentando dificultades en el mismo, bien por su inestabilidad, bien por su baja calidad, lo que repercute negativamente en su situación socioeconómica. Cuando se examina la experiencia de la población gitana se perciben ciertas particularidades y limitaciones que es necesario tener en cuenta a la hora de trabajar por su inclusión social e inserción laboral.

Es especialmente relevante la proporción de población gitana que accede a empleos irregulares e informales (ver tabla 6.9, p. 138). En la última Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales (EINS) casi un 40 % de la población gitana ocupada desarrollaba una de estas actividades. Para el resto de población esta ratio es de un reducido 3,6 %. Contrasta diametralmente con el casi 60 % del resto de la población con una ocupación estable, situación mayoritaria para este sector, y que solo alcanza a un 17,6 % de la minoría ocupada. Por otra parte, mientras la temporalidad es la situación de una cuarta parte aproximadamente de ambos grupos de población, se perciben también diferencias sensibles en la proporción de población ocupada que se desarrolla como empresaria/autónoma o como ayudante familiar: 12,8 % y 2,7 % respectivamente entre la minoría, y 9,3 % y 0,2 % para la parte restante de la población.

Ambas situaciones son características de la ocupación más habitual entre la población gitana: el comercio ambulante. Los datos disponibles de la encuesta para 2013 muestran que un 37,7 % de la población ocupada se dedicaba al comercio al por menor. Otros estudios previos sobre la población gitana y su relación con el empleo elevan esta cifra todavía más. Si bien es posible que esta diversidad de cifras se deban a cuestiones metodológicas, no hay que descartar la posibilidad de que se haya reducido el peso relativo que esta actividad tiene entre la población gitana en los últimos años, por lo excepcional del ciclo económico en el que se aplica la encuesta, y/o por la vulnerabilidad del comercio no sedentario en un mercado en constante transformación. De un tiempo a esta parte, dada la fuerte dependencia que tiene una parte importante de la minoría de la venta ambulante, ha existido una gran preocupación por el posible agotamiento de esta estrategia económica y las consecuencias que tendría para los

Tabla 6.9: Situación laboral, población gitana y resto, 2013

	Población gitana	Resto de población
Fijo	17,6	59,3
Temporal	25,7	25,2
Empleo irregular/informal	39,6	3,6
Empresario/autónomo ...	12,8	9,3
Ayuda familiar	2,7	0,2
Otras	1,6	2,4
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

hogares que se dedican a ella. En este marco, la situación de la venta ambulante y sus posibilidades de futuro han sido objeto de análisis específicos como el desarrollado por Rodríguez Cabrero *et al.* (2009), centrado sobre todo en los aspectos laborales de la actividad, o por Mena Cabezas (2007) analizando los procesos económicos y sociales que amenazan la supervivencia de la actividad.

Sea como fuere, con frecuencia la venta ambulante suele ser considerada una actividad marginal, cuando no actividad de refugio y supervivencia. Sin embargo, una de sus principales bazas ha sido su gran adaptabilidad a las distintas coyunturas socioeconómicas. Cualidad que ayuda a entender mejor el porqué de su trascendencia sobre el resto de actividades laborales desempeñadas por la minoría. Como ha señalado San Román (1997), se trata de la más duradera, estable y versátil de todas las ocupaciones desarrolladas por la población gitana, y eso a pesar de los ciclos económicos bajistas, el aumento de la competencia y deslocalización de la producción de los bienes comercializados (principalmente textiles y de calzado) que han puesto a prueba tanto su supervivencia como su capacidad para aportar unas condiciones de vida aceptables.

La venta ambulante tiene además la particularidad de aunar una doble estrategia de participación laboral y resistencia cultural. El mercadeo se ha erigido como respuesta de los grupos minoritarios a las limitaciones que encuentran del mercado laboral primario y a las prácticas discriminatorias que con frecuencia recaen sobre ellos (Garreta Bochaca, 2003). Es sabido que con cierto éxito, en la medida que la venta ambulante estimuló durante las últimas décadas del pasado siglo la incorporación de buena parte de la minoría a la Seguridad Social. Al mismo tiempo, esta función estratégica se conjugaría con el deseo de resistencia a la asimilación en el mercado laboral ordinario por parte de las minorías poniendo en práctica modalidades laborales más independientes y flexibles que facilitarían la pervivencia de modos de vida tradicionales (Mena Cabezas, 2007).

En gran medida, la actividad continúa siendo funcional en el proceso de inserción social de los sectores de población excluidos al suponer una alternativa de incorporación socioeconómica relativamente efectiva a la par que accesible. El ejercicio de la profesión no requiere niveles de cualificación altos, y es posible reducir costes recurriendo a las redes familiares y de proximidad. Ha sido habitual entre la minoría compaginar los mercadillos con otras fuentes de ingresos tales como el empleo de temporada o el acceso a prestaciones sociales. La venta ambulante tiene limitaciones inherentes que así lo requerirían, como la limitación horaria que impone las orde-

nanzas municipales, la estacionalidad de la actividad (sobre todo en zonas con climas más adversos), el diferente arraigo de los mercadillos en los distintos entornos o la diversidad de rendimiento económico que se puede obtener de ella.

El desempeño de la actividad habitualmente requiere optimizar los recursos internos del grupo (uso de fuentes propias de financiación, solidaridad familiar) y este hecho puede ser síntoma de una elevada dependencia del capital social proporcionado por el grupo étnico debido a la carencia de otros medios. En ello también se ha advertido que, en actividades de estas características, se pueden producir relaciones de explotación intraétnica y de autoexplotación relativizando su capacidad para garantizar movilidad social ascendente de quienes participan en ellas (Riesco Sanz, 2003).

Finalmente, la atribución de un carácter eminentemente marginal obscurece algunas de los previos que se requieren para su funcionamiento. Es una ocupación que necesita de fuerte inversión de capital en género para su venta, además de otros importantes gastos en transporte y licencias. Se requiere así mismo de ciertas habilidades para el logro de buenos puestos en los mercados, como por ejemplo realizar buenas inversiones o mantener contactos con proveedores (Torres Fernández, 2000). La categorización como «empleo de exclusión» que se le asigna por ejemplo en análisis como el de los informes FOESSA es complementario con estas otras «inclusiones». Lo trascendental es que se altera así la óptica unidimensional desde la que se percibe habitualmente a este sector de la población gitana; ya no se tratan de sujetos pasivos ante el mercado laboral a la espera de demandas explícitas de mano de obra, muy al contrario, son capaces de movilizar todas sus competencias personales para generar sus propias oportunidades laborales.

Como se observa en la tabla 6.10 (p. 139), la relación entre la situación laboral y la situación en el eje de integración-exclusión no es tan taxativa como pudiera parecer en un principio, sobre todo si asumimos que quienes forman parte del empresariado gitano son en su amplia mayoría comerciantes ambulantes. Sí es cierto que quienes tienen un empleo asalariado, esto es, fijo o temporal, se encuentran con mayor probabilidad en situación de integración, un 87,7 % y un 71,7 % respectivamente. También es elevado el porcentaje de personas empresarias o autónomas que se encuentran integradas (86,8 %). Por su parte, solo cuatro de cada diez personas que desempeñan algún empleo irregular/informal se encuentran en situación de integración.

Tabla 6.10: Situación en el eje integración-exclusión según situación laboral, población gitana y resto, 2013

	Integración	Exclusión
Fijo	87,7	12,3
Temporal	71,7	28,3
Empleo irregular/informal	42,2	57,8
Empresario/autónomo . . .	86,8	13,2
Otras	76,3	23,7
Total	82,0	18,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

Si se atiende a la situación de pobreza, en este caso la frontera sí que parece presentar patrones claros. A la luz de los datos disponibles, los hogares cuyo sustentador/a principal desempeña un empleo de exclusión tienen muchas dificultades para escapar

de la pobreza. Lo consigue poco más de un tercio de los hogares, dato muy similar al del resto de la población (36 % y 37 % respectivamente). En el caso de que el empleo tenga carácter irregular la probabilidad es todavía menor: apenas un 20 % de los hogares gitanos lo consiguen. En este caso con grandes diferencias con respecto al resto de la población, puesto que un 37,8 % de los hogares no gitanos, a pesar de tener un empleo irregular, no se encuentran en situación de pobreza. A este respecto habría al menos dos hipótesis plausibles que darían cuenta de esta diferencia de rendimiento entre una y otra población cuando se accede a la economía sumergida. La primera tiene que ver el acceso diferenciado al sistema protector, cuestión que se tratará con posterioridad (sección 6.7, p. 144). Con mayor probabilidad los hogares no gitanos que desempeñan alguna actividad irregular acceden al mismo tiempo a pensiones y prestaciones sociales. Así mismo, las diferencias entre una y otra situación podrían deberse al tipo de actividad informal realizada. En el caso de la minoría, la recogida de chatarra y residuos ocupa este espacio. En cambio, para la población no gitana es sobre todo la actividad informal en sectores como la construcción, industria o agricultura la fuente de estos ingresos^[4], con toda seguridad en condiciones abusivas, pero percibiendo ganancias ligeramente superiores —en algunos casos, en conjunción con la percepción de pensiones y prestaciones— a las actividades más marginales antedichas.

La población gitana en cambio ha tenido mayores dificultades para acceder a estos espacios laborales por diversos motivos. En algunos casos por la competencia interétnica con otros grupos de población (caso de la construcción o de la industria), sin restar importancia a las prácticas selectivas y discriminatorias que en estos espacios pueden desarrollarse con mayor impunidad. En otras ocasiones simplemente porque estas actividades estaban fuertemente localizadas (como el sector textil en el levante) y/o han respondido a un proceso progresivo de precarización y deslocalización fuera de los centros de trabajo de personal que anteriormente se encontraba en plantilla.

Dicho todo lo anterior, quedan abiertas algunas cuestiones cuyo análisis resulta más oportuno abordar desde el trabajo cualitativo. Dada la exclusión laboral padecida por gran parte de la minoría, resulta relevante aproximarnos a la capacidad de proveer de una alternativa económica a las familias de las actividades informales, partiendo de la hipótesis de que existirá una gran diversidad de rendimientos obtenidos y formas de vincularse con la mismas dentro de la comunidad gitana. Y no solo en lo que respecta a las actividades informales, sino también de aquellos oficios que tradicionalmente ha venido desempeñando la minoría, especialmente la venta ambulante que, debido a su peso estadístico, requerirá de una especial observación. En este punto será interesante ahondar en cómo ha sido la vinculación de una actividad, por lo pronto precaria, con el acceso al sistema de protección social.

6.6. Una importante brecha con respecto a los espacios prelaborales y formativos que se refuerza

En numerosos informes previos sobre la población gitana se ha venido recogiendo la importante brecha educativa y formativa de la minoría con respecto al conjunto de la población. Especial atención han recibido aspectos clave como el nivel máximo de estudios alcanzado por los individuos gitanos, en términos generales todavía por debajo de los logrados por sus coetáneos (ver tabla 6.12, p. 142), o los altos niveles de

^[4] Para una aproximación a las prácticas informales en estos sectores ver en prensa escrita Quílez y Hernández (2014).

Tabla 6.11: Situación de pobreza del hogar en función de tipología empleo de sustentador/a principal, población gitana y resto, 2013

	Población gitana			Resto de población		
	Exclusión	Irregular	Resto	Exclusión	Irregular	Resto
Pobreza . . .	64,0	78,1	42,9	62,8	62,2	83,5
No pobreza	36,0	21,9	57,1	37,2	37,8	16,5
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

absentismo escolar y abandono temprano de los menores del sistema educativo. Sobre este último asunto, un reciente estudio estimaba que a la edad de 16 años la escolarización entre los menores gitanos se reduce casi a la mitad (4,5 de cada diez menores gitanos abandonan los estudios), mientras que para el conjunto de la población la tasa de abandono es prácticamente inapreciable, ya que estadísticamente menos de uno de cada cien estudiantes (0,6 %) deja su formación una vez alcanzan la edad obligatoria de escolarización (FSG y CEET, 2013).

Ante tamañas dificultades, la gran mayoría de las entidades comprometidas con la promoción de la población gitana realizan —y demandan— acciones de refuerzo extraescolar o de trabajo juntamente con los centros educativos. Las medidas de apoyo educativo para el alumnado con más dificultades tienen vital importancia para compensar las desigualdades de los hogares de origen y favorecer la consecución de itinerarios educativos exitosos, y así, en siguiente término, facilitar a medio-largo plazo el tránsito hacia el mercado laboral con mayores garantías. También comienzan a adquirir importancia una serie de medidas —a veces denominadas inclusivas— que tienen por propósito la mejora de la convivencia en centros escolares y de la comunicación entre la institución, las familias y la comunidad, sobre todo en aquellos en los que se concentra población con dificultades económicas y sociales.

La prioridad por dirigir mayores esfuerzos hacia el ámbito educativo se hace especialmente visible en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana (ENIS-PG). Un alto porcentaje de las iniciativas que incorpora se dirigen precisamente a aumentar el éxito académico del alumnado gitano en educación secundaria (llegan a suponer un 10 % de todas las medidas implementadas durante el año 2017, ver MSCBS, 2018). Hay en términos generales una clara apuesta por mejorar los niveles educativos de la juventud gitana bajo la convicción de que en ello se dirime gran parte de las posibilidades de éxito de la comunidad a futuro. La clave de ese éxito radica en gran medida en alargar los procesos formativos de la juventud gitana, especialmente alejada de los procesos formativos y laborales.

A día de hoy el comportamiento laboral de la población gitana joven se diferencia notablemente del que desarrolla el resto de la juventud. Como se vio con anterioridad, hay una menor proporción de población gitana joven con estudios secundarios o superiores finalizados. Entre la población de 16 a 29 años, principal etapa en la que se llevan a cabo esos estudios, solo un 10,2 % de la población gitana se encuentra estudiando, lejos del 32,8 % del resto de la población. Habría una clara preferencia por —o necesidad de— una incorporación más temprana al mercado laboral que se pone de manifiesto en el hecho de que un 61,5 % de la juventud gitana se encontraba en el momento de la consulta buscando empleo, aproximadamente 25 puntos porcentuales

Tabla 6.12: Nivel de estudios máximo alcanzado, por grupos de edad y sector de población, 2013

		16-24	25-34	35-54	55 o más	Total
Población gitana	Primarios	38,4	42,6	54,6	68,8	50,1
	Secundarios	45,7	50,9	37,6	18,8	39,3
	Intermedios	14,0	2,8	5,9	9,4	8,2
	Superiores	1,8	3,7	2,0	3,1	2,4
	Total	100	100	100	100	100
Resto de población	Primarios	15,9	7,9	13,8	52,1	26,1
	Secundarios	41,3	32,1	37,5	28,6	34,1
	Intermedios	36,4	39,4	33,2	12,0	27,5
	Superiores	6,3	20,6	15,5	7,3	12,4
	Total	100	100	100	100	100

Primarios: inferior a Graduado Escolar o E.S.O.; Secundarios: Graduado Escolar, E.S.O. o Bachiller Elemental completados; Intermedios: B.U.P., Formación Profesional I o II, Bachiller Superior completados; Superiores: Diplomatura, Licenciatura o superior completados.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

por encima del resto de la población. Independientemente del manifiesto deseo de la juventud gitana por trabajar, los bajos niveles de empleo se hacen visibles en este grupo etario: solo un 12 % de la población gitana está trabajando, frente al 25,4 % del sus análogos.

Tabla 6.13: Situación formativa y laboral de la población entre 16 y 29 años, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana	Resto de población
Trabajando	12,0	25,4
Estudiando	10,2	32,8
Buscando empleo	61,5	35,6
Otras	16,3	6,3
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

Por otro lado, la frontera entre la esfera educativa y formativa en la etapa adulta es sin embargo más difusa. Entre ellas se podrían listar, ya en las etapas postobligatorias, el acceso a formación habilitante para acceder a determinadas profesiones o la capacitación para el empleo en general, pero también la denominada educación para adultos, que trata de que estos adquieran conocimientos básicos o accedan a titulaciones elementales. Este último ámbito, al contrario de lo que ocurre con la educación para menores, está mucho menos desarrollado dentro de la ENIS-PG, puesto que apenas suponen un 2 % del total de medidas a pesar de la baja formación de la población adulta gitana (a partir de los 35 años más de la mitad de la población gitana solo tiene estudios inferiores al graduado escolar o la ESO).

También desde el sistema de servicios sociales se han venido desarrollando distintas iniciativas para la mejora de la formación de la población en situación de exclusión, muchas veces en entornos laborales (empleo social), y en ocasiones con el doble propósito de incorporar a las intervenciones la mejora en aspectos psicosociales no necesariamente vinculados con lo laboral (mejora del autoestima, de la red relacional...). En el caso que nos ocupa, con gran protagonismo de las entidades de iniciativa social comprometidas con la situación de la población gitana, se llevan a cabo programas de capacitación para el empleo y de apoyo para la consecución de certificados profesionales cuyos contenido y metodología se adecúan a los distintos puntos de partida y a las necesidades particulares de cada caso (una revisión de estos recursos en el territorio navarro se realizó en la sección 5.4, p. 107).

De nuevo, entre las medidas de inclusión específicas para la población gitana implementadas en el marco de la ENIS-PG, se puede observar como las relacionadas con el empleo ocupan una gran parte de los esfuerzos, suponiendo cerca del 20 % del total de las acciones (ver gráfica 6.14), sólo superadas por el área educativas antedicha y por las más genérica de inclusión social (que hace referencia a intervenciones integrales). Dentro de las medidas de empleo, por tipología, destacan aquellas que buscan lograr la activación para el empleo a través de itinerarios individuales de inserción sociolaboral (un 19 % de las medidas de empleo) y mejorar la formación para el empleo (8,7 %). En mucha menor medida se llevan a cabo acciones tales como la ayuda a la contratación, la conciliación, o el autoempleo (suponen un 7,6 % en conjunto), siguiendo la pauta antedicha de preferencia por medidas centradas en la oferta de la mano de obra en detrimento de las acciones de generación de demanda de empleo.

Tabla 6.14: Distribución por áreas de intervención de las medidas impulsadas en el marco de la Estrategia Nacional de Inclusión Social de la Población Gitana (2012-2020).

	Específicas		No específicas*		Total	
	T	(%)	T	(%)	T	(%)
Inclusión	63	72,4	24	27,6	87	22,7
Educación	42	56,0	33	44,0	75	19,5
Empleo	49	67,1	24	32,9	73	19,0
Discriminación	20	60,6	13	39,4	33	8,6
Participación ciudadana	26	78,8	7	21,2	33	8,6
Salud	18	62,1	11	37,9	29	7,6
Vivienda	18	72,0	7	28,0	25	6,5
Igualdad de género	18	75,0	6	25,0	24	6,3
Cultura	5	100	-	-	5	1,3
Total	259	67,5	125	32,5	384	100

*Dirigidas al conjunto de la ciudadanía pero con gran incidencia en la minoría.

Fuente: Reconstrucción a partir de datos de MSCBS, 2018

Ante el tímido desarrollo de las medidas inserción sociolaboral en el marco de la Estrategia, como también los limitados recursos de esta tipología en los modelos de inclusión territoriales, es esperable que la participación en estos espacios sea escasa. Y en efecto, en la tabla 6.15 (p. 144), tomando las debidas precauciones^[5], se observa

^[5]En cada una de las encuestas se ha preguntado sobre los aspectos formativos de manera diferente.

una significativa transformación en la participación en actividades formativas cuando comparamos ambos grupos de población de referencia. Así, en el año 2007, un 16,5 % de los individuos gitanos mayores de 16 años desempleados habían realizado alguna actividad formativa en los últimos 12 meses, ya sean desarrolladas estas específicamente o no para la población gitana. Este porcentaje se redujo más de 10 puntos porcentuales en el año 2013 según los datos disponibles. Si atendemos a los hogares en los que algún miembro estaba enrolado en este tipo de actividades, la reducción es mucho más drástica (18 puntos porcentuales). Este patrón se observa también para el resto de la población, pero la reducción en la participación es mucho menor.

Por otra parte, si se observa la tipología de formación, entre la población gitana, en un 52,6 % de los casos se trataba de formación profesional o prelaboral para personas sin empleo, y en un 26,3 % de formación continua para personas empleadas. Entre la población en su conjunto estos porcentajes son de un 36,9 % y 31,5 % respectivamente. Habría que tener en cuenta que, en parte, estas diferencias se deben a la menor tasa de empleo entre la población gitana, lo que dificulta el acceso a formación continua o la compaginación de formación y empleo. También en parte, a la antedicha lejanía del mercado laboral que tendría una parte significativa de la población gitana, lo que se trata de resolverse mediante actuaciones orientadas a la adquisición de hábitos y habilidades laborales básicas.

Tabla 6.15: Población mayor de 16 años realizando actividades formativas en los últimos 12 meses, y hogares en los que alguno de sus miembros realiza dichas actividades, por sectores de población, 2007 y 2013.

	Población gitana		Resto de población	
	2007	2013	2007	2013
Individuos	16,5	6,2	11,9	9,1
Hogares	22,4	4,3	12,3	10,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2007 y 2013

En epígrafes posteriores se ahondará en la incorporación de los recursos sociolaborales y de formación en los itinerarios de inclusión de la minoría gitana, tratando de ver cuáles son sus aportaciones y limitaciones, teniendo en cuenta que se inscriben en un contexto laboral caracterizado por la baja demanda de mano de obra poco cualificada. Cabe reiterar que el contexto navarro en el que se desarrollan los relatos de vida es un escenario adecuado para ello, puesto que en su modelo de políticas de inclusión se han ido incorporando en las pasadas décadas algunos dispositivos de inserción sociolaboral de gran recorrido como los CIS, ESP, o Equipo de Incorporación Sociolaboral (EISOL) a los que la población gitana accede con especial representación.

6.7. El sistema de protección altamente contributivo se muestra insuficiente ante las trayectorias de buena parte de la minoría

Hasta ahora se han examinado las dificultades que la población gitana tiene para obtener rentas de trabajo en cantidad y calidad suficientes, lo que en gran medida

explica las elevadas tasas de pobreza y de exclusión del consumo presentes en la comunidad. Como también ocurre para buena parte del resto de los hogares, las rentas de protección social complementan o suplen la ausencia de esta fuente de ingresos. Inicialmente se confía a las transferencias sociales la tarea de contrabalancear la pérdida de capacidad de consumo y reducir los índices de pobreza en los hogares con bajos o nulos ingresos por trabajo. De hecho, a nivel global, y como tendencia general, la progresiva reducción del peso de los ingresos salariales en los hogares ha otorgado cada vez más protagonismo a las rentas de protección social. Este proceso se ha denominado en ocasiones como *desmercantilización forzosa* (Laparra Navarro y Pérez Eransus, 2010), y ayuda a aproximar una definición de la situación de aquel amplio sector de la minoría gitana sujeta a estos apoyos debido a su exclusión estructural de la esfera laboral.

La cuestión central estriba en discernir en qué medida estas acciones redistributivas alcanzan a corregir las desigualdades económicas que genera la pérdida del vínculo con el mercado laboral. Esto implica poner a examen la capacidad que las transferencias sociales tienen para apoyar a los sectores de población más empobrecidos, pero también a los hogares con menos empleo. Sabido que ambas son situaciones extendidas entre la minoría, resulta de especial interés para el caso que nos ocupa.

Así entonces, en el presente apartado se analizará el grado de acceso de la población gitana a los distintos sistemas de protección económica, dejando para sucesivos capítulos el examen más detallado, con apoyo de los relatos de vida, del desempeño de las rentas sociales tienen particularmente en los hogares gitanos. Como se irá explorando, la desigualdad laboral que padece la minoría se traslada a las rentas sociales: la estadia de la población gitana en el espacio de la protección social es tanto precaria como asistencial, lo que acaba por reducir el potencial inclusivo de las rentas sociales, al menos tal y como están concebidas en la actualidad.

Limitaciones de las rentas de protección social en la atención de los sectores de población más empobrecidos

El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza en nuestro país se sitúa por debajo de la media europea. En 2013, año de mayor impacto social de la crisis, las transferencias sociales —sin contar las pensiones entre ellas— redujeron en España la tasa de riesgo de pobreza un 32 %, mientras que en los países de la Unión Europea (UE-28) esta reducción alcanzó de media un 35,8 %. Tres años después, en 2016, el impacto de las transferencias sociales se redujo en nuestro país 7,6 puntos porcentuales hasta el 24,4 %, mientras que en lo europeo se redujo apenas 2,6 puntos (EU-SILC, 2017).

Hasta mitad de la década anterior se ha sostenido que, a pesar de la evolución desfavorable de la pobreza en la mayoría de los países desarrollados desde la década de los ochenta, los Estados —con notables diferencias entre modelos de bienestar— han mostrado una sustantiva capacidad para reducir el riesgo de pobreza de la ciudadanía, políticas sociales y compensatorias mediante (un breve análisis de la capacidad de las transferencias sociales y defensa de esta tesis en ese tiempo puede encontrarse por ejemplo en Salido Cortés, 2006). Las grandes transformaciones acaecidas en la última década en el mercado de trabajo, la extensión de las necesidades sociales, así como la retracción del gasto social en los momentos más críticos de la crisis introduciría matices importantes a esta tesis, al menos en nuestro país. Como se puede observar (ver en la figura 6.3, pág. 147), en la última década la capacidad compensatoria de las transferencias sociales se hizo especialmente patente entre los años 2011 y 2013 (la dis-

tancia entre la tasa de pobreza antes y después de las transferencias es mayor), periodo que coincide con el impacto más crítico de la crisis, y durante el cual el vertiginoso aumento del paro se contrabalanceó con el aumento de las personas receptoras de prestaciones por desempleo contributivas. Sin embargo, paulatinamente este impacto se ha ido reduciendo hasta volver a tasas similares al periodo previo a la crisis. En efecto, a partir de 2013 se produjo una progresiva reducción del impacto de las transferencias sociales —también observada en el resto de países de la Unión Europea, pero más pronunciada si cabe en el caso estatal— debido a la reducción de las personas con derecho a prestaciones y pensiones contributivas por la creciente precarización de las condiciones laborales y el mantenimiento de altas tasas de desempleo.

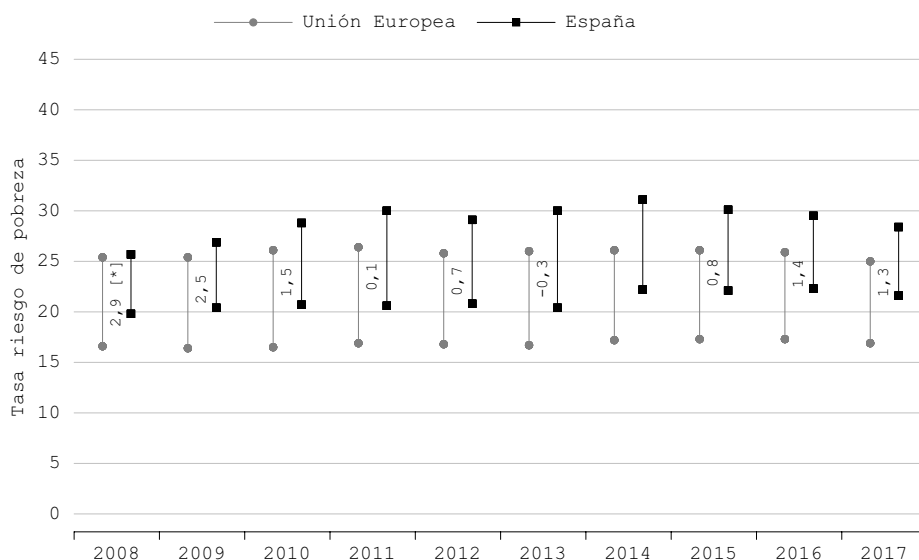
Medido en puntos porcentuales, la capacidad de reducción de las tasas de pobreza de las transferencias en nuestro país no dista mucho de la media europea. Así por ejemplo, en el año 2017, en el continente la tasa de pobreza se redujo 1,3 puntos porcentuales más que en lo estatal (dicho de otro modo, la línea que separa la pobreza antes y después de las transferencias entre lo europeo y lo estatal apenas varía 1,3 puntos sobre 100), sin embargo, el alto nivel de pobreza antes de las transferencias lastra la eficiencia del sistema protector en nuestro país, lo que impide que las tasas una vez aplicadas las transferencias sigan siendo altas en comparación con el resto de países de nuestro entorno.

Resulta evidente que las medidas de expansión del mercado laboral permitirían la reducción de las tasas de pobreza antes de las transferencias sociales, pero esto no es óbice para que estas puedan también alcanzar mayor eficacia y acercarse al potencial que representan en los países centroeuropeos y escandinavos. La reducción de la inequidad y dualidad protectora entre las prestaciones/pensiones contributivas y no contributivas es un asunto todavía por abordar y probablemente urgente, debido a la precarización y extensión de los hogares con baja intensidad laboral con dificultades. Desde 2012, más de un 6 % de la población se encuentra en situación de riesgo de pobreza y viviendo al mismo tiempo en hogares con baja intensidad laboral (en los que se trabaja menos del 20 % de las horas potenciales de los miembros activos del hogar). Este dato alcanzó a un 7,8 % de la población en 2014, cerca de 4,8 puntos porcentuales más que justo antes del estallido de la crisis.

Como resulta lógico, las tasas de riesgo de pobreza son más altas entre aquellas personas en cuyos hogares el empleo escasea. A nivel estatal, la tasa de riesgo de pobreza de quienes pertenecían a hogares con baja intensidad de empleo alcanzaba los 63,6 puntos en 2016, lo que supone 3,5 veces más que para el resto de hogares con media o alta intensidad de empleo (en estos, la tasa de riesgo se situaba en los 18,2 puntos porcentuales). La tendencia dentro de las fronteras estatales es claramente ascendente en los últimos años, aunque ya se partía con cifras altas antes de la crisis (ver gráfica 6.4). Así pues, no solo en nuestro país el impacto de las transferencias sociales es ligeramente menor, sino que parece no estar alcanzado con la suficiente intensidad en aquellos hogares pobres en empleo visto el constante aumento de las tasas de pobreza de sus miembros en los últimos años. Dicho lo cual, también cabe esperar que las carencias del sistema protector incidan con mayor profundidad entre el sector de población gitano en el que se aúna con demasiada frecuencia una menor actividad laboral con un tamaño de los hogares superior a la media y una tasa de menores por hogar también superior.

Entre las transferencias sociales no solo habría que incluir las prestaciones por desempleo y las pensiones por jubilación o incapacidad. También forman parte importante del sistema de garantía de ingresos las Rentas Mínimas Autonómicas (RMA). No obstante este sistema tampoco ha estado especialmente desarrollado en nuestro

Gráfica 6.3: Comparativa del impacto de las transferencias sociales (sin considerar pensiones como tal) en la reducción de las tasas de pobreza entre UE y España, 2008-2017.



[1]Diferencia entre los puntos porcentuales que las transferencias sociales reducen la pobreza en la UE y en España.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EU-SILC 2017

país como tendremos ocasión de ver, lo que no hace sino confirmar que en nuestro contexto no sólo las transferencias sociales son insuficientes ante la extensión de las necesidades económicas de buena parte de la población, sino que además están poco dirigidas hacia los sectores más desfavorecidos (precisamente las RMA, la parte más débil de ese sistema, están dirigidas a los sectores con más dificultades).

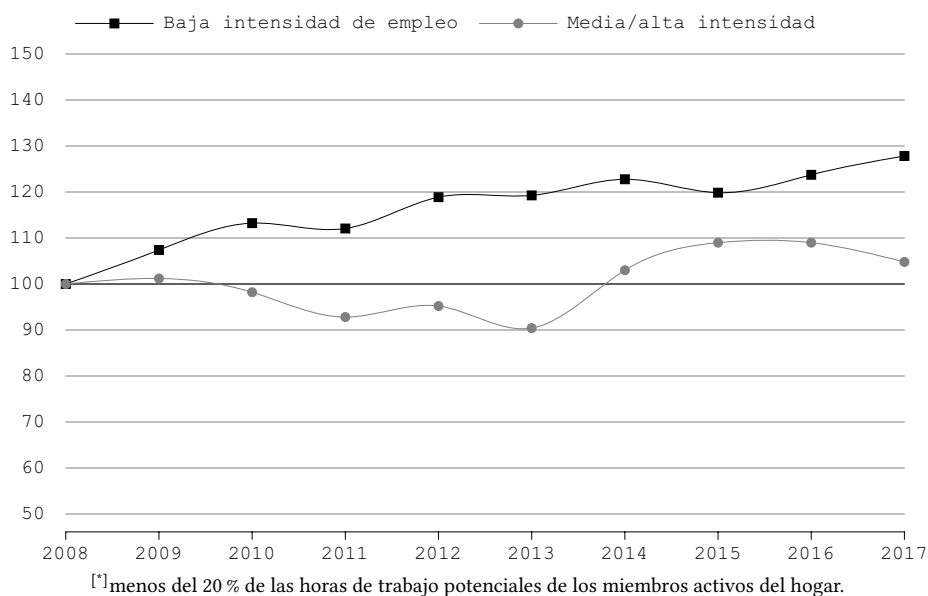
Recientemente, distintos actores internacionales hacían hincapié en este punto. Por un lado la CE cuestionaba la escasa eficiencia del sistema español de prestaciones sociales en tanto, en comparación otros países de nuestro entorno, las transferencias sociales recaen en mucha menor medida en la decila de renta más bajas. También la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hacía lo propio al alertar de la necesidad de asignar más gasto social a los sectores más vulnerables (ver en prensa escrita Maqueda, 2018b,a).

Con todo, no puede concluirse que exista una discriminación directa de la minoría gitana que obstruya su acceso a este nivel de protección social. Precisamente uno de los logros más importantes históricamente para su integración fue la entrada a éste como corolario del advenimiento de la democracia y su reconocimiento como ciudadana de pleno derecho. En cambio, sí parece evidente que existe un importante desajuste entre la articulación del sistema y la protección de la población más vulnerable. La experiencia de la comunidad gitana va a estar fuertemente influenciada por este hecho. La construcción de un sistema protector con un importante sesgo hacia la población más alejada del empleo, que castiga la falta de aportaciones previas al común sin entrar a cuestionar si estas son posibles, y que enmascara otras aportaciones al común no hace sino solidificar la participación en la sociedad de las comunidad gitana —y

otros grupos minoritarios— en una categoría aparte.

El acceso de la población gitana a las rentas de protección social

Gráfica 6.4: Evolución tasa de pobreza de los hogares con baja intensidad laboral^[*] y resto de hogares después de transferencias sociales (con base cien en 2008), 2008-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EU-SILC 2017

En lo que respecta en específico a la minoría, resulta complejo conocer al detalle su participación en los sistemas de protección social por desempleo, pensiones debido a cuestiones ya señaladas respecto a la recogida de información por variable étnica en las estadísticas de los organismos estatales competentes. Por este motivo, una de las pocas fuentes de información que nos puede ayudar a aproximarnos a ello son estudios como la EINS de la fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA), u otros específicos sobre la inclusión de la minoría.

Tomando las debidas precauciones por lo limitado de la fuente para el sector que nos ocupa, como se aprecia en la tabla 6.16 (p. 149), entre toda la población gitana en 2013, solo ocho por cada cien personas mayores de 16 años percibían alguna pensión contributiva^[6], en cambio, para el resto de la población esta tasa aumenta 9,6 puntos porcentuales. Por contra, cuando examinamos las pensiones no contributivas^[7] la situación es inversa, aunque las diferencias son más reducidas: tres de cada cien personas gitanas perciben una pensión no contributiva, 0,9 puntos por encima del segmento contrario de la población.

Entre 2007 y 2013, en lo que concierne a las pensiones contributivas, hay una tendencia creciente para ambos sectores de la población. Para la población gitana este

^[6]Pensión contributiva de jubilación/viudedad/orfandad/invalidez del Instituto Nacional de la Seguridad Social, o pensión contributiva de invalidez/jubilación privadas (mutualidades, seguros del empleador...).

^[7]Pensión No Contributiva (PNC) de jubilación/invalidez, otras jubilaciones, pensión asistencial de vejez/enfermedad del Fondo de Asistencia Social (FAS), o subsidio Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)

ascenso es de 5,1 puntos, y para el resto de población 2,2 puntos. En cuanto a las pensiones no contributivas, la tendencia es contraria, pero mientras que el descenso entre el resto de la población es casi inapreciable (0,3 puntos), para la población gitana este es de 4,7 puntos.

Tomando perspectiva, se aprecia como entre la población no gitana hay una tendencia de mantenimiento en el nivel contributivo de prestaciones y de residualidad del nivel no contributivo. Situación que no se corresponde con la que circunda a la minoría. La población gitana se ha ido incorporando al nivel más protector de pensiones en las últimas décadas, pero todavía no lo hace en los mismos niveles que el resto de la población: la tasa de acceso a pensiones contributivas supone casi la mitad comparativamente.

Tabla 6.16: Tasa de percepción de prestaciones por desempleo y pensiones contributivas o no contributivas, población gitana y resto, 2007 y 2013.

	Población gitana		Resto de población	
	2007	2013	2007	2013
Pensión contributiva	2,9	8,0	15,4	17,6
Pensión no contributiva . .	7,7	3,0	2,4	2,1
Desempleo contributivo . .	0,5	1,5	0,4	3,5
Desempleo no contributivo	1,9	2,8	0,5	2,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2007 y 2013.

Si examinamos por su parte el acceso a prestaciones de desempleo, donde se incorporan con mayor impacto las más recientes vicisitudes del mercado laboral, la lectura resulta muy diferente. Hay un crecimiento de ambos niveles de protección entre ambas poblaciones. Entre la población gitana, la tasa de acceso a prestaciones de desempleo contributivas sobre el total del grupo es de 1,5 por cada cien, frente a los 3,5 de la población en general. Un punto y tres por encima del mismo dato para 2007 respectivamente. Las diferencias en el acceso a las prestaciones contributivas se deben sin lugar a dudas a la mala calidad del empleo de la población gitana, que no les permite activar las prestaciones contributivas (tiempo de permanencia en empleo suficiente, regularidad del empleo...). No hay que dejar de destacar no obstante el progresivo deterioro de la vía contributiva para ambos sectores de población por lo prolongado de muchas experiencias de desempleo. El agotamiento progresivo de las prestaciones no contributivas culminan en muchos casos en la última red de protección social de rentas mínimas.

A este respecto, según las estimaciones más recientes y fiables, en torno a un 9 % de la población gitana inactiva accedería a programas de ingresos mínimos a nivel estatal (FSG y EDIS, 2012), dato muy por debajo de los niveles de pobreza y necesidad de la minoría. Según los datos disponibles de la EINS, un 9,5 % de los hogares recibiría ayuda de los servicios sociales en 2013 (ver tabla 6.17, p. 150), entre las que se incluirían antedichas prestaciones mínimas. La población gitana en este caso percibiría este tipo de ayudas con una diferencia a su favor de 7,9 puntos porcentuales con respecto al resto de la población. También para este sector la percepción de prestaciones de servicios sociales está muy por debajo de la demanda potencial de unos ingresos mínimos. Sin embargo, los hogares no gitanos han podido estar más cubiertos en muchos casos por el acceso a prestaciones y pensiones de mayor calidad como se acaba de señalar.

A nivel de hogares (tabla 6.17, p. 150), se puede observar la evolución entre 2007 y 2013 de la percepción de distintos tipos de prestaciones, pensiones y ayudas económicas. En lo que respecta a las pensiones, los datos para la población gitana quedan por debajo en ambos momentos, en 2013 con una diferencia de 10 puntos porcentuales. Los menores niveles de acceso entre la comunidad gitana a las pensiones por jubilación se deben todavía en parte a factores demográficos: la población gitana es más joven que el resto de población, y todavía tiene una esperanza de vida menor (aunque esta diferencia se ha reducido drásticamente en las últimas décadas)^[8].

Por su parte, el acceso a prestaciones por desempleo es casi cinco puntos mayor entre los hogares gitanos en 2013, habiendo ascendido esta diferencia tres puntos con respecto a 2007. En la medida que las tasas de desempleo son mayores en los hogares gitanos, es comprensible que este tipo de ingresos tengan proporcionalmente mayor peso que en el resto. Como se vio anteriormente, este acceso, en todo caso se hace con menor nivel de protección en el caso de la minoría.

Tabla 6.17: Hogares perceptores de distintos tipos de prestaciones y ayudas, población gitana y resto, 2007 y 2013.

	Población gitana		Resto de población	
	2007	2013	2007	2013
Pensiones	37,3	35,5	40,0	45,0
Prestaciones por desempleo . . .	4,5	20,4	2,5	15,7
Becas para la educación	1,5	1,0	0,8	1,1
Ayudas de los servicios sociales	7,5	9,5	1,2	1,6
Ayudas de entidades privadas .	4,5	2,9	0,2	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2007 y 2013.

Los programas asistenciales de garantía de ingresos protagonizan la protección económica de la minoría

Por su parte, cuando se examinan las ayudas económicas que los hogares perciben desde los servicios sociales y entidades privadas volvemos a encontrar notables diferencias. Los hogares gitanos partían desde 2007 con niveles de acceso a este tipo de ayudas superiores a los del resto de la población (7,5 y 1,2 hogares por cada cien respectivamente). Ya en 2013, se constata un ascenso de dos puntos porcentuales para la población gitana, alcanzando en total 9,5 puntos como se adelantaba en líneas previas. Para la población no gitana este dato en 2013 es de 1,6 hogares perceptores por cada cien, cuatro décimas más que al inicio de la crisis. Como cabría esperar, existe un aumento en la demanda de este tipo de ayudas a consecuencia de la extensión de las dificultades socioeconómicas y necesidades sociales en los últimos años, así como al paulatino agotamiento de las prestaciones contributivas y no contributivas por desempleo. El ascenso más pronunciado de la demanda entre la población gitana es congruente con la especial virulencia con la que la crisis recae sobre sus hogares, y

^[8] Aunque no existen en nuestro país estudios que examinen la relación entre esperanza de vida y pobreza o exclusión, es un tema que ha sido objeto de estudio en la literatura académica internacional, mostrándose este desequilibrio incluso en las sociedades de bienestar (ver por ejemplo Wilkinson, 1996).

con el bajo acceso a las prestaciones y pensiones más protectoras descrito con anterioridad.

Entre las ayudas de servicios sociales se listan tanto las ayudas extraordinarias/de emergencia de carácter no periódico (generalizadas en todo el territorio estatal, y por lo general destinadas a costear gastos puntuales de alojamiento, suministros, alimentación, salud o educación) como cualesquiera otras ayudas locales o autonómicas para apoyar la integración de las familias. En todo caso, entre estos apoyos económicos tienen especial relevancia y protagonismo los programas autonómicos de ingresos mínimos.

Las RMA constituyen en nuestro país el eslabón de cierre de la última *malla de seguridad* ante la contingencia del desempleo prolongado, la pobreza o la exclusión social. Las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, las prestaciones por hijo a cargo y los subsidios por desempleo, son los otros componentes esenciales de esta red en el ámbito estatal (Moreno Fernández *et al.*, 2010; Moreno Fernández, 2000). En las últimas décadas, cada vez más, se han ido incorporado a estos recursos los sectores de población excluidos y más precarizados del mercado laboral, por lo que su función y capacidad preventiva de las situaciones de desprotección económica se ha visto especialmente presionada. Hasta tal punto que el continuo mantenimiento de niveles de pobreza altos en las últimas décadas ha puesto en cuestión la efectividad —con importantes diferencias interterritoriales, pero sin grandes excepciones— del agregado de prestaciones de garantía e ingresos mínimos para cumplir esta función.

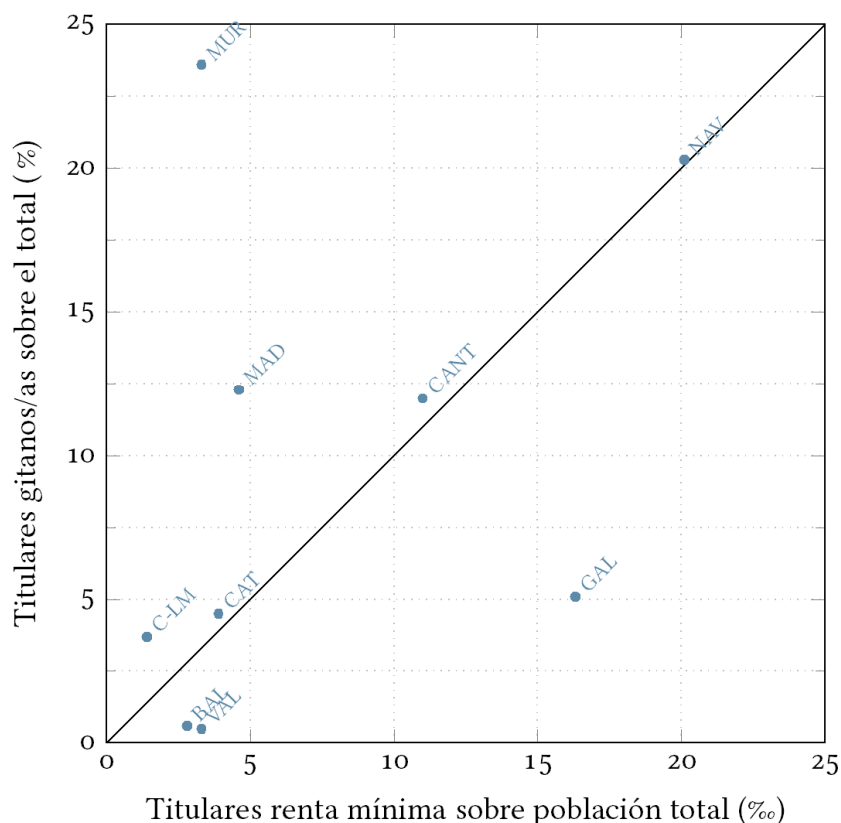
En efecto, los programas de garantía de ingresos en el conjunto del estado presente —desde antes de la crisis— notables deficiencias en su planteamiento: una acusada fragmentación, diferentes niveles de cobertura del riesgo de pobreza en cada prestación, e importantes lagunas en la protección de algunos grupos de población.

Según estudios previos, en 2005 un 7,2 % de la población gitana inactiva percibía una renta mínima o similar, mientras que en 2011 este dato ascendía hasta el 9,1 % de los casos (FSG, 2005; FSG y EDIS, 2012). Es necesario recalcar en todo caso que la asociación entre la percepción de renta mínima con la inactividad no es tan inmediata, especialmente si cabe en el caso de la minoría. El acceso a los programas de garantía de ingresos se ha caracterizado por estar limitado temporalmente, en parte, con el propósito de evitar la permanencia —o cronificación— de determinadas capas de la sociedad en los programas por periodos de tiempo prolongados (por lo general siguiendo la lógica periodos de cobro, seguido de periodos de generación de nuevo del derecho, e inicio nuevamente de su tramitación y valoración), lo que ha podido acarrear no pocas situaciones de desprotección. Por ello, la inactividad laboral de la población perceptora de rentas mínimas no es equiparable con la de quienes acceden pensiones y prestaciones periódicas de (pre)jubilación o incapacidad laboral. Es sabido que los sectores de población con bajos recursos han adoptado con frecuencia la estrategia de combinar periodos de inactividad económica y percepción de prestaciones económicas con periodos de trabajo en actividades de temporada.

Fruto de las dificultades que la población gitana tiene para acceder a los niveles de protección económica previos, las rentas mínimas adquieren un papel central y más relevante si cabe en la lucha contra la pobreza económica de las familias gitanas. Estos ingresos terminan por compensar —con mucha menos intensidad que los sistemas contributivos— las dificultades de la población gitana para acceder a otras fuentes de ingresos.

Finalmente, no hay que dejar de hacer hincapié en que estos datos deben ser tomados con precaución, puesto que los requisitos de acceso a los programas de ingresos mínimos son de competencia autonómica y existen importantes variaciones entre es-

Gráfica 6.5: Proporción de titularidad gitana de rentas mínimas y tasa de cobertura de la prestación, 2015



Fuente: Elaboración propia. Datos Informe RMI 2015 del MSSSI

tas que pueden variar sensiblemente estas cifras por territorios. Son programas igualmente muy vivos que varían a lo largo de periodos de tiempo las posibilidades de acceso y mantenimiento.

Como se puede observar, existen notables diferencias en cuanto a la representación de la minoría gitana en las prestaciones de ingresos mínimos (figura 6.5, p. 152). Podemos partir de la premisa de que la presencia de la minoría en estas ayudas va a estar ligada al menos a dos cuestiones de gran variabilidad: de un lado, el peso demográfico e intensidad de las dificultades de la población gitana en cada territorio y, de otro, el nivel de cobertura de las situaciones de mayor vulnerabilidad de la prestación en cada uno de ellos. No todas las administraciones recogen el perfil étnico de las personas titulares de rentas mínimas, lo que dificulta hacer análisis precisos. Sin embargo, con los datos disponibles pueden barajarse algunas hipótesis plausibles.

En primer lugar, parece existir un conjunto de comunidades en las que la cobertura de las rentas mínimas es muy baja, quedando por debajo de cinco titulares por cada mil habitantes (Castilla-La Mancha, Baleares, Comunidad Valenciana y Cataluña). En estos casos también el peso de la población gitana en las prestación es reducido, por debajo del 5%, y eso a pesar de que algunos de estos territorios son conocidos por albergar a una parte significativa de la minoría (Comunidad Valenciana y Cataluña

ocupan el segundo y tercer lugar de residencia de la población gitana respectivamente según el último estudio-mapa sobre vivienda del MSSSI *et al.*, 2016). Es de esperar por lo tanto que, en términos comparativos, en estos territorios el nivel de desprotección económica de la minoría sea muy elevado (partiendo de la premisa de que buena parte de la minoría presente en los territorios va a tener serias dificultades socioeconómicas según nos mostraban los datos estadísticos).

El contrapunto lo representan tanto la Región de Murcia como la Comunidad de Madrid donde, a pesar de la baja cobertura global, la representación de la población gitana en la prestación es alta. Habría que tener en cuenta que en el caso de la comunidad madrileña, en términos absolutos, se trata de uno de los territorios estatales donde habita más población gitana, y esta vez sí, la participación de la minoría en el programa de ingresos mínimos madrileño entraría dentro de lo esperable si aunamos una tasa alta residencia de la minoría y la generalizada situación de desigualdad económica descrita con anterioridad. El caso de la región murciana destaca por ser uno de los territorios donde la tasa de riesgo de pobreza se ha elevado con más rotundidad en los últimos años, un factor en parte explicativo del dato vista la especial vulnerabilidad de la minoría. Por otro lado, en el caso de la comunidad gallega, donde la tasa de cobertura no es tan baja como en las antedichas, destaca también por una baja proporción de población gitana en el sistema de ingresos mínimos, en cierta medida también esperable en tanto que la residencia de la minoría en el noroeste geográfico es menor que en otras áreas peninsulares.

En el conjunto del estado son muy pocos los territorios que destacan por tener una alta tasa de cobertura de sus rentas mínimas. Tradicionalmente País Vasco, Navarra y Asturias han sobresalido por este hecho. En el caso navarro, único de los tres con datos disponibles desagregados por grupos de población, se pudo observar que esta cobertura alta en términos relativos se conjuga con una participación igualmente elevada de la minoría en la prestación. Si bien, el peso de la minoría entre el total de titulares ha ido decayendo en los últimos años a consecuencia de la incorporación de nuevos perfiles y la flexibilización y ampliación de los criterios de acceso y mantenimiento de la prestación. Por el contrario, cabe recordar, como ya se vio cuando se examinó el modelo de inclusión de Navarra, que en el interior de la comunidad gitana autóctona navarra, la ayuda económica ha ido adquiriendo cada vez más relevancia. Si en 2007 el 20,8 % de la población gitana en la Comunidad Foral era beneficiaria de la misma, en 2013 este dato alcanzaba al 43,4 % de los miembros de la minoría, y ya en 2015, a poco más de la mitad de la población, un 50,1 % (Observatorio de la Realidad Social, 2017). Como referencia, este último dato es próximo al 54 % de la población en situación de exclusión severa a nivel estatal.

En cuanto a las ayudas de las entidades privadas, que entre la población gitana recaerían un 3 % de los hogares, no hay que dejar de destacar su graciabilidad e intermitencia, aunque ciertas ayudas puntuales para costear gastos de escolaridad, mantenimiento de la vivienda y otros imprevistos pueden suponer un importante alivio temporal para los hogares.

El acceso sobrerrepresentado de la población gitana en estos programas ha sido constante objeto de polémica, principalmente por la permanencia continua de una parte de la minoría en ellos. No hay que dejar de advertir que este acceso se hace como colorario del resto de dificultades que la minoría padece en el ámbito laboral y protector, lo que explica en gran medida la caída en esta última red de protección.

En síntesis, la exclusión del empleo y distancia de buena parte de la minoría respecto al mismo concluye en una fuerte presencia de las rentas sociales —y sobre todo de las rentas mínimas autonómicas— entre las fuentes de ingresos de la minoría. Al

igual que ocurre con los ingresos laborales, también las prestaciones sociales son menos generosas con la comunidad gitana debido a su fuerte carácter contributivo y al escaso desarrollo de las rentas asistenciales en nuestro país. No se trata de una cuestión que afecte exclusivamente a la minoría, sino que es extensible a los sectores de población más vulnerable y hogares con menos empleo. Quede por consiguiente por ver cómo este acceso se traduce en la extensión de las dificultades dentro de los hogares gitanos. Cuestión que se abordará a través del análisis de los relatos de vida en futuros apartados.

6.8. Una parte significativa de la minoría que padece dificultades carece de apoyos institucionales

Como se ha señalado en diversas partes de este trabajo, los Servicios Sociales constituyen uno de los pilares de las políticas de inclusión. En nuestro país son el principal mecanismo vertebrador de las intervenciones familiares, del acceso a los programas de ingresos mínimos, y de los itinerarios de incorporación social y sociolaboral a los que se ha ido haciendo mención. También se ha aludido en varias ocasiones al papel fundamental de las Entidades del Tercer Sector de Acción Social (ETSAS) en el desarrollo de acciones de inclusión dirigidas hacia la minoría. Junto a estos apoyos institucionales se encuentran aquellos otros informales que se brindan en el entorno más próximo (parentela, redes de iguales, comunidad...), caracterizados en esencia por su espontaneidad, naturalidad y rápida respuesta. Cabe recordar que, al tiempo que los actores formales mencionados son centrales en la acción inclusiva, junto a los informales constituyen parte de la denominada triada del bienestar (Evers y Laville, 2004; Roldán García *et al.*, 2013), por lo que han resultado de habitual interés en el análisis de la satisfacción de las necesidades sociales.

En este breve apartado se examinan los apoyos a los que los miembros de la minoría recurren para gestionar las situaciones de dificultad que se han ido describiendo a lo largo del texto. Se trata con ello de sopesar tanto la relevancia y responsabilidad de cada uno de los actores involucrados en la atención de las necesidades de la comunidad, como medir cuál es el nivel de demanda de ayuda. Ya en apartados sucesivos se avanzará en el análisis de cómo se articulan y qué capacidad tienen todos estos agentes para apoyar la inclusión e inserción de los miembros de la minoría. Igual de relevante resultará otear en qué medida se diferencia la demanda de apoyos del resto de población. Dicho de otro modo, en qué grado los usos, expectativas y propósitos que se mantienen entre la minoría guardan cierta particularidad, ya que es una cuestión considerada en ciertas ocasiones como problemática por caracterizarse supuestamente por una mayor dependencia, acomodación, cronicidad, etc.

Ahora bien, se trata esta de una medición puntual que habría que enmarcar en un contexto de inhibición de —y crítica a— los apoyos formales, de revalorización de las propuestas de acción cívicas y comunitarias, pero también de agotamiento de las redes familiares y de proximidad.

Las redes informales y de solidaridad se muestran tan limitadas como para el resto de la población con dificultades

Ya desde las décadas finales del pasado siglo vienen desarrollándose al menos dos corrientes críticas, tanto con el modelo imperante de atención de las necesidades so-

ciales, como con el auge de prácticas cercanas a las lógicas de mercado en la satisfacción de las mismas. Ante todo, estas ponen en cuestión el excesivo corte individualista de las respuestas ofrecidas. A grandes rasgos, las propuestas *comunitaristas* y *societarias* plantean el retorno de la sociedad civil y la comunidad como principales herramientas para la solución de los problemas sociales. El creciente cuestionamiento y debate en torno al Estado de bienestar también centra parte de sus críticas en el supuesto secuestro de la solidaridad espontánea por parte de la acción estatal. No menos trascendental es la creciente importancia de los apoyos informales de un tiempo a esta parte por el incremento de las necesidades por encima de la capacidad de provisión de las instituciones y organismos competentes.

En el caso de la minoría gitana, en cambio, las redes familiares o intraétnicas han sido juzgadas con frecuencia desde ángulos diferentes y alejados de estos planteamientos. Antes que como valor o recurso, las estrategias de solidaridad internas de la comunidad han sido en ocasiones interpretadas como prácticas de ocultamiento de los medios disponibles —ya sean capitales o relacionales— o como preferencia por practicar cierta distancia con respecto al resto de la población. Y antes que finitas y volubles, a las redes de apoyo mutuo que practican los hogares y las familias gitanas se les atribuye un potencial, flexibilidad y capacidad de respuesta sin parangón con el resto de grupos sociales^[9].

Al respecto, en un reciente estudio un 39,3 % de población gitana española señalaba que entre sus amistades cercanas predominaban o se contaba solamente con miembros de su misma comunidad étnica (FSG y EDIS, 2012). Dato que si bien cierto es alto, no deja de entrar dentro de lo razonable. Los vínculos afectivos se concentran sobre todo entre personas del mismo estatus y que comparten los mismos espacios. Lo importante al caso es que, para la mayoría restante, los vínculos con personas allegadas son indistintos a la variable étnica, lo que rebate la imagen de una comunidad plegada sobre sí misma por norma. Por otro lado, pero vinculado con lo inmediatamente anterior, lo trascendental es que independientemente del origen étnico-cultural el contexto familiar y comunitario va a encontrarse, con mucha probabilidad, en una posición socioeconómica equiparable y bajo situaciones de dificultad similares, impidiendo, en último término, prestar apoyos económicos y materiales. En estudios previos ya se ha hecho evidente que entre hogares e individuos en dificultad estos apoyos pueden resultar incluso contraproducentes (Lasheras Ruiz, 2015). Sobre estas cuestiones se volverá en el análisis cualitativo donde se refrenda esta hipótesis con claridad también para la población gitana.

Dicho esto, en el caso de la minoría la ayuda familiar sigue siendo central, por lo pronto en el plano económico. Si atendemos a la necesidad de solicitar ayuda económica (ver tabla 6.18, p. 156), se observa que en el caso de la minoría se dirige hacia parientes y amigos con mayor probabilidad que entre el resto de la población (25,2 % frente a 12,9 %). Pero no es el único espacio hacia el que se dirigen este tipo de requerimientos: en casi un 30 % de los casos la población gitana se ha visto en la necesidad de pedir ayuda económica tanto a alguna institución como a parientes y amigos cercanos. Apenas un 6,4 % del resto de la población hace uso de esta opción.

Más allá del apoyo económico, si nos adentramos en el espacio de la ayuda entre

^[9] Como muestra de ello, en un reciente estudio académico (Sánchez Salmerón, sin publicar) un trabajador social de servicios sociales de base se expresaba del siguiente modo al respecto (subrayado propio): «¿Tienen más recursos que una familia paya?... pues es probable que tengan, toda la red familiar es importante, en el apoyo, en el cómo afrontar las crisis. [...] Y luego yo creo que tienen estrategias muy plásticas, *se pueden acomodar*, pueden hacer ciertos sacrificios que igual tu y yo no estaríamos dispuestos a hacer. Esa plasticidad yo creo que les sirve un poco para *manejarse mejor en la crisis*».

Tabla 6.18: Necesidad de pedir ayuda económica al entorno o institución en el último año, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana	Resto de población
Parientes y amigos	25,2	12,9
Alguna institución	6,0	2,3
Ambos	29,0	6,4
Ninguno	39,0	78,3
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

iguales (ver tabla 6.21, p. 160), en cambio, se observa que el comportamiento de la población gitana y no gitana se asemeja mucho. En ambos casos aportar ayuda mutua es la situación más habitual, ocurre en algo más de la mitad de los casos para ambos grupos. También son similares los datos entre quienes ni dan ni reciben apoyo, quienes sólo reciben apoyo, y quienes son donadores de ayuda sin recibir esta a cambio (en este caso es donde diferencia es mayor entre ambos grupos siendo de apenas 3,3 puntos porcentuales favorables a la población gitana).

Así con todo, a la luz de los datos disponibles parecería evidente que las redes de apoyo informal en el caso de la minoría tienen la misma relevancia que para el resto de la población en términos absolutos, lo que contradice la tesis que sostiene una mayor incidencia de estas entre la minoría. La necesidad de más apoyos dentro de la minoría por la mayor extensión de las situaciones de vulnerabilidad, junto con la normal búsqueda de estos en el entorno más próximo, magnificaría la percepción de una extraordinaria solidaridad intraétnica. También a ello contribuye la etnificación externa de este tejido solidario, hecho que no se aplica en cambio cuando la cooperación sucede entre miembros de la *etnia* mayoritaria.

Dicho esto, sería un error pensar que en el seno de la comunidad gitana no se generan redes de reciprocidad y que estas cumplen importantes funciones, entre ellas las de generar los vínculos comunitarios e identitarios. Una de las características más reconocibles entre las comunidades gitanas es el mantenimiento de patrones familiares diferenciados. El entorno familiar se concibe por lo general en un sentido más tradicional y ampliado, lo que se materializa en una mayor dedicación y organización en torno al mismo. Pero este fuerte compromiso con los lazos consanguíneos conviviría con las dificultades mencionadas con anterioridad a la hora de otorgar apoyo mutuo o solidario dentro del sistema familiar, especialmente cuando este rebasa el cuidado recíproco y adquiere índole material o económica. Las comunidades gitanas estarían fuertemente cohesionadas y vinculadas, pero altamente limitadas en sus posibilidades de ejercer acciones hacia el interior en beneficio de otros miembros del grupo.

En las últimas década, alrededor de agrupaciones evangélicas, agencias religiosas y de culto, se han constituido nuevos espacios para el encuentro y el reconocimiento, superando los vínculos y redes de parentesco a través de los cuales la comunidad se ha ido tradicionalmente articulando. Desde estos emergentes espacios de movilización étnica se han procurado también acciones de carácter asistencial y solidario en contextos de alta exclusión y segregación (Cantón Delgado, 2013; Mena Cabezas, 2003). Papel que, por otro lado, vienen realizando las asociaciones y organizaciones sociales comprometidas con la promoción de la minoría desde la década de los años

sesenta del pasado siglo.

La acción privada ayuda a reducir sensiblemente la población desatendida

En el caso de la minoría se ha sostenido en ocasiones que, en tanto la acción pública ha sido de muy baja intensidad, los actores privados han sido los principales responsables de la atención y promoción de la minoría. Precisamente buena parte del interés de la comunidad gitana y del asociacionismo gitano por impulsar el desarrollo de planes y estrategias de inclusión ha pretendido motivar una mayor implicación de la administración pública en este cometido.

En cualquier caso, hay que asumir de partida que, debido al carácter limitado y baja extensión de las medidas positivas de inclusión —ya sean de iniciativa pública o privada— muchos de los miembros de la comunidad van a carecer de soportes formales complementarios a la acción solidaria entre iguales. Por otro lado, cuando se examina hacia el interior de la comunidad gitana se evidencia que la participación en espacios institucionales es proporcionalmente mayor en comparación con otros grupos. También en mayor magnitud esta participación se prolonga durante periodos más largos. Lo controvertido es que esta ha sido valorada en ocasiones en términos de dependencia y pasividad, sobre todo ante la percepción de prestaciones y ayudas económicas.

Algunas de las claves que aquí se aportan pondrían en cuestión esta afirmación como generalidad. Desde luego, el requerimiento de más apoyos y las prolongadas trayectorias de familias e individuos en servicios sociales no serían sino resultado de la mayor incidencia de las situaciones de pobreza y exclusión social sobre la minoría en términos comparativos. Pero también la mayor fragilidad del entorno impide que este ejerza su función de amortiguación de las dificultades, trasladándose estas al plano institucional en mayor grado. La importante presencia de instituciones solidarias por otro lado, cuya acción es principalmente graciable, convalida cualquier tipo de acomodación a estas ayudas e instituciones. Finalmente, el sentido dinámico y participado de muchas de las acciones desarrolladas por estas instituciones debe ser tenido en cuenta en el debate.

Como cabría esperar, la sobrerrepresentación en el espacio de la exclusión social tiene su reflejo en el espacio de la atención social y en la demanda de apoyos. Así por ejemplo, en lo estrictamente institucional, la minoría supone algo más de un 9 % de la población que acude a los servicios sociales de carácter local según los datos disponibles en la EINS (ver tabla 6.19, p. 159), cuando según las estimaciones supone en torno al 2-2,5 % de la población total. Cuando se escruta dentro de los grupos de población también se corrobora esta mayor demanda —y necesidad— de atenciones por parte de la minoría. Así, la tasa de acceso a los servicios sociales en el caso de la minoría sería de 30 por cada cien personas gitanas, el doble que para la población extracomunitaria, y lejos del 6,5 % del resto de la población española.

La tipología u orientación de los programas e intervenciones que reciben cada uno de los grupos referenciados resulta del mismo interés. Mientras que tradicionalmente la población gitana ha accedido con mayor frecuencia a programas relacionados con la exclusión laboral y económica (incorporación laboral, protección económica...) o con problemas de convivencia (acompañamiento social, intervención familiar...) en cambio, el acceso de la población mayoritaria a los servicios sociales ha estado principalmente vinculado con los programas de atención a la dependencia y la promoción de la autonomía. Al menos esta era la visión de conjunto en los años previos a la crisis.

En adelante, el aumento de las necesidades económicas ha traído consigo el incremento de la demanda de todos los sectores de la población de medidas vinculadas con la inclusión e inserción sociolaboral y con la protección económica.

Dentro de cada uno de estos grupos de población, la tasa de personas usuarias por cada cien también varía notablemente si examinamos en específico a la población que se encuentra en situación de exclusión social. Para el conjunto de la población esta tasa sería aproximadamente de 21 personas por cada cien, y para la minoría 37 por cada cien. Ya se trate de población española, extracomunitaria o gitana, la mayor parte de sus miembros en situación de exclusión se encuentran fuera de la órbita de atención de los servicios sociales. En el caso que nos ocupa, esta es la situación de casi un 63 % de la comunidad gitana. Este bajo nivel de acceso al sistema de servicios sociales se ha explicado en parte por la ausencia de información o el desconocimiento sobre sus cometidos y quehaceres. También esta ausencia de participación sería resultado lógico de las situaciones de exclusión más extremas (parte de la población estaría fuera incluso a las estructuras de inclusión). En el caso particular de la minoría se ha señalado con anterioridad que la falta de soluciones adecuadas a una demanda tan compleja explica en parte la frustración y desenganche de buena parte de la minoría de los servicios sociales (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2011).

Hay que acudir a la participación de las entidades privadas de iniciativa social para ver reducirse esta cifra de población desatendida. Entre la población en situación de exclusión poco más de la mitad de la minoría (51,7 %) no estaría recibiendo ningún apoyo institucional si añadimos la intervención de las ETSAS a la de los Servicios Sociales locales (dato por encima del 69,7 % para el sector restante, ver tabla 6.20, p. 159). De primeras, que exista menos población en dificultad no atendida entre la minoría es un dato positivo, acorde con su peor situación socioeconómica (cabe recordar que los datos de exclusión severa son más altos entre la minoría étnica). Sin embargo, tomando en cuenta el volumen de población no atendida tanto en uno como en otro grupo de población, se advierte la falta de apoyo institucional de amplios sectores de la población en desventaja: las tasas de acceso se sitúan por debajo de las tasas de pobreza y exclusión sea cual sea el grupo que se tome como referencia.

Si tomamos en consideración hacia dónde se dirige esta participación se observa que los porcentajes de atención exclusivamente en servicios sociales o en ETSAS son muy similares, y apenas varían de un grupo de referencia a otro. La diferencia radica en este caso en el volumen de población atendida en ambos espacios al mismo tiempo, y que supone 18 puntos a favor de la minoría. Parece evidente que la intensidad de las necesidades impele a la minoría a sumar distintas fuentes de apoyo, lo que evidencia de nuevo la necesaria necesidad de coordinación entre entidades públicas y privadas en el trabajo por la inclusión de los individuos gitanos.

Todavía más, incluso tomando como referencia a toda la muestra de la EINS, independientemente de su situación de integración o exclusión, cerca de un 25 % de la población gitana recibe apoyos tanto de servicios sociales locales como del Tercer Sector, y otro 13 % exclusivamente de entidades de iniciativa privada (entre el resto de la población el dato se sitúa por debajo del 4 % en ambos casos). Entre otros motivos, esto podría ser resultado del importante desarrollo del asociacionismo gitano, que en nuestro país ha sido notable en las últimas décadas (en muchos casos tomando forma orgánica de entidades de acción social), y que se ha convertido en un punto de referencia y encuentro entre la minoría independientemente de su situación de bienestar. De hecho, en el anteriormente citado estudio de 2012 consta que aproximadamente un 70 % de los hogares gitanos consultados señalaban que en las proximidades de sus barrios existían servicios específicos para población gitana.

Entre las actividades desarrolladas se encontrarían muchas no necesariamente vinculadas con *la necesidad* económica o material, al menos en su sentido más urgente, sino con *la mejora* de habilidades laborales y formativas, amén del desarrollo de actividades de fortalecimiento de tejido social y sentido de comunidad, etc. Ya comprobamos como entre las medidas del la ENIS-PG primaban las primeras junto con las educativas dirigidas a infantes y adolescentes. Se puede sostener que las entidades privadas son un potente agrupador de las familias y la comunidad gitana, con el añadido de que en ellas se llevan a cabo acciones alejadas de la demanda pasiva con la que normalmente se asocia a los miembros de la comunidad.

Esta activación es quizás menos perceptible dentro de los servicios sociales. Según datos de la EINS de 2008 (recogidos en Rodríguez Cabrero *et al.*, 2011) las principales prestaciones recibidas por la población gitana española en los mismos, después de los servicios de información y orientación (97,6 % y 81,0 % respectivamente) fueron los cursos formativos, que alcanzaban a un 59'5 % de los individuos gitanos usuarios. Dato por encima de la percepción de RMA (48,8 %) y la tramitación de otras ayudas sociales (38,1 %). Habría que tener en cuenta no obstante que muchos de estos cursos se realizan como contraprestación por la percepción de rentas mínimas^[10]. Así entonces, en Servicios Sociales se ha podido priorizar la protección —más contraprestación— de la minoría frente a otras medidas de búsqueda de su autonomía individual y colectiva.

Tabla 6.19: Acceso a los servicios sociales en el último año de la población en situación en exclusión y del conjunto de la población, población gitana y resto, 2013.

	En exclusión		En total	
	Distribución	En grupo	Distribución	En grupo
Españoles	64,7	18,0	75,0	6,4
Extracomunitarios	22,3	26,3	15,0	15,4
Gitanos españoles	13,0	37,1	9,1	29,3
Total	100	20,9	100	7,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

Tabla 6.20: Distribución de las principales fuentes de solicitud de ayuda institucional entre la población excluida, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana	Resto de población
Servicios sociales locales . . .	5,6	6,5
Tercer sector de acción social	11,2	10,8
Ambos	31,5	13,0
Ninguno	51,7	69,7
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013.

^[10] Según datos del mismo estudio los individuos gitanos españoles perciben renta dos veces más que el resto de población española, mientras que participan en cursos formativos trece veces más.

Tabla 6.21: Distribución de la población en función de la ayuda prestada entre sí, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana	Resto de población
Benefactores	11,6	8,3
Ayuda mutua	50,7	52,6
Reciben ayuda	18,9	17,8
Ni dan, ni reciben ayuda	18,8	21,3
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013.

6.9. La situación residencial de la minoría continúa siendo comparativamente más precaria

La cuestión de la vivienda ha ocupado un lugar preferente entre las medidas para favorecer la integración de la minoría tanto en el plano estatal como en el europeo. La existencia de elevados índices de exclusión residencial y la extrema visibilidad de las situaciones más penosas (segregación, chabolismo, infravivienda...) han propiciado sin lugar a dudas esta atención prioritaria. De igual modo, el arraigo de las familias ha sido un factor muy considerado para el óptimo desarrollo de los procesos de inclusión, ya sea porque favorece la generación de vínculos comunitarios y de de reciprocidad con el entorno, ya sea porque permite estabilizar el acceso a los recursos y servicios disponibles en el territorio (incluyendo entre ellos a las entidades y servicios sociales y a sus profesionales).

A pesar de la especial mención de la problemática en los textos normativos y estratégicos dirigidos a promocionar la situación de la minoría, tampoco en este caso se han llegado a provocar los cambios esperados. A día de hoy, todavía gran parte de la comunidad continúa padeciendo una situación comparativamente peor que la de sus convecinos en lo que respecta a la calidad de las viviendas, su equipamiento, o su ubicación. En todo caso, la situación residencial de la minoría es mucho más heterogénea de lo que se suele considerar. Las familias gitanas habitan en una diversa tipología de alojamientos y entornos residenciales como queda reflejado en los estudios y mapas de vivienda realizados en los últimos años a lo largo de todo el estado (ver por ejemplo la tipología de viviendas en tabla 6.23, p. 166).

En el caso concreto de la población gitana la gestión de las medidas de dignificación de las condiciones residenciales se ve problematizada por el hecho de que este tipo de actuaciones tienden a presionar la convivencia interétnica, provocando a veces reacciones en contra de la mayoría social. Esta conflictividad adquiere en ocasiones carácter competitivo debido a la extensión de las necesidades de vivienda también entre otros grupos de población. Las dificultades que los hogares de las capas más bajas de la sociedad encuentran a la hora de acceder a una vivienda económica repercuten directa e indirectamente en las posibilidades de la minoría. Desde tiempo atrás se ha puesto de manifiesto que en nuestro país el desarrollo de viviendas sociales sufrió un importante freno en la década de los ochenta sin que esta cuestión haya vuelto a formar parte de la agenda política en las décadas siguientes (Gaviria, 1991), lo que ha mantenido vigente las necesidades de alojamiento de los sectores más empobrecidos hasta nuestros días.

El infradesarrollo de la vivienda social en nuestro país opera en contra de los sectores más desfavorecidos...

En efecto, las políticas de vivienda social en nuestro país han mantenido un desarrollo claramente insuficiente. Por diversos factores, el mercado privado de venta y alquiler ha sido la principal vía de acceso a una vivienda para la inmensa mayoría de los hogares. Por su parte, la bolsa de vivienda pública ha sido muy reducida en comparación con las necesidades de alojamiento de la población, especialmente entre la más joven y de bajos ingresos. Según datos de la OCDE, en 2014 apenas un 2,5 % de los hogares en nuestro país recibía apoyo para el alquiler de una vivienda^[11] (ver tabla 6.22, p. 162), una cifra tres puntos porcentuales por debajo de la media de la OCDE, y muy lejos del esfuerzo de países de nuestro entorno como Irlanda (12,5 %), Francia (14,1 %), o de Alemania y Portugal que, aún estando lejos de los casos anteriores, casi llegan a duplicar la incidencia del alquiler subsidiado en nuestro país (aproximadamente un 4,5 % en ambos casos).

Todavía más, las opciones de acceso a las promociones públicas de vivienda en alquiler ha estado sujeta a mínimos económicos que han excluido de partida a los sectores de población con mayores dificultades y en situación de mayor fragilidad. En otras ocasiones, cuando adjudicatarios de vivienda pública, los hogares menos pudientes han rechazado las concesiones por la imposibilidad de hacer frente a avales y pagos iniciales. En líneas generales tampoco existe una clara jerarquización de las situaciones de necesidad de vivienda y los criterios de adjudicación responden más a cuestiones de solvencia que a la casuística social. Estos mimbres no son precisamente los más prometedores para que los grupos más vulnerables puedan tener acceso al sistema residencial. Si atendemos a la incidencia de antedichas ayudas por tramos de ingresos, entre la población de renta más baja (quintil de ingresos inferior) la tenencia de una vivienda en alquiler con ayuda pública alcanza solo al 5,1 % de los hogares, un dato igualmente alejado del resto de países de referencia. En paralelo, mientras aproximadamente otro 23 % del quintil de ingresos más bajo accede —o se ve forzado a acceder— al alquiler ordinario sin ningún tipo de apoyo, casi un 60 % de este sector con menos recursos opta por la tradicional vía de la propiedad, lo que implica que en muchos casos se han tenido que asumir altos niveles de endeudamiento de las economías familiares para acceder a una residencia en comparación con el resto de estratos de la sociedad. Por su parte, el mercado de arrendamiento ha sido comparativamente menor que el de adquisición de inmuebles en propiedad, lo que ha hecho que los costes de vivienda en algunas zonas urbanas sean relativamente altos incluso para quienes han optado por esta vía ante la ausencia de oferta. Este déficit de vivienda en alquiler se ha hecho más patente ahora que la demanda de compra se ha desviado hacia el alquiler porque se ha hecho más difícil acceder a una hipoteca para los hogares más jóvenes y precarizados en el mercado laboral.

Más allá de la imagen de conjunto, hay que tener en cuenta que debido a la descentralización de las competencias en nuestro país, las actuaciones en materia de vivienda social son muy heterogéneas a lo largo de todo el territorio. No solo en lo que respecta a su intensidad y adecuación a las necesidades demográficas, sino que también existen diferencias en la forma en que se canalizan los apoyos (ayudas económicas o subvenciones a los hogares, desarrollo de parques públicos de viviendas...), y en el nivel de desarrollo de instrumentos específicos para apoyar a los sectores con más dificultades o en situación de exclusión residencial (equipos de intermediación y acompañamiento).

[11] Se computan solo Viviendas de Protección Oficial (VPO) en alquiler (no subvenciones para la propiedad de la vivienda o alquiler con opción a compra).

to social, reserva de cupos en promociones de vivienda pública para colectivos con dificultades...).

No todas las comunidades han desarrollado programas dirigidos a los sectores de población excluidos del sistema residencial, y pocas de estas experiencias pueden considerarse consolidadas. Paradigmáticos pueden ser los casos de la Comunidad Foral de Navarra y de la Comunidad de Madrid, donde se desarrollan desde hace más de dos décadas programas que específicamente nacieron con la pretensión de equiparar el criterio de necesidad de alojamiento con el de necesidad de protección social, tal y como ha sido señalado por ejemplo sobre el programa VIS de Navarra (Oteiza Echeverría, 2003). Estos recursos en la práctica proveen a los núcleos convivenciales beneficiarios de importantes subvenciones en los precios de vivienda por un lado y, por otro, de acompañamiento social para aquellas situaciones en las que las dificultades en el ámbito de vivienda se conjugaban con otras de índole familiar-relacional, de salud, autonomía o autovalimiento. Así entonces, al antedicho tímido desarrollo de la vivienda social en nuestro país se agrega la reducida apuesta por los programas de intervención social en los que la vivienda se articula como núcleo central de los procesos de inclusión.

Tabla 6.22: Distribución de los hogares en función del régimen de tenencia de vivienda, conjunto de hogares y hogares con bajos ingresos (quintil inferior de ingresos), España, 2014.

	Total de hogares	Con bajos ingresos
En propiedad	49,7	36,9
En propiedad con hipoteca	28,4	22,1
Alquiler privado	12,4	23,8
Alquiler social	2,5	5,1
Otro	7,0	12,1
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir base de datos de vivienda asequible de la OCDE, 2016

... al tiempo que la minoría enfrenta la problemática residencial con algunas dificultades añadidas

Hasta ahora se ha hecho una sucinta referencia a las dificultades de los estratos más bajos para acceder a la vivienda, pero precisamente autores como Cortés Alcalá y Antón Alonso (2007) señalan que la problemática residencial de la minoría gitana —como también la de la población más empobrecida— ha de ser comprendida desde la óptica de las dificultades que tiene para participar en el modelo de provisión de vivienda imperante. Modelo caracterizado por el predominio del mercado como mecanismo de acceso a la vivienda, por la aceptación de este por parte de los poderes públicos, y por la asunción de un papel secundario de la acción administrativa en la materia. De un lado, las lógicas de mercado excluyen a aquellos sectores que no disfrutaban de la suficiente solvencia económica al no poseer de los recursos patrimoniales y de renta necesarios. De otro, la intervención gubernamental sobre la vivienda se limita a desplegar acciones puntuales dirigidas a los sectores sociales con más dificultades, pero que no llegan a compensar las desigualdades y garantizar un acceso equitativo. Como

ya se ha mencionado, incluso en ocasiones las situaciones de mayor fragilidad y pobreza son excluidas reglamentariamente de este tipo de programas (no se alcanzan los baremos mínimos, imposibilidad de acceder a avales bancarios...). Una cuestión que va a verse con claridad todavía vigente muchos hogares gitanos cuando se examine el problemático acceso a la vivienda en sus trayectorias.

Pero la exclusión residencial no solo hace referencia a la imposibilidad de acceder a una vivienda —situación más extrema— sino también a las dificultades que pueden surgir cuando el proceso de habitar la vivienda es problemático en sí: disponer de una vivienda supone un quebranto excesivo de los recursos económicos que se disponen para vivir (accesibilidad), las características de la vivienda impiden un uso normalizado (adecuación), esta no posee unos niveles mínimos de calidad (habitabilidad), o no es posible su uso estable (estabilidad). Dicho de otro modo, cuando las necesidades de alojamiento no se cumplen de forma adecuada y por tanto no se satisfacen las funciones sociales que la vivienda debería de cumplir (Cortés Alcalá *et al.*, 2003).

En este escenario se dirime la inclusión residencial de la minoría, lo que no omite que existan algunos otros aspectos que le afectan particularmente y que demandan igual o más atención. Es necesario destacar la discriminación negativa que padece la minoría, ya que ha sido y continua siendo una importante desventaja para el acceso a la vivienda sobre todo cuando las familias gitanas se disponen a acceder al alquiler o compra en el mercado privado. Los prejuicios de las personas arrendadoras resultan con demasiada frecuencia el principal obstáculo para acceder a una vivienda adecuada para las familias con ingresos suficientes, obligándolas, en el peor de los casos, a mantenerse en barrios desvalorizados o en viviendas insuficientemente acondicionadas (un análisis más amplio sobre estas dinámicas se aborda en el epígrafe 6.10, p. 172).

También en el caso particular de la población que nos ocupa todavía se suceden otras problemáticas vinculadas con cuestiones ambientales, tales como la concentración de la población gitana en zonas desprovistas de servicios o directamente desconectadas de los núcleos urbanos y sus dinámicas. La ausencia de intervenciones sostenidas a lo largo del tiempo en estos espacios y la acumulación de problemáticas para sus habitantes ha ocasionado no solo el deterioro material del entorno y las viviendas sino también la erosión de la convivencia vecinal. Y aunque en pasadas décadas se han orientado importantes esfuerzos para paliar las realidades más extremas de segregación residencial, todavía una parte relevante de la población gitana reside en barrios infradotados o degradados. Incluso en la actualidad vuelven a darse patrones de concentración de la población gitana y desfavorecida en determinados barrios de renta baja o en bloques y zonas de nueva construcción de vivienda pública^[12].

En el resto del continente la cuestión residencial se ha visto complejizada por la existencia de comunidades nómadas, resultando en ocasiones difícil trazar una clara frontera entre aquellos grupos romaníes que mantienen modelos de habitación tradicionales y aquellos otros que, ante todo, encuentran dificultades para acceder a una vivienda normalizada y han de refugiarse bajo condiciones precarias (caravanas, campamentos, tiendas, carrromatos...). Con algo más de fortuna, en nuestro país la minoría gitana no fue completamente ajena al proceso que transformó la sociedad española rural y agraria en una sociedad urbana. El sedentarismo de la población gitana espa-

[12] Es el caso por ejemplo de algunas zonas de Pamplona/Iruña y su comarca, como el municipio de Berriozar, lo que motivó recientemente la realización un estudio-diagnóstico sobre las viviendas sociales de la localidad para conocer en profundidad las situaciones de conflicto y de necesidad de las familias, y estudiar la posibilidad de implantar un servicio de educación comunitaria, ver en prensa Berriozar.info (2017).

ñaola es la norma desde la segunda mitad del pasado, por lo que la cuestión se centra en la actualidad en las dificultades en el acceso a una vivienda digna y su mantenimiento, y en la transformación de aquellos barrios o zonas donde se da una concentración alta de población empobrecida con dificultades sociales.

Esto significa que en términos comparativos la situación residencial de la minoría es más abarcable aquí que en otros países de nuestro entorno, y que buena parte de las soluciones deben estar estrechamente ligadas con el desarrollo de medidas que faciliten el acceso a la vivienda de la población con menos recursos. No obstante, de manera complementaria a este tipo de acciones son viables medidas de discriminación positiva que necesariamente compensen aquellos otros aspectos que les son más lesivos por su condición étnica y minoritaria (discriminación, en ocasiones de carácter institucional), y por su posición desventajosa en el sistema de provisión ordinario (situación de privación patrimonial y de renta).

La vivienda como ámbito de acción de largo recorrido para con la minoría

Este tipo de acciones afirmativas no serían en todo caso una novedad. La deficiente situación residencial de la población gitana apareció con cierto vigor en la agenda social durante la década de los ochenta del pasado siglo, y con menor intensidad en la primera mitad de los años noventa. El grueso de la acción estatal y administrativa para con la minoría se centró en paliar estas carencias con la expectativa puesta en que, una vez superadas, la incorporación de la minoría se viera drásticamente impulsada. La falta de una decidida apuesta por intervenciones integrales y las limitadas posibilidades de la minoría para su inserción laboral y económica en el espacio urbano impedirán alcanzar este objetivo a la larga.

La intervención estatal sobre la cuestión residencial gitana —tal y como la denomina y describe Río Ruiz (2014)— se produjo a lo largo de distintas fases que fueron modificaron progresivamente la distribución interétnica de amplios espacios urbanos, al tiempo que favoreciendo el acceso a recursos materiales y simbólicos para la minoría, y abriéndole nuevas oportunidades sociales de las que hasta entonces había estado excesivamente privada. Será en las postrimerías de la década de los ochenta cuando se realicen las primeras acciones de realojamiento de la población gitana con el propósito de erradicar los principales núcleos chabolistas (se estimaba que a principios de la década un 75-80 % de la población gitana residía en chabolas y que la mayoría de las familias chabolistas del país eran familias gitanas) y acabar con su confinamiento en zonas pauperizadas y poblados fuera del perímetro urbano donde resultaba cada vez más evidente que se reproducían cíclicamente la escasez y la marginación.

Con anterioridad la población gitana había quedado al margen de las políticas de vivienda pública de la dictadura franquista para dotar de residencia a la población emigrada desde las zonas rurales hacia las urbes. Esto provocó la segregación residencial de la minoría en primera instancia, y que las posteriores medidas de realojo tuvieran un marcado carácter étnico (San Román, 1997). El trabajo tardío con las familias gitanas se realizará primero a través de planes —por lo general locales— en los que se contempló la construcción de barriadas de transición o de tipología especial, pero que en algunos casos perdurarán incluso hasta comienzos del nuevo siglo, como ha sido el caso por ejemplo de Navarra.

No será hasta la década de los noventa cuando las políticas de vivienda considerarán la convivencia y coresidencia interétnica como una prioridad. En este tiempo el acceso a la vivienda de la población gitana se realizará fundamentalmente emplean-

do los instrumentos y cauces ordinarios, aunque en algunos puntos de la geografía se hayan continuado realizando acciones concretas (realojamientos, permutas de vivienda, rehabilitación de inmuebles...) para solventar focos de segregación, marginación e infravivienda. Ya a finales de esta misma década la situación residencial logrará adquirir una gran heterogeneidad, habiéndose prácticamente erradicado las situaciones de vivienda más extremas, y adquiriendo cada vez más importancia los bloques de viviendas verticales ubicados en barrios y espacios interiores de las urbes.

En el caso específico de Navarra todavía a principios de los años noventa persistían pequeñas y dispersas localizaciones en las que se alojaban grupos de población en condiciones muy precarias e insalubres. Algunos de estos espacios resultaban fácilmente identificables al tratarse de campamentos provisionales de gitanos portugueses —con décadas de residencia en la comunidad— alojados en camionetas y caravanas. Los cascos antiguos de algunos municipios como Tafalla (ubicada en la zona media de la comunidad), Tudela (en el sur) o el de la propia capital (aunque en calles concretas como Jarauta o Descalzos), y algunos barrios de Sangüesa (zona media oriental) y Estella-Lizarrza (zona media occidental) también destacaban por ser espacios donde se hacían en malas condiciones algunas familias, entre ellas un importante número de núcleos familiares gitanos. La ausencia de apoyos para rehabilitar las anticuadas viviendas y la degradación de estos entornos por el abandono institucional, ocasionaron el descenso de los precios de arrendamiento y el movimiento de la población solvente de la etnia mayoritaria hacia otras zonas y barrios mejor equipados. La concentración de población con pocos recursos y la etnificación de estos espacios se hizo especialmente visible con el establecimiento de entidades de promoción y trabajo desde y para la población gitana como la asociación La Majarí (1982) en el caso viejo de Pamplona-Iruña, o la asociación La Romaní (1984) en el propio de Tudela.

También en esta comunidad hace relativamente poco se resistía a desaparecer en Sangüesa-Zangoza la barriada de transición de El Parral, donde se habían instalado décadas atrás viviendas prefabricadas para albergar a familias —no solo gitanas— que esperaban acceder a viviendas de protección oficial. En 2007 un estudio sobre vivienda y población gitana (FSG Navarra, 2007) identificó que allí todavía residían en condiciones muy precarias algunos núcleos familiares que no habían logrado normalizar su situación. Ese mismo informe concluía que existían barrios o asentamientos segregados en los municipios de Estella-Lizarrza (La Merced), Lodosa y Lerín (La Ponderosa), y pequeñas y muy localizadas concentraciones de población gitana con cierto nivel de segregación urbana en Pamplona-Iruña.

Sin infravalorar la importancia de estos problemas, en líneas generales la evolución de las condiciones residenciales de la minoría en Navarra puede valorarse en términos de progreso. Los programas de vivienda protegida y de integración socio-residencial han sido una herramienta fundamental en la dignificación y mejora de la situación de la minoría en este ámbito: menos de un 2 % de la minoría se aloja en espacios distintos a las viviendas unifamiliares o bloques de pisos (ver tabla 6.23).

En suma, en prácticamente toda la geografía estatal es ampliamente reconocido que la acción de las agencias públicas han tenido una gran incidencia en el devenir y transformación de las condiciones residenciales de la minoría. Sin embargo, el hecho de que este apoyo no mantuviera la misma tensión en las décadas siguientes ha minorado el logro de los avances en la integración material y económica de la minoría gitana. Todavía más, el escaso desarrollo de una genuina política social de vivienda en nuestro país ha sido un factor clave en el deterioro de las condiciones de habitabilidad en las pasadas décadas.

Tabla 6.23: Distribución de los hogares gitanos según tipología de vivienda, Estado y Navarra, 2011.

	Estado	Navarra
Vivienda unifamiliar	30,4	43,7
Piso en bloque pequeño*	22,5	35,7
Piso en bloque grande	40,1	18,7
Parte de una casa o piso	5,1	0,8
Otras**	1,9	1,1
Total	100	100

* Edificio con menos de diez viviendas.

** Chabolas, cuevas, barracones, caravanas...

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FSG y EDIS (2012) y FSG Navarra (2012).

Una importante parte de la minoría precisa aún de programas de vivienda social para normalizar su situación residencial

Según los datos disponibles en la última EINS de FOESSA, un 50,4 % de los hogares en nuestro país tienen su vivienda en propiedad y totalmente pagada, y un 23,4 % tiene una hipoteca pendiente de pago. Los datos que arroja la OCDE son muy similares, un 49,7 % y 28,4 % respectivamente (en tabla 6.22, p. 162). Las diferencias más notables entre ambas fuentes se encuentran en la identificación del resto de situaciones. La encuesta de FOESSA estima que casi un cuarto de la población renta su vivienda (24,4 %), diez puntos porcentuales por encima de la cifra recogida por organización internacional (15 %). De estos, un 6,6 % corresponden a alquileres sociales en la primera fuente, frente al 2,5 % que data la segunda. Estas diferencias podrían deberse a la dificultad para identificar situaciones atípicas de alquiler informal o realquiler, a la existencia de modalidades mixtas difícilmente clasificables como alquileres con opción a compra, cesiones semigratuitas entre redes familiares, etc. En todo caso, los datos de la encuesta estatal consolidan la idea de que el alquiler social o subvencionado es una opción que escasea para el conjunto de la población.

No obstante, si atendemos al caso y situación de la minoría gitana (ver tabla 6.24, p. 167), proporcionalmente el peso que tiene el alquiler subsidiado es mucho más amplio que para el resto de la población. En torno a un 38 % de los hogares gitanos habrían accedido a una vivienda con alquiler subsidiado o con apoyo de la administración pública, cerca de seis veces más que la ratio para el resto de la población. Dada la dimensión de la encuesta para la población gitana hay que tomar estos datos con cautela, pero son en cierta medida coherentes con la trayectoria de apoyo por parte de la administración a la cuestión residencial gitana que se acaba de examinar brevemente en el apartado anterior. Es igualmente congruente con la mayor incidencia de las dificultades económicas y residenciales en el seno de la comunidad gitana tal y como se va tratando de mostrar aquí.

La modalidad de tenencia predominante está estrechamente vinculada con la accesibilidad al sistema de provisión de vivienda. En concreto, se sostiene ampliamente que el nivel de oferta pública tiene un inmediato impacto en el precio de la vivienda. A grandes rasgos, la lógica que aquí subyace plantea que cuanto mayor es el suministro público, mayor capacidad para garantizar alquileres asequibles, ya sea directamente al aumentar la oferta, ya se indirectamente al influir en el coste por m². Esta es la

Tabla 6.24: Régimen de tenencia de vivienda, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana	Resto de población
En propiedad o cesión	50,4	75,7
Alquiler privado	10,0	18,1
Alquiler social	38,6	5,8
Otra modalidad	1,0	0,4
Total	100	100

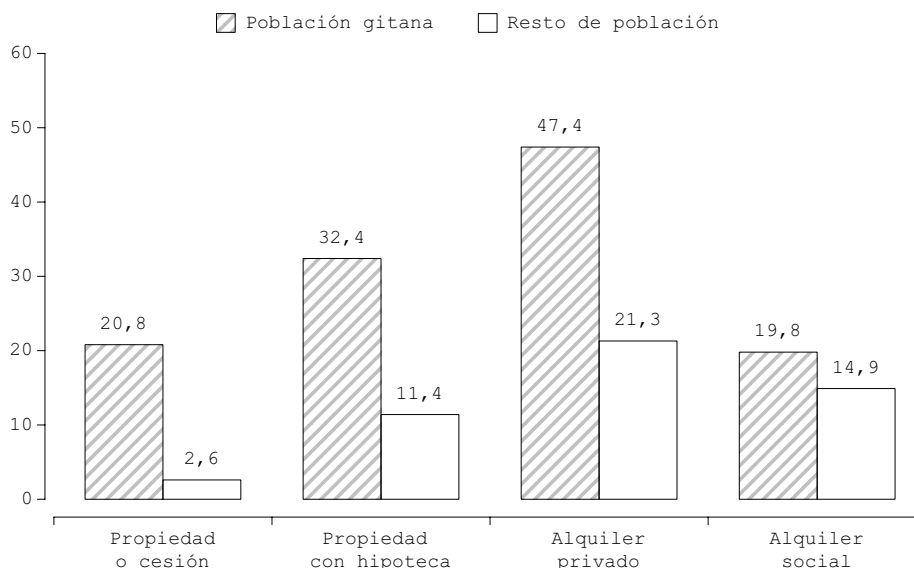
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013.

principal tesis de quienes abogan por el impulso del parque público para reducir la carestía de esta en nuestro país (Mas-Colell, 2019).

Carestía que se hace notoria en el gran volumen de hogares en nuestro país tienen dificultades para sobrellevar el pago de la vivienda y/o el suministro de servicios básicos. Según datos de la OCDE, en España un 27,8 % de los hogares emplean más del 40 % de los ingresos disponibles para sufragar el coste total de la vivienda en alquiler (incluyendo renta, servicios, mantenimiento, impuestos, seguros...). Es un dato cerca de 7 puntos porcentuales por encima de la media para los países analizados por la organización. La distancia en cambio es más amplia entre los hogares de bajos ingresos: casi un 47 % de los hogares más pobres económicamente se encuentran en esta situación en nuestro país, unos 17 puntos por encima de la media.

También con los datos de la encuesta de FOESSA se puede considerar esta problemática. Según se percibe en la EINS, como cabría esperar, son aquellos hogares con vivienda en propiedad totalmente pagada —sin hipoteca— o cedida los que menos dificultades tienen para hacer frente al pago de la misma. En el anverso, los hogares que tienen un alquiler en el mercado privado muestran un mayor índice de dificultades. En la comparativa entre los segmentos de la población que tomamos como referencia se perciben importantes disimilitudes. Así, mientras entre la población no gitana apenas un 2,6 % de los hogares con vivienda en propiedad tienen que hacer frente a gastos excesivos de vivienda, entre los hogares gitanos esta cifra se multiplica por 10 (20,8 %). Similar ocurre en el resto de hogares con hipoteca o alquiler privado. Un 11,4 % y 21,3 % de los hogares no gitanos padece gastos excesivos. Entre los hogares gitanos estas cifras se multiplican casi tres veces en el caso de viviendas hipotecadas (32,4 %) y algo más de dos en el caso de viviendas de alquiler privado (47,4 %). Esta complicada situación económica que queda en los hogares gitanos después de costear la vivienda y su mantenimiento explica la importancia que la vivienda social tiene para la minoría. De hecho, es en este tipo de régimen en el cual las diferencias entre los dos sectores de población se vuelven más estrechas. No obstante, sigue siendo muy alto el casi 20 % de los hogares gitanos que a pesar de tener apoyo económico por parte de la administración o entidades no gubernamentales siguen teniendo que hacer frente a gastos muy elevados en comparación con sus ingresos económicos (ver gráfica 6.6). Finalmente es destacable que entre todos los hogares gitanos con gastos excesivos de vivienda, algo más de un 30 % tienen una vivienda de alquiler social (ver tabla 6.25). Un dato que sería tres veces superior al del resto de la población y que constata de nuevo que entre la minoría existen situaciones en las que el nivel de privación es tan severo que incluso continúan las contrariedades cuando se recibe apoyo de índole residencial. Este dato remarca igualmente la necesidad de políticas expansi-

Gráfica 6.6: Hogares con gastos excesivos de vivienda por tipo de tenencia, población gitana y resto, 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA, 2013.

vas en materia de vivienda, pero que deben de ir acompañadas de otras medidas que favorezcan la autonomía en el mantenimiento de los hogares.

Tabla 6.25: Distribución de los hogares con gastos excesivos en vivienda por tipo de tenencia, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana	Resto de población
En propiedad o cesión	50,0	46,0
Alquiler privado	17,3	43,8
Alquiler social	30,8	9,9
Otro	1,9	0,3
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013.

Los hogares gitanos están además peor ubicados y tienen mayores deficiencias, incluso cuando se trata de viviendas sociales

No solo los hogares gitanos padecen mayores dificultades para costear la vivienda y su mantenimiento, sino que, además, todo apunta a que estas están peor acondicionadas y continúan ubicadas en las zonas peor dotadas de las urbes. Según datos de la encuesta FOESSA (ver tabla 6.26, p. 169), solo un 30 % reside en barrios bien acondicionados o de clase media-alta, un porcentaje muy lejos de este mismo dato para el resto de la población (un 81,2%). Ni siquiera entre los hogares gitanos integrados la

situación es mejor. También la mayoría de estos hogares, un 58,3 %, residen en zonas insuficientemente provistas. Los datos son extremadamente claros aunque, si bien es cierto, habría que interpretarlos con la debida precaución como consecuencia del modo en que quedan recogidos. Ya se ha señalado que la identificación de los hogares gitanos en el estudio corre a cargo de la persona encuestadora, lo que puede inducir importantes sesgos. A ello hay que sumar que la categorización del entorno también responde a una valoración subjetiva en el momento de pasar la encuesta en los domicilios.

En todo caso, aunque resulte complicado medir la magnitud del fenómeno, este parece presentarse claramente: buena parte de la población gitana sigue padeciendo exclusión y segregación residencial en distintos grados. Y cabe esperar que las dinámicas y trayectorias culminan en esta circunstancia en el conjunto del estado sean muy parecidas a las señaladas anteriormente para el caso Navarro.

Tabla 6.26: Estado del barrio o zona de residencia en función de la situación de integración-exclusión, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana			Resto de población		
	Integrada	Excluida	Total	Integrada	Excluida	Total
Deteriorada*	58,3	74,3	69,9	15,1	30,7	18,8
Normalizada**	41,7	25,7	30,1	84,9	69,3	81,2
Total	100	100	100	100	100	100

*Deteriorado: Barrio marginal o deteriorado. **Normalizado: barrio en buenas condiciones o de clase media-alta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013.

Las consecuencias que derivan de esta situación se extienden más allá de las carencias materiales del entorno. Entre otras cosas, se contribuye a reproducir la imagen marginal de la población gitana desde muy distintas ópticas. Desde luego, la espacial, al quedar la minoría relegada a los márgenes exteriores de los centros urbanos en algunos casos, o en los cascos históricos abandonados y deteriorados en otros. También propicia que se fortalezca el supuesto vínculo entre las características culturales de la población gitana y unas condiciones de vida pobres, aumentando la distancia simbólica entre la minoría y la mayoría social. Pero, sobre todo, con mucha frecuencia la más extrema exclusión residencial acarrea también rupturas más palmarias y cuantificables con el conjunto de la población y con sus lógicas de funcionamiento. Recientes estudios sobre las dinámicas de participación electoral en los barrios y zonas urbanas más pauperizadas del país corroboran el bajo índice de participación en los comicios y procesos electorales (en algunos casos cercanos al 90 % de abstención) en estos lugares (Gómez Fortes y Trujillo Carmona, 2016). Hecho que motiva en cierta medida la pérdida de interés por parte de los gobiernos y corporaciones locales por impulsar el desarrollo de estas áreas en las que se recibe poco rédito electoral.

Igualmente se tratan de espacios por lo general infradotados de servicios y recursos en relación con la potencial demanda. La presencia de instituciones públicas del ámbito de servicios sociales en las zonas más marginales es complementada necesariamente por instituciones de iniciativa social privada para poder responder al alto nivel de necesidades y dificultades. La pluralidad de actores interviniendo en estos espacios es muy amplia, y la acción no siempre está liderada por los agentes públicos. Desde luego existen notables excepciones y casos de largo recorrido en los que la ad-

ministración impulsa, coordina y desarrolla modelos de intervención específicos para adecuar su respuesta estos entornos (por ejemplo, zonas con necesidades de transformación social en Andalucía, o planes para acabar con el chabolismo en el municipio de Avilés).

Un tercer factor no menos importante a tener en cuenta es que en estos entornos las oportunidades formativas y laborales son más escasas, soterrando las posibilidades de movilidad social por esta vía. Si bien, este problema no se limita sólo a las situaciones más extremas de segregación urbana. También el emplazamiento de las viviendas gitanas muchas veces es inversamente proporcional a las posibilidades de inserción laboral y económica (zonas rurales donde las viviendas son más económicas, barrios periféricos...). Dicho esto, es plausible sostener que entorno e inclusión mantienen un fuerte vínculo. Tesis que fortalece la idea de que para coadyuvar los procesos de inclusión de la minoría requieren de fuertes inversiones en apoyo y acompañamiento socioresidencial. En los epígrafes de este trabajo dedicados al análisis de relatos y trayectorias de vida de familias gitanas se ahondará en analizar y aportar elementos que consoliden este presupuesto.

Otra cuestión clave es averiguar en qué medida el acceso proporcionalmente más alto de la población gitana a viviendas de alquiler social está sirviendo para paliar estas deficiencias o dificultades ambientales, esto es, si se sitúan en barrios o zonas mejor acondicionadas (ver tabla 6.27, p. 170). En este caso, todo parece indicar que, lejos de ser así, la situación sería inversa. Sólo un 12,5 % de las viviendas sociales están construidas en barrios de clase media-alta o bien acondicionados. También para el resto de población las condiciones del entorno de las viviendas sociales son comparativamente peores, en un 60 % de los casos también están ubicadas en zonas degradadas. La propia lógica de muchas de estas ayudas puede estar operando en contra de la salida de estos entornos: la ayuda para adquisición/reforma de vivienda usada imponen condiciones que solo cumple el parque de vivienda más viejo, los alquileres de renta antigua se ubican por lo general en los barrios más antiguos de los municipios, etc. Tampoco se puede descartar que en muchas ocasiones esta es una decisión voluntaria por el factor estratégico de combinar alquileres económicos —por lo general en peores zonas de las ciudades o en zonas rurales— con acceso a ayudas para costearlas, o acceder a rentas más bajas para costearlas con ingresos igualmente bajos.

Tabla 6.27: Régimen de tenencia de vivienda de los hogares y características del entorno donde se ubican, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana		Resto población	
	Degradado	Normalizado	Degradado	Normalizado
En propiedad o cesión	63,0	37,0	13,3	86,7
Con hipoteca	42,4	57,6	15,4	84,6
Alquiler privado	65,0	35,0	19,3	80,7
Alquiler social	87,5	12,5	59,3	40,7
Otro	66,7	33,3	13,3	86,7
Total	69,4	30,6	17,6	82,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013.

Las viviendas gitanas en mucha menor proporción que para el resto de la población se encuentran sin deficiencia alguna (56,7 % frente a 84,5 %). Dato que consolida

la idea de que la minoría se aloja en el parque de vivienda más deficitario disponible. Casi un tercio de las viviendas presentaría indicios de insalubridad (humedades, suciedades, olores...), y una cuarta parte se ubican en entornos muy degradados (ver tabla 6.28). En este punto, los alquileres sociales en el caso de la población gitana sí están permitiendo evitar o reducir las situaciones más deficientes. Un 73,3% de los hogares gitanos con vivienda social no sufre ninguna de las dificultades antedichas, frente al 53,4% del resto hogares con algún otro tipo de tenencia. También la vivienda social sirve para reducir la situaciones de hacinamiento grave (menos de 15 metros cuadrados por persona) hasta los 2,9 puntos porcentuales, lejos del 19,3 de hogares hacinados en el resto de modelos de tenencia.

Finalmente, se puede apreciar que la población gitana se topa con mayor probabilidad con otros problemas vinculados con la vivienda y su entorno (ver tabla 6.29). Destaca, por este orden, que lo hogares gitanos han recibido cinco veces más alguna amenaza por desahucio, cuatro veces más avisos de cortes de suministros básicos, y hasta tres veces más presentan dificultades para hacer frente a los gastos de vivienda que el resto de los hogares.

Tabla 6.28: Deficiencias sufridas en las viviendas, población gitana y resto, 2013.

	Población Gitana	Resto de población
Deficiencias graves o ruina	14,3	1,3
Insalubridad	32,7	9,0
Barreras arquitectónicas . .	18,1	5,3
Entorno muy degradado . .	24,6	1,8
Ninguna	56,7	84,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013.

Tabla 6.29: Hogares con problemas relacionados con la vivienda, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana	Resto población
Dificultades para costear la vivienda . . .	57,9	19,5
Avisos de cortes de suministro	49,3	12,3
Mantener hogar a temperatura adecuada	46,9	20,9
Amenazas de desahucio	17,1	3,4
Cambio de vivienda forzoso	6,2	3,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013.

Tabla 6.30: Padecimiento subjetivo de situaciones de discriminación por parte de la población gitana, 2005 y 2013.

6.30.a: Proporción de población que se ha sentido alguna vez discriminada por origen racial, étnico, identidad sexual, género o aspecto físico, 2013.

6.30.a: Percepción de sentirse discriminado por el hecho de ser gitano/a, entre quienes sí responden, 2005 y 2013.

	Gitana	Extranjera	Resto		2005	2013
Si	48,6	40,5	9,0	Si	45,4	49,3
No	50,0	58,0	88,7	No	54,6	50,7
Ns/nc	1,5	1,6	2,3	Total	100	100
Total	100	100	100			

Fuente: Reconstrucción a partir de datos de la Encuesta sobre percepción de la discriminación en España del CIS, 2013 y 2016.

6.10. Las dinámicas discriminatorias pueden reducir sensiblemente la efectividad de las medidas de inclusión

Es sabido que la discriminación hacia la población gitana es un fenómeno que todavía hoy se mantiene vigente y fuertemente enraizado. El creciente interés por la situación de la minoría en Europa ha revitalizado también la preocupación por este fenómeno como una de las principales barreras para la inclusión e integración de la minoría (FRA, 2018). Desde luego no se trata del único sector de la población objeto de estas actitudes, pero sí es recurrente que en el territorio europeo —incluyendo el nuestro— la población romaní siga acaparando gran parte de la animadversión y rechazo que la población mayoritaria profesa hacia otros sectores étnico-culturales y/o minoritarios.

En nuestro país en concreto, esto ocasiona que cerca de la mitad de la población gitana en 2013 (48,6 %) manifieste haber padecido una situación discriminatoria en los doce meses anteriores, dato que se sitúa por encima de la experimentada por la población extranjera y por el resto de individuos no gitanos. Se trata además de una práctica tan arraigada que se produce en multiplicidad de ámbitos, especialmente cuando la minoría trata de alquilar una vivienda, buscar un trabajo, o en general cuando hace uso de servicios públicos o privados (ver tabla 6.32, p. 176). De hecho, en términos comparativos, nuestro país no parece ser ejemplo en tolerancia hacia la minoría: la percepción de actitudes discriminatorias en nuestro país es ligeramente superior a la media europea en mucho de esos espacios.

La escasa disponibilidad de datos no nos permite observar la evolución del fenómeno con larga proyección. En cambio, en la docena de años que separa 2005 y 2013 se produjo un ligero ascenso de quienes señalan que han soportado alguna vez este tipo de conductas (4,1 puntos porcentuales más, ver en tabla 6.30). Este hecho puede tener una lectura doble. Por un lado puede ser indicio de que las prácticas discriminatorias se incrementan, lo cual resulta probable debido a que podrían haber aumentado las situaciones e interacciones en las que se suelen manifestar durante este periodo (más búsqueda de empleo ante el aumento del desempleo, competencia con otros sectores por empleo y vivienda asequible...). De otro lado, puede ser síntoma de un aumento

de la concienciación y de sensibilidad ante las situaciones de discriminación entre la propia comunidad, lo que debería acarrear a medio-largo plazo el aumento de las todavía residuales denuncias y quejas formales: solo un 4 % de las personas gitanas que han padecido discriminación lleva a cabo alguna de estas acciones en nuestro país (FRA, 2016).

A pesar de la gran incidencia de la discriminación en el caso de la minoría, no es hasta mediados de la pasada década cuando se hizo hincapié en la necesidad de afrontar la problemática de manera explícita. Recientemente el Parlamento Europeo solicitaba a los estados miembros que tomaran acciones concretas para contrarrestar y erradicar el *antigitanismo* (Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2017). Concepto que, a grandes rasgos, agrupa todo acto de marginación, exclusión o trato de inferioridad dirigido directa o indirectamente hacia la minoría, y cuyo uso institucional no ha dejado de crecer en importancia desde que en el marco europeo se empleara por primera vez en una resolución en 2005 (Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2005).

Aunque no existe una definición consensuada del término, sí es ampliamente reconocido que el racismo y la xenofobia son componentes inherentes al antigitanismo, y que este a su vez intersecciona con —y se ve motivado por— el desprecio hacia la población empobrecida y excluida (aporofobia), situación con la que la mayoría social asocia automáticamente a los individuos gitanos. Del lado de las consecuencias, el *antigitanismo* no solo contribuye a la minusvaloración de los individuos que se consideran o son considerados gitanos y al aumento de las actitudes hostiles hacia estos, sino que, por la vía de los hechos, también provoca la extensión y consolidación de las dificultades materiales y socava la condición ciudadana de la minoría (acceso a rentas suficientes o una vivienda adecuada, acceso normalizado a los sistemas de salud o educativo...). En este punto es donde concurren antigitanismo e inclusión social. Cómo erradicar el antigitanismo y qué papel tienen en ello las políticas de inclusión es la cuestión central.

La perspectiva que entiende el antigitanismo como conjunto de conductas individuales (discriminación, trato injusto, discurso de odio...) presenta un vínculo más lineal con la inclusión (ver figura 6.7.a). En este caso el antigitanismo encuentra su principal justificación en la situación de exclusión y marginalidad de la minoría. Ambos fenómenos se intensifican y refuerzan mutuamente y, por consiguiente, para erradicarlo el objetivo central debe ser disminuir o compensar las situaciones de exclusión de la minoría: las medidas y políticas de inclusión compensan la exclusión social e indirectamente reducen o erradican el antigitanismo. Esta ha sido la perspectiva adoptada por las instituciones europeas inicialmente, quienes han visto en el antigitanismo un argumento más para justificar el desarrollo de estrategias en pos de la integración de las comunidades romaníes^[13].

Empero, esta perspectiva ha sido criticada por quienes consideran que el antigitanismo no es resultado de la pobres condiciones de vida que enfrenta buena parte de la minoría. Se arguye que la idea de que promoviendo la integración/inclusión de la minoría es la principal vía de enfrentar el antigitanismo malinterpreta los orígenes y esencia del mismo (Albert *et al.*, 2016). El fenómeno no es solo el agregado de conductas discriminatorias, sino que también tiene una naturaleza sistémica o estructural, tanto en sus orígenes como en sus efectos. El antigitanismo así entendido imprime

[13] «La integración económica de los gitanos contribuirá también a la cohesión social mejorando el respeto de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías y a la eliminación de la discriminación por razones de raza, color, origen étnico o social o pertenencia a una minoría», en COM(2011) 173 de la Comisión Europea.

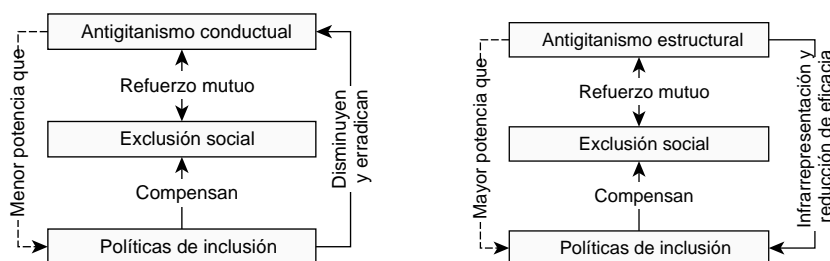
una lógica más compleja al vínculo con las medidas de inclusión: «las instituciones que se supone que deben proteger a los ciudadanos de actos de discriminación y violencia en la práctica con demasiada frecuencia no ofrecen el mismo nivel de protección a los romaníes que a los no romaníes, precisamente debido al antigitanismo» (Albert *et al.*, 2016, p. 10). Dicho de otro modo, la población gitana va a estar infrarrepresentada en los esfuerzos inclusivos o estos no van a tener en cuenta sus necesidades o expectativas particulares. Bajo estos términos se ha explicado por ejemplo la escasa implementación de los objetivos establecidos en los programas y estrategias para la población gitana, tanto a nivel europeo como estatal y local.

Sea como fuere, lo trascendental es que independientemente de las perspectiva que se adopte, las acciones inclusivas ven disminuir su eficacia debido a los actos de discriminación. La inserción laboral o el acceso a la vivienda normalizada se ve entorpecido si la preferencia entre la mayoría de la población sigue siendo mantener cierta distancia con respecto a la minoría y no «confían» sus viviendas en alquiler o puestos de trabajo en las familias e individuos de etnia gitana. De un tiempo a esta parte se está haciendo especial hincapié en poner de manifiesto estos hechos, siendo los informes de discriminación de la FSG uno de los principales referentes en la materia.

Gráfica 6.7: Representación del vínculo entre el antigitanismo y la inclusión social en función de la concepción del primero.

6.7.a: Antigitanismo se expresa mediante conductas individuales (discriminación, trato injusto, discurso del odio...).

6.7.b: Antigitanismo afecta a los individuos independientemente de si alguna vez se han enfrentado individualmente a algún acto de discriminación o trato injusto.



Fuente: Elaboración propia a partir de FRA (2018); Albert *et al.* (2016)

Así, por ejemplo, en lo que respecta a la cuestión residencial, los estudios más recientes sobre percepción de la discriminación en nuestro país confirman que la minoría sigue siendo el sector de la población cuya vecindad genera más rechazo. En la última encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas al uso (2016), poco más de la mitad de la población expresaba que no sentía a priori ninguna incomodidad ante este hecho, habiendo ascendido este dato 3,8 p.p. con respecto a tres años anteriores (ver tabla 6.31.a, p. 176). El dato para quienes indican mucha o bastante incomodidad apenas se ha reducido 0,8 p.p. en el mismo periodo. Por su parte, la percepción de que la pertenencia étnica perjudica el acceso al alquiler de una vivienda ha aumentado algo más de 5 p.p. entre 2013 y 2016 (ver tabla 6.31.b).

A la vista de los datos anteriores se puede aproximar que mientras que casi la mitad de la población se muestra recelosa de convivir con la población gitana, considera que incluso en mayor grado la minoría se ve rechazada también por el resto de la sociedad a la hora de acceder a una vivienda (en alquiler). Esta predisposición se traduce

en acciones como la publicación explícita de los anuncios de alquiler señalando que no se aceptan inquilinos de etnia gitana, o la puesta de excusas para no alquilar los inmuebles una vez que se identifica su condición étnica, tal y como se viene recogiendo sistemáticamente en antedichos informes. En ocasiones, en cambio, la discriminación se traduce en la cesión de las viviendas peor acondicionadas como se puede ver en el ejemplo nro. 6.1 extraído de Informe anual sobre discriminación y comunidad gitana de la FSG (2018, p. 107).

Ejemplo 6.1. Una mujer acudió a una inmobiliaria para buscar un piso de alquiler, le atendió uno de sus comerciales y confirmaron el alquiler de un piso. [...] En dos días la mujer acudió de nuevo a la inmobiliaria a por las llaves, pero le dijeron que el piso que iba a alquilar tenía ya una inquilina y que había sido un error. El comercial se mostró un poco apurado, daba la sensación de que no había sido una decisión suya. [...] Siguió buscando en otras inmobiliarias y encontró un piso que le interesó por internet y, según el anuncio, estaba disponible. [...] Ella entregó una fianza y cuando regresó a la inmobiliaria, la comercial le hizo una serie de comentarios, que le parecieron fuera de lugar, como el tema de la limpieza del hogar, las diferentes molestias en la comunidad [...]. Al final de la conversación, la comercial le dijo de ir a ver la vivienda, pero le llevo a ver otra vivienda, asegurando que era mejor que se quedara en esa vivienda que estaba en peores condiciones. La mujer agobiada por la situación, decidió quedarse en esa vivienda, pero en unos días comenzaron los problemas por las condiciones de la vivienda.

Similar ocurre en el caso del empleo, cerca de la mitad de la población considera que pertenecer a la minoría supone una desventaja a la hora de acceder al empleo (ver tabla 6.31.b). Y según datos del Eurobarómetro sobre discriminación de 2015, un 20 % de la población se sentiría incómoda si tuviera como compañera de trabajo a una persona de etnia gitana, siendo el sector de la sociedad menos aceptado. También las dificultades son notables cuando de acceder al empleo se trata. Según datos de la segunda encuesta sobre minorías y discriminación en la Unión Europea de 2017 (ver tabla 6.32, p. 176), un 13 % de la población gitana la había experimentado buscando un empleo en los últimos doce meses en nuestro país, y un 34 % si se extiende el periodo a los cinco años anteriores. En este caso también son frecuentes los actos de discriminación en el acceso al empleo, lo que dificulta las inserciones laborales (ver ejemplo 6.2, extraído de FSG (2018, p. 94):

Ejemplo 6.2. Una mujer gitana encontró una oferta laboral de asistencia a domicilio y contactó con la empresa temporal que ofertaba el puesto. Tras pasar el proceso de selección dijeron a qué domicilio tenía que acudir para desempeñar su trabajo. Cuando llegó al domicilio, la dueña de la casa le dijo que del cuidado de su padre se ocuparía su hija, no ella. Ella tiene la seguridad de que la decisión se tomó por ser gitana, porque en la entrevista telefónica no lo comunicó, pero en el momento que la vio, la persona que la tenía que contratar cambió completamente de actitud y decidió no contratarla.

Tabla 6.31: Percepción de la discriminación hacia la población de etnia gitana, 2013 y 2016.

6.31.a: Incomodidad ante la hipotética presencia de vecinos de etnia gitana.

	2013	2016
Mucha o bastante	18,3	17,5
Algo o poco	32,5	29,4
Nada	47,8	51,6
Ns/Nc	1,3	1,4
Total	100	100

6.31.b: Percepción de que la pertenencia a la minoría étnica perjudica el acceso a determinados recursos y servicios.

	2013	2016
Servicios públicos	21,8	27,7
Alquiler de vivienda	54,4	60,0
Puesto de trabajo	45,6	50,8

Fuente: Reconstrucción a partir de datos de la Encuesta sobre percepción de la discriminación en España del CIS, 2013 y 2016.

Tabla 6.32: Discriminación por razón de pertenencia étnica en distintos ámbitos en los últimos doce meses y cinco años (%), 2016.

	España		Europa	
	12 meses	5 años	12 meses	5 años
Buscando trabajo	13	34	16	40
En el puesto de trabajo	5	23	5	17
Tratando de alquilar una vivienda . .	14	45	12	41
Usando servicios públicos o privados	30	37	19	28
En la administración pública	5	9	10	16
Recibiendo clases	7	15	6	12
Restaurante, club u hotel	18	25	12	21
En una tienda o comercio	25	30	11	17
Usando el transporte público	10	16	9	16

Fuente: Reconstrucción a partir de datos de EU-MIDIS II, 2016.

En síntesis, las actitudes y conductas discriminatorias tienen un importante impacto en la inclusión de la minoría, cuestión todavía hoy insuficientemente atendida y analizada. En gran medida tanto por lo novedoso del paradigma como por la necesidad de una mayor concienciación de los individuos involucrados al respecto. Sin la necesaria decisión para denunciar los hechos y así constatar los episodios discriminatorios resultará difícil aumentar la visibilidad del fenómeno a corto plazo. Pero para que esto sea posible, también es necesario que en nuestro país la legislación antidiscriminatoria se aplique con mayor rigor y que se dispongan de los recursos de acompañamiento, orientación y asistencia a las víctimas que así lo posibilite (Rodríguez Hernández, 2017).

Precisamente a la larga la integración de la minoría debe pasar por lograr una drástica reducción de rechazo social al que la minoría se ve expuesta, puesto que todo a punta a que sin ello no es posible una genuina igualdad de trato (reconocimiento). Funciona igualmente como recordatorio de que la integración de la minoría necesita

de importantes transformaciones de orden sistémico que, tal y como viene planteándose en la actualidad, todavía están lejos de plantearse siquiera.

En lo más inmediato no hay que dejar de señalar que la población gitana además se encuentra fuertemente discriminada en el acceso al empleo y en el acceso a la vivienda —privada fundamentalmente— lo que *de facto* disminuye aún más sus posibilidades de inserción laboral y de normalización de las condiciones de vida. Si como se ha señalado en este mismo trabajo estos ámbitos hoy en día generan importantes fricciones en la inclusión de la población en su conjunto en nuestro país, la población gitana se va a ver todavía más penalizada por las dinámicas que se vienen señalando aquí.

En el ámbito de la intervención sociolaboral por ejemplo las ETSAS han tratado de complementar la acción pública desarrollando programas que traten de dar respuesta también a antedichas dificultades: mejora de la formación prelaboral, desarrollo de empresas sociales, y prospección de empleo o negociación directa con empresas privadas para persuadir de que contraten a población gitana en sus plantillas, lo que en ocasiones implica desmontar prejuicios y estereotipos de la clase empresarial, o ejercer por parte de las ETSAS un seguimiento o apoyo que aporte ciertas «garantías» a la contratación.

6.11. Percepción cambios en la situación económica y en el nivel de vida de los hogares

En nuestro país por lo general existen pocos estudios que reflejen la evolución y las trayectorias de los hogares gitanos en clave de exclusión-inclusión social. Como se señalaba al comienzo del este capítulo, el pulso a la situación social de la minoría se ha producido de manera muy fragmentada en las últimas décadas. El conocimiento sobre el decurso de la desigualdad, la pobreza o la exclusión más sostenido en el tiempo proviene en gran medida del contacto continuo y prolongado de las agentes y agencias sociales con las comunidades gitanas y con distintas generaciones de una misma familia.

Por un lado, la ausencia de mayores indagaciones en esta línea nos priva de disponer de una perspectiva omnicomprendiva de los factores ambientales y herencias que entorpecen la movilidad y mejora del nivel de vida de la población gitana, e inexorablemente conduce a explicaciones exclusivamente particularistas (basadas principalmente en las carencias y conflictos individuales) o culturalistas. De otro lado, se dificulta conocer objetivamente la evolución de los hogares desde una perspectiva más dinámica y longitudinal y menos estática. En su defecto, la percepción de las transformaciones por parte de quienes las experimentan resulta la mejor forma de acercarse a este análisis. En la EINS de FOESSA se incluyen algunas cuestiones al respecto que dan cuenta de ello.

En el momento de desarrollarse el trabajo de campo de la última encuesta de FOESSA, se estaba produciendo el impacto más fuerte de la crisis en los hogares. Así lo corrobora el hecho de que un 64 % de los hogares no gitanos, y un 78,1 % de los gitanos percibiera que su nivel de vida había empeorado durante los 12 meses previos a la realización de la entrevista. El resto de la población considera en su mayoría que su situación se ha mantenido igual (20 % en el caso de la minoría y 32,6 % para el resto de la población), y prácticamente es excepcional quienes han visto mejorar su nivel de vida (ver tabla 6.33). Algo más abultados son los datos si se amplía el marco temporal. En comparación con diez años atrás en torno a un 85 % de la minoría opina que les ha

ido peor, y a un 73,6 % entre el resto de la población. Vistos los distintos indicadores y datos recogidos a lo largo de este texto, la percepción se corresponde inequívocamente con las tendencias experimentadas por ambos sectores de población. En general, a la mayoría social de clases medias y medias-bajas les ha ido mal en este periodo, pero a quienes ya les iba mal —clases bajas, sectores fuertemente hostigados por la exclusión— les ha ido todavía peor, lo que explica el mayor pesimismo de la minoría.

Tabla 6.33: Percepción de la evolución del nivel de vida del hogar respecto a un año y una década atrás, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana		Resto de población	
	1 año atrás	10 años atrás	1 año atrás	10 años atrás
Ha empeorado . .	78,1	84,8	64,0	73,6
Se mantiene igual	20,0	13,3	32,6	21,0
Ha mejorado	1,4	0,9	3,2	5,1
Ns/nc	0,5	0,9	0,2	0,3
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013

Una cuestión paralela es el posicionamiento de los hogares en la escala económica. Se trata igualmente de una valoración subjetiva pero que aporta elementos significativos. Así, mientras el grueso de los hogares no gitanos se ubican a sí mismos en una posición intermedia (46,2 %), este núcleo en el caso de los hogares gitanos se posiciona en la escala más baja. Más de la mitad (51,4 %) se consideran pobres o casi pobres. En comparación, sólo un 18,6 % de los hogares gitanos se ven en la zona media, y sólo un 13,8 % de los no gitanos son a su propio juicio pobres o casi pobres. Por otro lado, cerca de un tercio de los hogares no gitanos, y de un cuarto de los gitanos se posicionan por debajo de la media. Si se atiende a quienes se estiman en las posiciones más aventajadas, en el caso de la minoría encontraríamos a al 3,8 % de los hogares, frente al 5,5 % del resto.

Es llamativo que en el caso de la minoría hay cierta correlación entre este posicionamiento subjetivo y las objetivas situaciones de integración-exclusión de los hogares. Las diferencias entre el porcentaje de hogares se consideran pobres o casi pobres y el de hogares que se encuentran en situación de exclusión severa apenas varían 3'5 puntos (51,4 % y 47,9 % respectivamente). Similar es el caso de los que se consideran en la media o por debajo de la media y los que están en situación de exclusión moderada o integración precaria, cuya diferencia es mínima (43,8 % y 43,6 %).

Esto lleva a conjeturar que la población gitana en su conjunto tiene una percepción bastante aproximada de sus diferencias con respecto al resto de la sociedad. Y sobre todo, que el referente de bienestar se encuentra fuera de la propia comunidad, esto es, que cuando los hogares valoran su posición no lo hacen tanto en comparación con el resto de hogares gitanos, sino que lo hacen con respecto al conjunto de hogares del país. Siendo así, se contraviene la extendida idea de una comunidad plegada sobre sí misma y conformada con las escasas opciones vitales que se les presentan. En general, los hogares gitanos aspiran a lograr un estatus similar al de sus conciudadanos y conciudadanas.

Tabla 6.34: Percepción situación económica del hogar durante los últimos 12 meses, población gitana y resto, 2013.

	Población gitana	Resto de población
Rico o por encima de la media	3,8	5,5
En la media	18,6	46,2
Por debajo de la media	25,2	33,5
Pobre o casi pobre	51,4	13,8
Ns/nc	1,0	1,0
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EINS FOESSA 2013.

En resumen, estas valoraciones subjetivas están motivadas a buen seguro por las distintas claves que se han ido señalando a lo largo de este capítulo. La compleja vivencia de situaciones caracterizadas por la acumulación de dificultades, la lejanía del empleo de buena parte de la comunidad y la pérdida paralela de los recursos estratégicos que han podido suplir hasta hace poco esta distancia, la ineficacia del sistema de protección y de los apoyos institucionales para proveer de herramientas a la minoría con las que avanzar en su desarrollo, o la discriminación que padecen en ámbitos clave como el empleo o el acceso a la vivienda son algunos de los núcleos problemáticos. En las sucesivas partes de este trabajo se examina cómo se conjugan esta dificultades en las trayectorias de las familias e individuos gitanos, tratando de aportar más elementos para el debate que nos ocupa.

Capítulo 7

La inclusión en el empleo en las trayectorias de la población gitana

Hemos completado poco más de una década desde el inicio de la crisis económica y laboral devenida en social. Lo prolongado de este convulso periodo ha traído consigo no solo el incremento del desempleo —con mayor énfasis en algunos territorios— sino también el incremento de las necesidades sociales de los hogares e individuos. Es conocido que la factura social de la crisis ha tenido un impacto desigual entre los distintos sectores de la población, y como se vio con anterioridad, con especial énfasis entre la población gitana. Esta visión de conjunto de quién, y qué sectores de la población se ven más afectados por las consecuencias de los procesos y dinámicas sociales resulta incompleta y requiere, por lo pronto, de la incorporación de análisis complementarios que den cuenta de las experiencias particulares de cada uno de estos sectores y grupos de población. Todo ello, sin prescindir del necesario ejercicio inductivo de búsqueda de denominadores comunes que describan las dinámicas y procesos sociales de carácter general.

Como cabría esperar, la irrupción de la crisis económica no adquiere el mismo cariz en todas las trayectorias y biografías de los individuos gitanos. Especialmente durante la primera década del presente siglo y mitad de la siguiente —inmediatamente antes del inicio de la crisis— un significativo sector de la población gitana había iniciado un importante proceso de incorporación social al empleo normalizado. Un proceso en gran medida favorecido por la necesidad de mano de obra en sectores del mercado laboral de baja cualificación, por lo general más precarios e inestables, pero que, como se verá, suponía un importante avance cualitativo en las biografías personales y con respecto a los hogares de origen. Por su contra, como también se vio en el análisis estadístico previo, para un sector importante de la minoría la experiencia del empleo es muy lejana, y sus trayectorias se caracterizan por la privación de ingresos procedentes de las rentas del trabajo y dependencia forzada de rentas sociales. En una posición intermedia, se encontraría aquel sector de la población gitana que desempeñándose en *oficios tradicionales* ha podido acceder a un alto nivel de consumo y bienestar que, en cualquier caso, de un tiempo a esta parte, parece tambalearse. En las sucesivas páginas se examinará cómo ha lesionado la coyuntura socioeconómica a los hogares gitanos en función de su situación de partida en el mercado laboral, accediendo para

el caso al relato y vivencias de los propios individuos gitanos.

En la literatura académica se han examinado en profundidad las trayectorias de exclusión de la población a raíz de la crisis económica, haciendo distinción entre aquellas crisis acumuladas, impulsadas por algún detonante principal (teniendo en este último periodo casi total protagonismo la pérdida del empleo), y aquellas otras en las que se acumulan múltiples dificultades en los hogares y en las que puede observarse un continuo de ausencia de oportunidades (Lasheras Ruiz y Martínez Virto, 2012; Martínez Virto, 2015). Por lo general, en el caso de la minoría gitana, la asociación es más fuerte con estas últimas. En lo sucesivo, tomando esta dualidad como punto de partida, se trata de evidenciar que también en su caso existe una importante diversidad de trayectorias de inserción-exclusión laboral.

Finalmente, debido a la centralidad que el empleo tiene en los procesos de inclusión, resulta de interés conocer cuáles son las diversas posiciones de distancia y proximidad con respecto al mercado laboral de los hogares a cuyo relato se ha accedido en este trabajo, lo que en último término puede aportar algunos elementos interesantes a tener en cuenta en el debate sobre la centralidad del empleo en las políticas de inclusión en el caso de la minoría y otros sectores de la población en similares circunstancias.

7.1. Sobre el vínculo entre población gitana y el empleo: resistencias, exclusión y adaptación

Antes de ello conviene hacer una breve digresión sobre el vínculo entre la minoría y el mundo laboral, no solo porque ha ocupado muchas reflexiones al respecto, sino también porque nos permite disponer de inicio de algunos puntos de referencia. En efecto, numerosos estudios e investigaciones han concluido que tanto el significado que la población gitana otorga al empleo como su forma de vincularse con el mismo presenta ciertas singularidades en comparación con otros grupos de población. Por un lado, antes que a factores estructurales, se ha sostenido que la relación entre la comunidad gitana y empleo está sobre todo mediada por la pertenencia étnica y las pautas culturales e identitarias que les son propias. Algunos de los elementos clave sobre los que se articulan estas preferencias serían la predilección de empleos por cuenta propia e independientes de otros grupos culturales, la búsqueda de actividades que den cabida a cierta flexibilidad horaria y movilidad geográfica, o el desarrollo prioritario de ocupaciones basadas en la solidaridad intraétnica. Se ha mantenido desde esta óptica que estas pautas responden a una férrea resistencia a la asalarización y proletarianización de la minoría y al intento de construcción de una identidad en oposición a la población trabajadora asalariada (Kaprow, 1994, 1992).

Alternativamente se ha señalado que las raíces de esta especial relación se encuentran no tanto en factores inherentes a la minoría gitana sino en las dinámicas sociales y económicas. Estas determinan sobremanera la posición y rol de las minorías étnicas más desfavorecidas en la división del trabajo y la estructura social. Así, se ha sostenido que la minoría ha venido ocupando habitualmente algunas posiciones tipificadas en la estructura social (Ladányi y Szelényi, 2006). Por un lado, aquella en la que las comunidades gitanas —segregadas del resto de la sociedad y por ende del mercado laboral— experimentan bajas o nulas posibilidades de movilidad social al verse reducidas al mínimo sus posibilidades de asimilación en la estructura socioeconómica (*underclass*). La población gitana sería excluida incluso entonces de los trabajos menos deseables y

peor pagados de la economía, ya que son realizados por las clases bajas u otros sectores de población minoritarios en competencia directa. En este caso la percepción de la minoría por el grueso de la sociedad se ve fuertemente lesionada por estas circunstancias, y tiende a ser juzgada como aquella parte de la sociedad superflua y dependiente de los sistemas de bienestar.

Por otra parte, siguiendo la propuesta de antedichos autores, ha sido también habitual, aunque en ocasiones solo ante determinadas coyunturas, que la minoría ocupe posiciones más integradas (*lowerclass*) pero igualmente subalternas de la estructura laboral. Esto es, desarrollando aquellas actividades menos deseables, remuneradas y reconocidas^[1]. Se tratan sin duda de dos situaciones tipo y aproximativas que, en cualquier caso pueden ponerse de manifiesto al mismo tiempo, y que para el caso que nos ocupa, al menos recalcan la posibilidad de que una parte de la minoría quede férreamente marginada de las posibilidades de acceder al empleo de calidad, mientras que otra parte pueda quedar incluso desplazada casi en su totalidad del mismo.

Una lectura intermedia sostiene que precisamente la búsqueda de actividades con antedichas características —independencia o flexibilidad— responde al intento de las comunidades gitanas de adaptarse eficazmente a las continuas transformaciones socioeconómicas priorizando el acceso a nuevos nichos económicos y laborales con los que mantener su propio estilo y modo de vida (Stewart, 1997). Así entonces, se ha defendido que el binomio empleo–población gitana se ha caracterizado por mantener una constante tensión entre la resistencia a la asimilación y la acomodación a las nuevas características del mercado laboral (Del Pozo, 2006).

A este respecto, se ha tratado de vislumbrar cómo ha afectado a la minoría la transición en las últimas décadas hacia una economía basada en la *acumulación flexible* (Harvey, 1989, citado por Casa-Nova, 2010) o hacia la *sociedad del conocimiento*. La hipótesis central dicta que en la actualidad, bajo este nuevo contexto, resultaría todavía más complejo mantener cierto nivel de estabilidad y seguridad laboral y económica para quienes ocupan los estratos más bajos —o informales— y menos cualificados del mercado laboral. Los bajos niveles formativos de los individuos gitanos se ha convertido en la actualidad en una de las principales —sino exclusiva— causas determinantes de la exclusión del mercado laboral de la minoría, relegando a un segundo plano los factores estructurales como explicativos (son los individuos quienes deben de adaptarse a las necesidades del mercado laboral cada vez más especializado y competitivo cuyas dinámicas no se cuestionan).

Finalmente, no hay que dejar de tener en cuenta que la discriminación por pertenencia étnica también se sigue mostrando determinante, socavando profundamente la igualdad de oportunidades en el mercado laboral. La sistemática negación de puestos laborales a los individuos gitanos refuerza y arraiga la preferencia por el mercado laboral secundario para escapar de la misma, y en segundo término fuerza a la dependencia de prestaciones sociales (Sirovátka, 2005; Trabada Crende y Camacho Gutierrez, 2000).

Dicho todo esto, en los relatos que se examinan para este trabajo van a ir apareciendo algunas cuestiones que van a remitir a estos debates y perspectivas, y aunque los relatos analizados nos van a permitir acceder al imaginario de los narradores y las narradoras sobre el mundo laboral y sus preferencias, el análisis se va a centrar sobre

^[1] En el análisis de Ladányi y Szelényi (2006) se incluye también como posición tipificada la de *undercaste*, sin embargo, responde más a momentos históricos en los que las actividades económicas tradicionales desarrolladas por las comunidades gitanas seguían siendo consideradas necesarias y útiles para la comunidad y la economía local, y en la que sus miembros eran tratados como una casta inferior pero parte integrante de la estructura de la sociedad.

todo en valorar las posibilidades de los individuos de acceder a procesos de movilidad social, y/o de desarrollar y adentrarse en los espacios laborales en los que consideren que pueden obtener el mayor beneficio para sus hogares.

7.2. Principales obstáculos para la inserción laboral en las trayectorias de la población gitana

Es sabido que la incorporación de la comunidad gitana al empleo asalariado ha sido tardía y lenta en nuestro país (ver en este trabajo p. 25 y siguientes). Todavía para un amplio sector de la minoría esta integración se estaba produciendo en las postrimerías del pasado siglo e inicios del presente. Esta demora no sólo ha lesionado el disfrute de la protección social de un parte importante de la población gitana. También, debido al potencial del empleo como mecanismo integrador en nuestras sociedades, amplias capas de la minoría continuaron padeciendo importantes privaciones y dificultades respecto al conjunto de la población al no poder participar con igual intensidad en el mercado laboral y de consumo. En otro plano, aunque no menos importante, esto también ha minorado el reconocimiento de la minoría como parte integrante de la sociedad.

El crecimiento económico durante las décadas anteriores a la crisis económica, unido a la fuerte demanda de mano de obra en sectores de baja cualificación, abrió nuevas oportunidades para la asalarización de un significativo volumen de población gitana, aún a pesar, como se verá, de la escasa formación prelaboral desde la que se partía en algunas situaciones. Lo central en ello es que todo apunta a que en numerosos casos esta asalarización se produjo en sectores de la economía muy volátiles que requerían bajos niveles de cualificación y que resultan altamente competitivos una vez decae la demanda de mano de obra. La consecuencia más inmediata es que esta rápida y fácil incorporación ha implicado la salida del empleo con igual signo cuando han arreciado las dificultades en el mercado laboral.

En los sucesivos epígrafes se abordan estas y otras cuestiones tratando de analizar aquellos factores que favorecen y dificultan la entrada en el mercado laboral de la población gitana y su estabilización en el mismo. La experiencia de la minoría gitana en este sentido ha sido muy similar a la de otros sectores de la población ubicados en los sectores laborales menos cualificados. Sin embargo, existen ciertas particularidades que han de tenerse en cuenta en el caso de la minoría: el peso de la herencia social, las dificultades para la movilidad social ascendente o la existencia de otras vulnerabilidades y dificultades más allá de la laborales. En la parte final del epígrafe se atienden con carácter específico las diferencias de género en la asalarización de las mujeres gitanas, lo que supone también un importante factor de vulnerabilidad para las familias gitanas más desfavorecidas por la trascendencia que tiene de un tiempo a esta parte el acceso a varios salarios en los hogares por la pérdida del poder adquisitivo de las rentas más bajas.

Repercusión del origen y la herencia social en las inserciones laborales de la minoría

Esta incorporación tardía al mercado laboral a la que se ha hecho mención se advierte con claridad en las biografías individuales a las que se ha accedido para este estudio. El primer acercamiento al mundo del trabajo en el caso de una amplia mayoría de las personas entrevistadas se produce en oficios y actividades de carácter

informal o *tradicional*, tal como la recogida de chatarra o la venta ambulante, por citar las ocupaciones de esta condición más referidas en los relatos examinados. Lo que parece evidenciarse es que en no pocas ocasiones la entrada en este tipo de actividades se ve motivada y favorecida por el entorno más próximo. Y esto, además, no necesariamente como resultado la transmisión de ciertas preferencias o actitudes hacia el trabajo. En la mayoría de los casos principalmente porque parientes u otras redes de pertenencia ya venían empleándose en alguno de estos oficios cuyo mejor rendimiento requiere emplear la mayor fuerza de trabajo posible. Así se percibe por ejemplo en el caso de Tomás, cuya familia de origen obtenía sus principales ingresos de la laboriosa explotación de una pequeña chatarrería familiar, y a la que él mismo se incorporó desde muy temprana edad para colaborar en la obtención de ingresos económicos para el hogar.

«Yo estaba con mi padre en una chatarrería, no teníamos nada, íbamos a destajo, mi padre era “cortahierros”. Entonces no teníamos ningún tipo de seguro. ¡No teníamos nada de nada!»

Tomás, 33 años.
Relato nro 21, cita nro. 1.

También este es el caso de Daniel (35 años, relato nro. 24), quien igualmente comenzó su actividad laboral dedicándose a la recogida de chatarra. En su relato muestra de manera explícita como se produjo la transmisión de las *artes y técnicas* del oficio a través de la genealogía familiar. Este aprendizaje en su caso, como podría ser también el de otros muchos, se inició prácticamente desde la infancia: *«igual con seis años he ido con mis tíos a la chatarra, y con diez años he ayudado a despedazar una furgoneta entera»*. Es igualmente sugerente en el relato de Daniel como percibe que se valora la actividad en su contexto más inmediato. Expresa que entre sus coétnicos esta tarea, la de la recogida de chatarra, cuando era pequeño, se consideraba una labor humilde, mucho menos reconocida que otras actividades igualmente comunes entre conocidos y allegados como la venta ambulante o la compraventa de vehículos. Actividades estas que, en contraste al chatarreo, sí permitían a las familias comerciantes acceder a suficientes beneficios económicos y granjearse una mayor reputación a juicio del mismo. La valoración de Daniel, aún subjetiva, no hace sino constatar el determinante peso que el contexto familiar ha ejercido —y sigue ejerciendo— en muchas trayectorias cuando de abrir las primeras oportunidades laborales se trata. Muestra a su vez que estas resultan asimétricas incluso en el seno de la propia minoría, lo que choca de bruces con la percepción de la mayoría y que tiende a sostener una visión homogénea de las condiciones socioeconómicas de la población gitana.

De igual modo, en contra de lo que pudiera parecer, tampoco el modo de vincularse con los denominados *oficios tradicionales* es unívoco. Ciertamente en muchos casos estas se desarrollan ineludiblemente de manera informal, pero también, como se verá, a lo largo de las últimas décadas se ha ido progresivamente regulando el desarrollo de actividades como el mercadeo o la recogida de residuos, lo que por un lado ha comportado algunas dificultades para quienes se ocupan en ellas de manera más precaria, pero por otro ha ido abriendo oportunidades de acceso a los sistemas de protección y seguro de las familias partícipes de tales actividades, quizá y sobre todo entre las familias dedicadas al comercio ambulante.

Sea como fuere, al menos en los inicios de las carreras laborales examinadas, la vinculación con las actividades económicas mencionadas se realiza principalmente de manera informal, y aunque en algunos casos puedan surgir oportunidades para

adentrarse en el empleo formal o regularizar la actividad principal (por ejemplo, dando el salto de la venta ambulante irregular al mercadeo), esta no parece ser la tónica general durante las primeras fases. Como se señalaba anteriormente, la disparidad de oportunidades en el seno de la minoría se hace patente aquí también. En algunos casos se observa como las dificultades para vincularse con las actividades económicas de manera formal permanecen vigentes por largos periodos de tiempo, incluso aún cuando los individuos se adentran en aquellos oficios que a juicio de Daniel tienen mayor prestigio y permiten acceder a mejores rendimientos económicos y posiciones sociales (compraventa, comercio...). Así ocurría en el caso de Tomás como se vio anteriormente. También es el de Joaquín, cuya trayectoria comenzó en la chatarra para encontrar más tarde nuevas oportunidades en otros oficios y ocupaciones pero continuamente de manera informal.

«¡Buah!, chatarrero, anticuario, intermediario de vehículos, luego compraventa de vehículos propios... O sea, de todo un poco del mercado, pero sin seguridad social y sin nada más, o sea, a la buena de dios, como todos los gitanos»

Joaquín, 40 años.
Relato nro. 18, cita nro. 2

Como bien ejemplifica el caso de Joaquín, en algunos casos, debido a la inestabilidad, la temporalidad o el agotamiento de las estrategias u oficios, en este tipo de trayectorias se detecta una gran movilidad y cambio de quehaceres en distintos momentos vitales. Cuando no, se advierten dinámicas de alternancia temporal en función de las posibilidades económicas que ofrecen en cada momento. La flexibilidad como principio se presenta aquí claramente como un cuestión estrechamente vinculada con el coste-oportunidad, y al menos en términos cualitativos, esta movilidad se caracteriza por acarrear pocos o escasos avances. Durante buena parte del tiempo las trayectorias recogidas continúa definiéndose por la ausencia de toda cobertura o protección, y por la irregularidad y precariedad. Dicho de otro modo, en muchas ocasiones, aún a pesar de la flexibilidad y la alternancia, las trayectorias se han movido en un estricto eje horizontal, sin percibirse apenas oportunidades para acceder a empleos asalariados o formales que pudieran romper esta dinámica.

Con todo, lo que queda reflejado en el trasfondo de estos relatos es la experiencia de una fuerte dinámica reproductora de las posiciones y condiciones laborales entre distintas generaciones, al menos, de momento, en las etapas iniciales de incorporación laboral. Mientras que en el caso de los hogares más acomodados esto puede operar como un importante factor de seguridad, a la contra, en aquellos casos en que los orígenes se caracterizan por la precariedad y la presencia de privaciones económicas y laborales se torna un importante factor de riesgo. Es sabido que esta es una cuestión que ha ocupado y preocupado en los estudios sobre pobreza, y que se encuentra en la raíz de la representación de la pobreza y de la exclusión como sistemas circulares que se transmiten y reproducen entre generaciones (como ya se tuvo ocasión de examinar en este trabajo, ver sección 6.2, p. 125).

Lo central, para el caso que nos ocupa, es que a buen seguro este impacto todavía repercute negativamente en las trayectorias laborales de muchos individuos gitanos que todavía hoy en día necesitan adentrarse en el mercado laboral o encontrar oportunidades económicas y laborales para satisfacer sus necesidades más básicas, ya que, precisamente por su recorrido previo, no han podido acceder a niveles de protección por desempleo y ahorro suficientes. Las dificultades encontradas para acceder

a empleos cualificados o a sectores donde exista demanda de mano de obra minan sus posibilidades. Esta prolongada sombra de la herencia social explicaría también en cierta medida la importante incidencia y relevancia del empleo informal en el caso de la minoría como bien quedó reflejada en las fuentes estadísticas examinadas (ver en este mismo trabajo p. 137 y siguientes).

Sucede en cambio que estos datos, como ya se adelantó, tienden a ser interpretados en muchas ocasiones como resultado de supuestas preferencias individuales y colectivas, y que en menor medida son comprendidos bajo estas lógicas inerciales que limitan las oportunidades de avanzar hacia empleos ordinarios o de mayor calidad. Sin embargo, la apuesta por la inserción laboral de este tipo de perfiles ha de tener muy en cuenta antedichas circunstancias y alejarse de los discursos más moralistas que perciben la fuerte vinculación entre la minoría y los empleos de exclusión como resultado de la mala elección de los individuos por adoptar el empleo informal como *medio de vida*. Discursos que como se tuvo ocasión de ver, han estado muy próximos al debate histórico sobre la cuestión gitana cuando se ha sostenido —también en la actualidad— que la diferencia de la minoría se sitúa en el centro de la problemática. La realidad parece mostrarse al menos en los relatos examinados es más intrincada, y muestra algunas evidencias que concluyen que la elección de las actividades laborales ha respondido habitualmente más a criterios funcionales para los hogares y a decisiones tomadas sobre el binomio coste-oportunidad.

Volviendo al mencionado círculo de la pobreza, cuando se examinó su lógica se mostró que un aspecto central en la misma son los obstáculos que se generan en el acceso al sistema educativo y a la formación. En los relatos a los que se ha accedido esta cuestión se percibe con claridad. Así ocurre de nuevo en el relato de Tomás, para quien el abandono de la escolarización se produjo muy pronto.

«Estudiar estudié hasta tercero de EGB. Le mandaron una carta a los padres, diciendo que no iba al colegio, y los padres dijeron “¡venga, conmigo a trabajar!” Y con doce añicos comencé a trabajar en el desguace con mi padre»

Tomás, 33 años.
Relato nro. 21, cita nro. 3.

En general esta temprana incorporación al mundo laboral en las biografías de las personas entrevistadas convive en la mayoría de los casos con la también pronta salida de los centros educativos previa obtención de las titulaciones más elementales. Como se tuvo ocasión de comprobar en partes privas esta pauta aunque ha ido reduciéndose en las últimas décadas todavía perdura. Los indicadores de abandono temprano continúan en el caso de la minoría por encima de la media y comportan en último término muchas dificultades para la incorporación laboral. Similar es el caso de Rafael, quien relata en el extracto anterior cómo se vio forzado a incorporarse al sector de la construcción y abandonar sus estudios por las necesidades económicas que padecía su hogar de origen. En este y otros muchos casos la situación de necesidad de los hogares de origen se presenta como la causa principal que motiva tan temprana incorporación al mercado laboral.

«Yo dejé de estudiar [en cuarto de la ESO] porque no había pa' en casa y eso... y dejé de estudiar pa' ir a currar. Y entonces empecé en el Pladur [instalación de placas de yeso], estuve un año, y empecé así pim-pam-pum, y en tres cuatro meses ya empecé a colgar y ya me pusieron un ayudante, y un añico así más o menos. Aluego [sic] me fui a colocar pavimento, me puse

autónomo, me ofrecieron trabajar como autónomo colocando pavimento en urbanizaciones para empresas grandes»

Rafael, 30 años.
Relato nro. 19, cita nro. 4.

Las débiles transiciones laborales entre generaciones

Como se ha señalado en estudios previos, tradicionalmente la transmisión de saberes y oficios ha sido parte central de la cultura gitana, puesto que las familias y comunidades han necesitado de esta solidaridad y estrategias de reproducción económica para adaptarse a la desigual distribución de los recursos en la sociedad (Garella Mora, 2006). Los relatos examinados, como se acaban de mostrar, corroboran este hecho. Sin bien, los oficios que otrora sostenían a las poblaciones gitanas como los recogidos en los relatos anteriores han ido poco a poco quedando obsoletos. Ya en las últimas décadas el grueso de las nuevas generaciones han dirigido su búsqueda de oportunidades de trabajo principalmente hacia el mercado laboral ordinario. Lo problemático es que a la escasa movilidad social ascendente desde los oficios tradicionales experimentada por la minoría —que les ha impedido acceder a empleos mínimamente cualificados— se une el reciente declive de los espacios económicos en los que se han venido refugiando los sectores de población más pauperizados en las últimas décadas. Y esto no ha hecho sino aumentar la competencia por los puestos más bajos de la estructura laboral. La interrelación de estas cuestiones sin duda termina por relegar a amplios sectores de la minoría gitana una y otra vez a la pobreza y les conmina a realizar actividades económicas de exclusión.

Sobre ambas cuestiones se irán aportando algunas evidencias en las sucesivas líneas. Aún con todo, esto no ha sido óbice para que en algunos de los casos analizados aparezcan etapas de asalarización en sectores como la construcción, el transporte o el comercio. Asalarización que permite acceder a un estatus laboral desconocido con anterioridad, no solo en las biografías particulares de los individuos, sino que, en ocasiones, también en su entorno más cercano:

«Trabajaba con mi padre en la venta ambulante, y en el momento que me casé, pues ya empecé a través de una E.T.T. empecé a trabajar en los servicios de limpieza. Luego estuve en una fábrica. Y luego ya, digamos así, mi familia, mis tíos, mis primos, como trabajaban en la construcción me metieron ahí. Y ahí empecé a desarrollar el trabajo de peón y luego subí a oficial de segunda durante estos doce años que he estado trabajando en la construcción porque siempre, casi siempre, me he estado trabajando en la construcción»

Mariano, 28 años.
Relato nro 17, cita nro. 54.

El ámbito de estudio sobre las transiciones laborales entre generaciones, como el de la transmisión intergeneracional de la pobreza en el que se incardina, ha ocupado hasta recientemente escaso interés en nuestro entorno más inmediato^[2]. Pero al igual que existe un amplio consenso sobre la herencia de la pobreza a través de la genealogía, también es fácilmente sostenible que las personas que han nacido en hogares pobres en empleo y formación tienen altas probabilidades de formar hogares de igual

[2] Un estudio destacable y reciente sobre esta materia es el elaborado por la fundación FOESSA, ver Flores Martos (2016).

condición en la edad adulta. Y aunque efectivamente se puedan producir mejoras en etapas más avanzadas de los itinerarios laborales, la incorporación al mundo laboral desde posiciones inferiores, como mínimo, dificulta y penaliza el logro de mejores y más estables puestos laborales. Prácticamente la totalidad de los itinerarios laborales recogidos en este trabajo dan buena cuenta de ello y, aunque como veremos a continuación, en algunos casos existen importantes saltos cualitativos hacia empleos normalizados, estos apenas alcanzan a posicionar a los sujetos en los estratos más bajos de la estructura laboral. Tampoco han logrado mantenerse en el tiempo lo suficiente como para que las terceras generaciones avancen todavía más en la escala social con ciertas garantías. Estos progresos además se pueden haber visto favorecidos por una coyuntura específica que no permite sostener que en nuestro país se hayan puesto los pilares de sólidos mecanismos de movilidad social y laboral para los sectores más vulnerables.

Todo ello lleva a preguntarnos si estas dinámicas permanecen en la actualidad entre la población gitana más joven, aunque esto tampoco quiere decir que este sea un fenómeno que afecte exclusivamente a la minoría gitana. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), más de 50 % de las personas adultas entre 25 y 58 años cuyos padres tenían una ocupación elemental tienen en la actualidad (2011) una ocupación de bajo rango (ver gráfica 7.1, p. 191). Muy vinculado con ello, la tasa de riesgo de pobreza es más alta cuanto más bajo es el nivel de formación alcanzado por los progenitores (ver tabla 7.2, p. 192). Resulta entonces plausible que la posición en la estructura laboral y social de los hogares de origen ha resultado trascendental en la incorporación laboral en estos casos, y presumiblemente también en otros similares.

Sin entrar en mayor profundidad, se pueden señalar varios factores que derivan de los relatos recogidos que al conjugarse entre sí explican la reproducción de la posición laboral entre generaciones. Además de la señalada proximidad con la actividad y/o la aprehensión de pautas presentes en el entorno cultural y más cercano, habría que listar otras causas como la necesidad en los hogares de mano de obra para el desarrollo de actividades basadas generalmente en la fuerza (recogida de residuos, desguace, labores agrícolas, comercio al por menor...), las necesidades económicas de los hogares, la ausencia de otros referentes laborales en el entorno, o simple y llanamente la carencia de otras oportunidades laborales más fructíferas.

No obstante, las trayectorias laborales a las que hemos accedido comenzaron hace 15-20 años, con lo que resultaría inadecuado tratar la experiencia de los entrevistados como arquetipo de la población gitana que inicia su andadura laboral en nuestros días. Aunque puedan existir casos en los que las actividades desarrolladas por las familias gitanas tengan todavía mucha influencia en las nuevas generaciones —como puede ser el caso de la venta ambulante— para la mayoría de la juventud gitana la búsqueda de un oficio entronca con las dificultades del mismo tipo que experimentan en nuestro país sus coetáneos, sobre todo los que proceden de entornos más desfavorecidos. Como se señalaba anteriormente, la transmisión de los oficios tradicionales puede ser sustituida hoy en día por un fenómeno de más amplio rango: la transmisión de una débil posición en la estructura del mercado laboral.

Algunas claves que sugieren la vigencia de antedichas dinámicas

Buena parte de este conocimiento se ha incorporado ya al trabajo e intervención con la población gitana. Se ha entendido que el mercado laboral por sí solo no parece constituirse como una palanca que permita grandes saltos cualitativos en las trayectorias de inserción laboral a largo plazo, por lo que se ha atribuido un papel central

a las medidas y acciones educativas previas a la entrada al mundo laboral, sobre todo en aquellos hogares con menores en edad escolar y con más dificultades y privaciones materiales. Estas medidas tienen el objetivo de prolongar lo máximo posible el ciclo formativo de la población gitana más joven, encontrándose el principal reto en superar las barreras que impiden el salto hacia la educación postobligatoria: se estima que un 64 % de la población gitana entre 16 y 24 años no ha finalizado estudios de Educación Secundaria Obligatoria (ESO), cuando este porcentaje para el conjunto de la población es de apenas un 13 %.

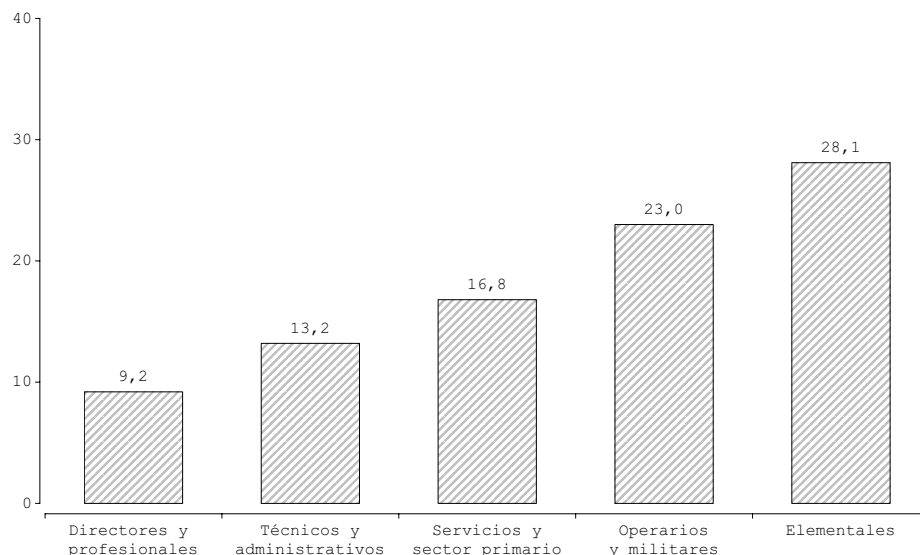
En el mismo estudio que arroja estos datos (FSG y CEET, 2013), se señalan el nivel de estudios alcanzado por los progenitores, la situación de privación material de los hogares, y el entorno socioeconómico y cultural como los principales elementos clave que explican estas cifras. En el caso de progenitores gitanos sin estudios, un 75,7 % de sus descendientes abandonan sus estudios tempranamente, reduciéndose este dato hasta el 43,6 % de los casos cuando padres y madres han alcanzado estudios primarios, o un 23-30 % cuando culminan los niveles de educación secundaria obligatoria o superiores. Por otro lado, en los hogares con privación material severa solo un 4 % de los jóvenes completan la ESO, mientras que en los hogares gitanos donde no hay privación un 38 % llegan o superan ese nivel de estudios.

Siendo así, parece plausible pensar que también en la actualidad, si no se remedia, las condiciones laborales de los hogares de los progenitores, y por ende su situación socioeconómica van a continuar transmitiéndose hacia las siguientes generaciones. O dicho de otro modo, la incorporación laboral de las futuras generaciones gitanas no pueden disociarse de las privaciones y condiciones materiales de sus entornos actuales. Todo apunta a que las medidas educativas inclusivas, sin una intervención paralela que aporte los hogares y entornos necesitados, ven reducida su eficacia. Además de las medidas dentro y fuera de los centros educativos, son necesarias aquellas capaces de compensar las privaciones materiales en los hogares ya que estas terminan por entorpecer el éxito escolar de los menores y muy probablemente su incorporación al mercado laboral *de calidad* a futuro.

Las procesos de asalarización y formalización laboral tienen un fuerte carácter coyuntural

Se señalaba en el epígrafe anterior el significativo peso que el entorno socioeconómico tuvo en las primeras etapas laborales de los relatos examinados. Y aunque inicialmente la tendencia recogida parece reproducir con fuerza las posiciones y condiciones de los hogares de origen, como cabría esperar, las carreras laborales continúan y se adentran en algunos casos en espacios asalariados y normalizados, a veces, diametralmente opuestos a los transitados con anterioridad. En cualquier caso, estos avances en los itinerarios se ven condicionados por las desventajas que acarrea partir desde una posición tan débil en la escala laboral. A este respecto, es importante profundizar sobre los factores exógenos y endógenos a la minoría que condicionaron esta (moderada) movilidad ascendente como punto de observación para entrar a valorar qué potencial mantienen en el contexto actual. Resulta del mismo interés describir qué claves en el desarrollo de las trayectorias asalariadas impidieron el mantenimiento en tal condición asalariada y la entrada en nuevos nichos de trabajo una vez que se hizo palmaria la crisis en sectores clave como la construcción o la industria en los que la minoría había comenzado a incorporarse. No menos importante resulta adentrarse en cómo se refleja el transcurso de lo informal a lo formal en los relatos y cómo se significa desde la perspectiva de los y las informantes.

Gráfica 7.1: Población adulta (25-59 años) cuyos padres tenía una ocupación elemental, según tipo de ocupación actual, conjunto de la población, 2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV del INE, 2011

Este último punto queda claramente plasmado en los discursos. Así se percibe en la separación entre el *mundo laboral gitano y payo* realizada por Joaquín (cita nro. 2, p. 186), y en la desigual valoración entre ambos que expresaba Tomás (cita nro. 1) ante la ausencia de seguridad de los quehaceres comúnmente desarrollados por la minoría. Más clara todavía es la disociación entre las actividades económicas «gitanas» y «el trabajo» en sí que también realiza en su relato Joaquín, quien antes de dedicarse a la albañilería había recogido chatarra durante algunos años junto con su padre:

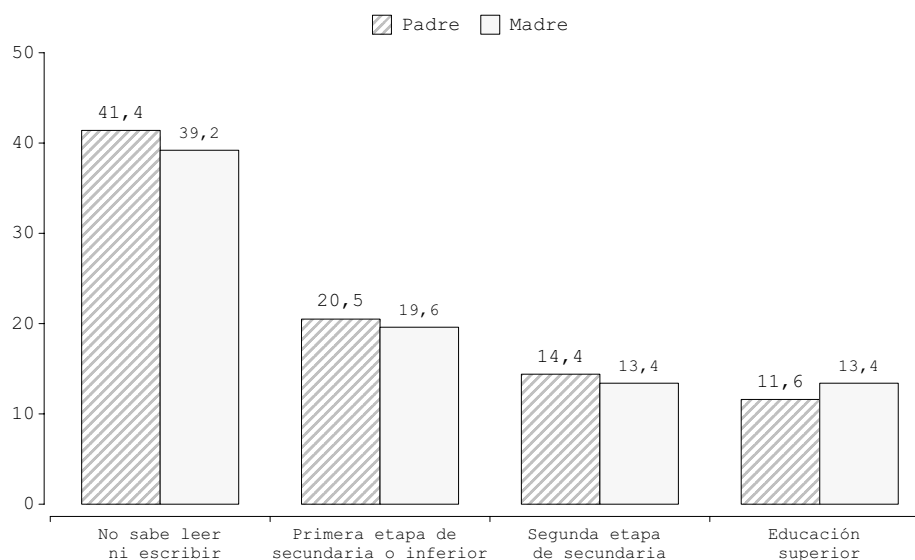
«La historia es que a mi me dieron “el carnet de trabajador” tarde. [...] Resulta que yo me... las pilas, las pilas me las puse en 2002. Y empecé a trabajar directamente de oficial de segunda de albañilería. No había trabajado nunca, pero hice el cursillo de albañilería, hice dos cursillos, aproveché esa situación y me iba bien»

Joaquín, 40 años.
Relato nro. 18, cita nro. 6.

Claro que esto no significa que no se haya trabajado con anterioridad. Como se recogió anteriormente, el esfuerzo y tiempo de trabajo se dispone desde muy temprana edad y en oficios muy laboriosos. La dicotomía expresada en las citas anteriores puede equipararse entonces con la habitual fragmentación entre empleo *formal e informal*, o entre el extremo del denominado *empleo de exclusión* y su antónimo, el *empleo de bienestar*^[3]. No parece tampoco que en ello se valore la existencia de un espacio laboral —el *gitano*— más atractivo y otro más laborioso (y por ello menos deseable) respectivamente. Antes al contrario, no parece sino expresar disconformidad con el

^[3] Es un término semánticamente opuesto al *empleo de exclusión* pero que no está tan extendido y definido como éste. Se ha empleado por ejemplo para hacer referencia a aquel empleo que aporta los ingresos suficientes a una persona sola para llegar a fin de mes en Sanzo Gonzalez (2018).

Gráfica 7.2: Tasa riesgo de pobreza de población adulta (25-59 años) según nivel de estudios máximo alcanzado por padre y madre, 2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV del INE, 2011

desequilibrio de oportunidades existente en materia laboral, lo que terminan por relegar a la minoría al espacio más precario y obstaculizar su acceder a aquel otro más benévolo y acaparado por la mayoría. Esto contrasta con la imagen generalizada de una minoría acomodada en espacios laborales de exclusión cuyas prioridades estarían desprovistas de toda racionalidad (preferir el precario chatarreo antes que un empleo ordinario estable por ejemplo). Los individuos gitanos entrevistados, como buena parte de la minoría gitana, mantienen una clara preferencia laboral que les lleva a buscar un empleo asalariado o formal cuanto encuentran la ocasión. Así se expresa Joaquín cuando señala que el abandonando la compraventa de vehículos repercute en una mayor calidad de vida (cita nro. 7). También es el caso de Rafael (cita nro. 8), quien alude a sus continuos esfuerzos y motivación por encontrar un empleo normalizado en el sector en el que acumula más experiencia.

«Sin embargo ahí decías, bueno, ¡hago mis horas, y venga [chasquido], me voy con mis hijos! Fines de semana tampoco tengo que estar... sino con mis hijos. Entonces era otro nivel»

Joaquín, 40 años.
Relato nro. 18, cita nro. 7.

«Mañana tengo yo una prueba pal' Ayuntamiento de [localidad de Navarra], pa' oficial de primera. No sé cuantos estaremos, igual estamos doscientos, pero mejor que yo no hay ninguno. [...] A mí empleo no me ha faltado nunca, porque siempre he sido echado pa'lante y trabajador [...], yo nunca he parao,' así como otros igual están a la espera no, no, no...»

Rafael, 30 años.
Relato nro. 19, cita nro. 8

Ya se ha señalado que la temprana incorporación al trabajo no se traduce en una inmediata entrada al mercado laboral ordinario. Esta no parece suceder en muchos casos hasta bien entrada la etapa adulta y como resultado principalmente de la participación en redes de reciprocidad. Por un lado, es reseñable el peso que las redes familiares tienen para ofrecer oportunidades laborales, no solo en el caso de Tomás (relato nro. 21), sino también en otros como el de Mariano (relato nro. 17, cita nro. 5), Joaquín (relato nro. 18) y Rafael (relato nro. 19), la incorporación al sector de la construcción viene de la mano de familiares y redes de proximidad que ya se encontraban inmersos en sectores en alza como la construcción. Hay que tener en cuenta no obstante que se trata de un espacio laboral en el que ha sido característico el acceso a «obras» o «tajos» a través de redes de relaciones, contactos y recomendaciones. Si bien, tanto en este y otros espacios laborales manuales y poco cualificados el acceso a través de redes de cercanía ha sido muy habitual, principalmente por la ausencia de requisitos formativos previos, en el caso de la minoría esta dinámica podría adquirir mayor empuje por la fortaleza y solidaridad de las redes familiares y sociales.

«Al principio con mi suegro [...], nada, en tres o cuatro meses ya más o menos sabía como iba, y ya prácticamente a partir de ahí ya me iba solo, tres tíos conmigo, dos, tres, los que me hacía falta, y a destajo, a hacer todos los días ciento y pico metros de baldosa por decirte, o de adoquín, o bordillos, y armando, aprendí todo bien, a sacar los niveles, las cotas y todas las cosas»

Rafael, 30 años.
Relato nro. 19, cita nro. 9.

Los bajos requisitos de cualificación son sin duda otro de los factores que parecen haber favorecido el tránsito del mercado laboral informal al formal. Esto implica que el aprendizaje del oficio se efectúa en el mismo centro de trabajo, y es con posterioridad cuando suelen aparecer procesos formativos para acceder a certificados de profesionalidad que avalan la experiencia acumulada y que, en algunas ocasiones, la completan con formación específica (como por ejemplo en materia de prevención de riesgos laborales). En todo caso, la obtención de estos certificados responde principalmente a una creciente regulación en materia de formación laboral (como la Tarjeta Profesional de la Construcción, TPC) antes que a una demanda específica de los profesionales de nuevas habilidades cualificantes para acceder a nuevos puestos o categorías profesionales.

«Nos hicieron unos cursillos, y luego unos test. Pero vamos... , más que nada también era para el TPC que le llamaban. Hicimos unos cursillos de seguridad, nos dieron el título, nos dieron dos o tres títulos, porque tuvimos varios cursillos»

Mariano, 28 años.
Relato nro. 17, cita nro. 10.

Como en este, también en otros sectores manuales y de cuidados se ha posibilitado la acreditación de competencias profesionales demostrando la suficiente experiencia profesional (Real Decreto 1224/2009). Sin embargo, se ha tratado de un proceso minoritario por los complejos y numerosos trámites administrativos que ha requerido (el proceso requiere una primera fase obligatoria de asesoramiento, una fase intermedia de evaluación de cada una de las competencias requeridas que puede incluir simulaciones o pruebas estandarizadas, etc.).

En suma, las potentes redes de contacto de los individuos gitanos entrevistados supuso en estos casos un importante factor para la inserción laboral. Parece evidente también el rápido aprendizaje del oficio se constituye como un segundo factor a tener en cuenta. Todo apunta además que en época de bonanza económica pudieron sortearse las limitadas cualificaciones debido a la abundancia de trabajo, más aún en contextos como el navarro donde se llegó a tener una situación de pleno empleo en los años previos a la crisis económica. Siendo así, no era impedimento alguno tener poca formación cuando había necesidad de mano de obra, y esto permitió que hubiera personas con una trayectoria relativamente estable de empleo que entraban y salían del mercado laboral con normalidad, que cambiaban de empresas y trabajo sin ningún tipo de dificultad. En caso de caer en desempleo o tener cualquier dificultad se estaba cubierto temporalmente por las ayudas y prestaciones por desempleo que iban generando al cotizar al régimen de la seguridad social. En suma, las personas gitanas tuvieron la formación suficiente para alcanzar las expectativas laborales que mantenían en su momento, una idea además interiorizada por los propios individuos:

«Los mayores, como aquel que dice es que somos analfabetos, [...] hemos estado en un mercado que antaño no necesitabas estudios, pues simplemente era el mercado de saber leer, el famoso ese graduado escolar, no te hacía falta nada más por ningún lado. O sea, sabías sumar, sabías restar, ya bastaba, suficiente. Total, para estar en el mercado laboral...»

Joaquín, 40 años.
Relato nro 18, cita nro. 11.

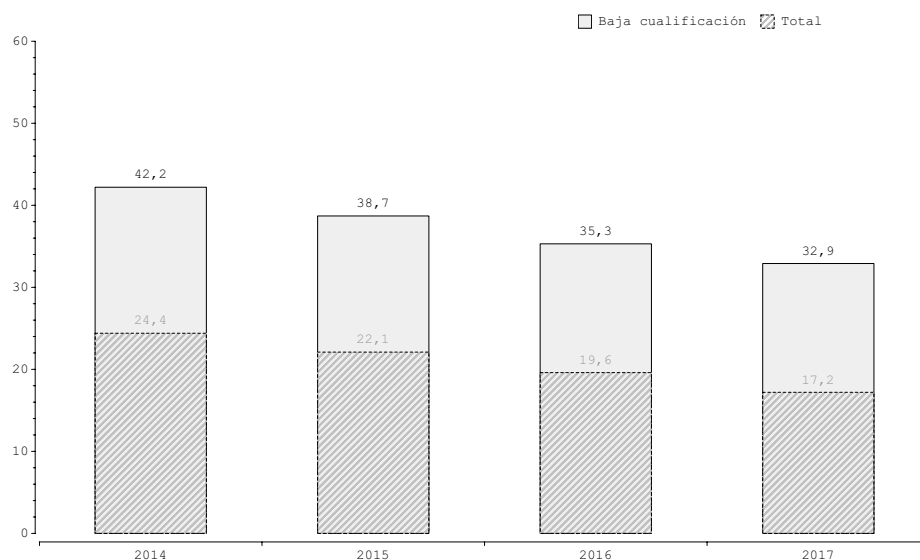
«Nunca me ha hecho falta formarme, siempre he tenido trabajo, no me ha hecho falta nunca, y como he estado siempre currando, desde las siete de la mañana que salía hasta las ocho de la tarde que llegaba a casa. Pos [sic] ahora que llevo dos años, es el tercer año que llevo parao', ahora aprovecho para hacer tos los cursillos que pueda, aprender to' lo que pueda»

Rafael, 30 años.
Relato nro. 19, cita nro. 12.

Los varones gitanos que se encontraban trabajando en la construcción se han beneficiado de tal circunstancia de forma muy representativa, llegando a alcanzar una cualificación (más allá de peones, como oficiales de primera y segunda) con poco esfuerzo formativo y reuniendo una amplia experiencia para el puesto que desempeñaban. El punto negativo es que la falta de acreditaciones y titulaciones hoy en día dificulta la ya de por sí complicada búsqueda de empleo en un mercado cada vez más hostil y competitivo para los perfiles poco cualificados. Las tasas de paro entre la población adulta con menor nivel de cualificación son más altas que para la media del conjunto de la población entre 25 y 59 años, sobre todo en la última fase de la crisis (ver gráfica 7.3, p. 195). Este es el escenario al que ha tenido que enfrentarse la población gitana menos cualificada y que tiene un cariz distinto al momento previo a la crisis que se describe en los relatos.

«Dices, una persona pa'una carretilla. Vale, de acuerdo. Pero si haces un curso de gestión de almacén, vas a saber igual o más [...] Un gitano que llevaba cinco años en una empresa, que no sabía hacer eso [gestión del almacén], no tenía ni el graduado escolar. A esa otra persona le estuvo enseñando durante cierto tiempo el manejo de la máquina y luego al gitano lo echaron. Pero, ¿por qué?... porque ya no querían que solo llevase la máquina, sino que también la gestión del almacén con el ordenador. Y el gitano se quedó...»

Gráfica 7.3: Tasa de paro de población adulta (25-59 años) con bajo nivel de cualificación (primera etapa de estudios secundarios o menos), 2014-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INE, 2017

Con todo, entre los relatos examinados para este estudio se ha identificado la existencia de trayectorias laborales —sobre todo masculinas— en empleos formales muy prolongadas, especialmente en el sector de la construcción y albañilería. Este es el caso de Miguel (relato nro. 2), Mariano (relato nro. 17) o Rafael (relato nro. 19). Pero no solo, en el caso de David, la trayectoria laboral recogida es mucho más amplia y diversa (cita nro. 14). Como tuvimos ocasión de señalar, el empleo asalariado es todavía muy minoritario entre la población gitana (ver sección 6.4, p. 131), por lo que en ningún caso se trata de un proceso generalizado. Tampoco esta asalarización y normalización debe valorarse en términos de éxito, y esto no solo por que, como se verá, se ha visto interrumpida en muchas de las biografías de los individuos, sino también por las condiciones en las que esta se produjo.

Como se viene mostrando la asalarización y entrada en el mercado formal se ha producido sobre todo en los estratos más bajos de la estructura laboral (en la *lowclass* siguiendo la categorización vista al comienzo del epígrafe), un espacio en el que de un tiempo se ha puesto de manifiesto con mayor claridad el debilitamiento del otrora sólido vínculo entre trabajo y ciudadanía que caracterizó a las sociedades industriales *fordistas*. La crisis de la *sociedad salarial* (Castel, 1997), aquella articulada sobre el empleo asalariado y estable durante todo el ciclo vital, dio paso a un modelo *postfordista* caracterizado por la búsqueda de mayor flexibilidad en la producción, y que acarrea como resultado del desmantelamiento de la sociedad salarial, la pérdida de seguridad para gran parte de la masa salarial (desestabilización de los estables) y la desafiliación/exclusión de los individuos excedentes para la producción. La extensión de la precariedad, la hermética segmentación del trabajo, o la limitada movilidad social ascendente en las sociedades industriales más avanzadas (o *sociedades del descenso* como

las ha denominado recientemente Nachtwey, 2017). Pero además, el fraccionamiento de los ciclos y trayectorias laborales de los individuos incide con mayor énfasis en los sectores más bajos de la escala profesional y en los dedicados al mercado irregular, en los que los ciclos oscilan en entradas y salidas del empleo regular, periodos de inactividad y relaciones laborales parciales (Bernad i García *et al.*, 2011). La minoría gitana se ha visto especialmente vulnerable ante estos procesos por su inserción principalmente en espacios laborales manuales y poco cualificados caracterizados por una amplia vulnerabilidad y volatilidad. En estos sectores ha sufrido procesos similares a los del resto de la población en la misma posición sociolaboral. A saber, (a) una fuerte incidencia de la precariedad e inestabilidad; (b) un acuciado empobrecimiento, que en el caso de las rentas más bajas es anterior a la crisis; y la (c) prevalencia de la inmovilidad social frente al ascenso en la escala de rentas (Salido Cortés, 2018).

«Pues yo he trabajado' de todo. De albañil, bueno peón de albañil. [...] He estado en fábricas... tengo carnet de primera, he estado trabajando con camiones, en la cantera de [localidad de Navarra], y pues llevaba un camión de cuatro ejes y andaba con camión hormigonera. Y andaba con camiones, pero luego cuando empezó esto de la crisis, pues ya... son camiones que gastan mucho, no se hacían los viajes que se tenían que hacer. [...] He trabajado' de vendedor de coches en la casa [fabricante de vehículos]. Que claro, los viajes que tenía que hacer, estaba aquí, allá. Un estrés mu' grande tenía. Digamos aquí de allí, y no sacaba nada, y al final lo tuve que dejar»

David, 52 años.
Relato nro. 8, cita nro. 14.

También en este caso, el relato de David es buena muestra de ello, y ejemplifica con claridad la inestabilidad laboral y la fragmentación de las carreras laborales que, a lo sumo, se desarrollan ocupaciones similares en cualificación y rendimiento. Esta inestabilidad y precariedad, sin embargo, convive en algunos casos paradójicamente con una percepción subjetiva de continuismo en el empleo. Como es el caso de Mariano, resultado de las dinámicas internas de algunos sectores, pero también, es de preveer, por que durante el periodo en el que se estaba produciendo la incorporación al empleo normalizado de los narradores la conyuntura favorecía la entrada y salida del mercado laboral por la fuerte demanda de mano de obra menos cualificada.

«Igual estuve siete meses seguidos en la construcción, y luego en el paro. Y luego me volvían a llamar, un año seguido, me despedían. Estaban en paro dos meses y otra vez buscaba. [...] Que luego esa misma empresa me volvía a llamar cuando buscaba otra vez otro tipo de trabajo, pues me solía llamar. [...] Igual estaba a veces dos meses y un mes y me volvían a llamar. Siempre contaban conmigo».

Mariano, 28 años.
Relato nro. 17, cita nro. 15.

Pero la asalarización no agota las vías de acceso normalizado al mercado laboral. Ya se comprobó que todavía una parte importante de la minoría sigue empleándose como trabajadora por cuenta propia. Y aunque en la mayoría de los casos este trabajo autoorganizado se corresponde con la venta ambulante, también se da en otras actividades. Y esto, de nuevo, en parte, como resultado de las dinámicas de los sectores participados por las personas entrevistadas como el de la construcción, donde ha sido común no solo la contratación laboral sino también la vinculación mercantil

con trabajadores por cuenta propia. Con toda probabilidad en algunas ocasiones la preferencia dentro del sector —aunque también en otros— por esta figura ha podido responder a una estrategia de abaratamiento del coste de la mano de obra, sustituyendo la más costosa contratación de trabajadores por cuenta ajena por trabajadores por cuenta propia (falsos autónomos). Pero también la tipología de trabajo desarrollado en estos sectores más manuales sujeto a demandas puntuales y concretas (por obra y servicio) favorecería el empleo de estas fórmulas flexibles de contratación. Esta es una forma de claro debilitamiento de la relación laboral que han experimentado sectores que se han relacionado con estos nichos de trabajo desde una posición más vulnerables, como puede ser el caso de la población gitana que nos ocupa.

Cierto es que el trabajo autónomo no tiene por qué suponer una forma de precarización, sobre todo en los casos en los que los ingresos son altos. De hecho, entre los propios entrevistados se justifica la preferencia por el trabajo por cuenta propia recurriendo a razones económicas, al menos inicialmente. Si bien, como también se desprende en los siguientes fragmentos, la preferencia parece ser el trabajo por cuenta ajena, sabidas las complejidades y dificultades a futuro que el trabajo autónomo ocasiona.

«Convenía más porque ganabas más dinero, te metías, te ofrecías a las empresas como autónomo y ya ellos tenían menos responsabilidad. Si tienes plantilla, tienes que estar que si las bajas, que si las pagas extra, todas esas historias, los despidos... [...] Pero también lo mismo, lo que dices, luego también pensando en el futuro, y ya dije pues mejor también me voy son subcontratas, aseguro por ellos, pagas por ellos, todo por ellos, y para tener más seguridad por los hijos»

Joaquín, 40 años.
Relato nro. 18, cita nro. 16.

«En principio porque ganaba más, lo que pasa que claro, no sabes exactamente hasta que te metes lo que conlleva un autónomo, tienes que pagar tu seguro, tu seguro de accidentes, tu IRPF... Eso no lo sabes, en bruto crees que es una pasada, pero en neto no sabes. [...] Estos temas de autónomo es pan para hoy, hambre para mañana, parece que es mucho y luego al final nada. Más vale estar aseguradico, con tus pagas, tus vacaciones y todo»

Rafael, 30 años.
Relato nro. 19, cita nro. 17.

En el caso de la construcción es especialmente notable el impacto que tuvo la crisis sobre los puestos de trabajo de quienes se afanaban en esa labor. Como es sabido, se trata de un sector sobre el que recayó con especial virulencia el desempleo, conservando apenas un 40 % del empleo registrado en el mismo antes del comienzo de la crisis. En las trayectorias examinadas el impacto se hizo notar independientemente de la forma de relación con la actividad, de hecho, fueron quienes se encontraban trabajando por cuenta propia quienes primero fueron expulsados del trabajo por la ausencia de costes. También la actividad industrial destruyó una cuarta parte de su nivel inicial de empleo, con caídas pronunciadas en aquellas ramas vinculadas con la actividad constructora, como la producción de mobiliario o materiales de construcción y su transporte (Izquierdo Peinado, 2015). En otros sectores como el del transporte el impacto de la crisis es notable por la caída de la demanda y por la necesidad de reducir costes de algunas empresas:

«Empezó a bajar el trabajo. Yo de hacer cada dos semanas un baño y una cocina, pasamos a en mes, mes y medio a hacer un baño. Y luego ya empezó a no haber nada. Empezamos a bajar precios, y total... para nada»

Tomás, 35 años.
Relato nro. 21, cita nro. 18.

Juan — Yo trabajaba para un empresa [de transporte], y esa trabajaba para los molinos [eólicos], entonces eso bajó mucho, eso los molinos, las energías renovables, eso notó mucho. Esa empresa trabajaba para esos, entonces de estar trabajando todo el día para esa empresa a en dos días en dos semanas hacerle todo el trabajo... Entonces date cuenta lo que me bajó a mi el...

Rocío. — Tuvimos que vender la casa, tuvimos que vender la camioneta...

Juan. — Todo. Un poco orico que teníamos y todo. ¡Todo! Pa' ir tirando pa'lante.

Juan, 46 años.
Relato nro. 5, cita nro. 19.

Todo hace pensar que, sin el arribo de las dificultades económica buena parte de esta población asalariada y/o por cuenta propia habría continuado manteniendo sus puestos y demanda de trabajo, y probablemente habría consolidando su ascenso e incorporación social y laboral. Sin embargo, la pérdida del empleo ha supuesto la entrada en largos periodos de desempleo, ocasionando serias dificultades a los hogares. La normalización de las trayectorias laborales, o el ascenso desde la economía más marginal de muchos hogares gitanos se ha visto así entonces interrumpida por la crisis. Y a pesar que la coyuntura laboral pudo favorecer este salto cualitativo, el ciclo, por decir de algún modo, no parece haber sido lo suficientemente extenso como para consolidar la posición socioeconómica adquirida, ni ha sido lo suficientemente generoso (en calidad de empleo) para permitir el acceso a prestaciones por desempleo y/o pensiones contributivas que hubieran podido amortiguar los problemas económicos que la pérdida del empleo conlleva. En las biografías de los relatos a los que se ha accedido el acceso al empleo normalizado y a los beneficios derivados del mismo han tenido así entonces un fuerte carácter coyuntural.

«Ganaba, ganaba, yo me pagaba mi casa, si... si no hubiera llegado la crisis yo estaría viviendo en [barrio de clase media-alta de Pamplona], en mi casa. [...] Si no hubiera venido la crisis, yo hubiera seguido trabajando y con el ritmo de trabajo que tenía antes, yo estaría en casa, seguramente ya, ya habría, la tendría casi la hipoteca pagada e iría bastante bien»

Juan, 46 años.
Relato nro. 5, cita nro. 20.

La fuerte incidencia del desempleo y la precariedad laboral invierte las trayectorias de inclusión de los hogares

En efecto, la salida del empleo conlleva la pérdida de los ingresos más o menos estables las familias entrevistadas. Como en otros muchos casos, las dificultades para la reincorporación al empleo acaban por agotar con el tiempo la percepción de prestaciones y subsidios por desempleo. Esta tendencia ha sido la tónica general durante los

últimos años de crisis para quienes han padecido el desempleo por periodos prolongados, una situación que, dicho sea de paso, se ha manifestado con rotundidad en los últimos años, y no solo para el sector de la población que nos ocupa (más de la mitad de las personas desempleadas desde 2012 llevaban buscando empleo por más de un año, seis de cada diez entre 2013-2015). Desde 2012 menos de la mitad de la población desempleada percibía una prestación por desempleo, ya sea de carácter contributivo o no contributivo. En 2016 ocurría solo en un 44,3 % de los casos. Tomando como referencia a los hogares, en torno a un 4 % no han percibido ningún ingreso desde que se hicieran notar los peores estragos de la crisis en 2013, una cifra que además se ha mantenido inalterable a pesar del ligero descenso de hogares en los que todos los miembros ocupados permanecen desempleados durante la última etapa de la crisis (ver gráfica 7.5, p. 202).

La pérdida del empleo y del acceso a prestaciones ha sido la principal vía de desvanecimiento de los ingresos y de poder adquisitivo entre los sectores de población desempleados o precarizados. Entre la población gitana, como para un amplio sector de la población desempleada de larga duración, este descenso culmina con frecuencia en la entrada en (o vuelta hacia) las prestaciones y rentas mínimas de garantía de ingresos, viéndose reforzada la vinculación entre la minoría y estas prestaciones. Para el conjunto de la población, con respecto a 2007 el número total de personas titulares de esta prestación ha crecido un 200 % (ver gráfica 7.6, p. 203).

«Pero es como esto volver a atrás, yo tenía piso en propiedad, y ahora he perdido el piso. Estoy de alquiler que... y ahora encima voy a ir a la Renta Básica, voy para atrás... voy para atrás... ir a la Renta Básica... Esto de la crisis no se cómo se va a arreglar, todavía más para atrás»

Yolanda, 26 años.
Relato nro. 15, cita nro. 21.

Paralelamente a ello emerge una creciente tendencia de empobrecimiento de las rentas más bajas en nuestro país. Si bien todos los estratos de renta ha visto disminuir su poder adquisitivo durante la crisis, los sectores más bajos en la escala de ingresos han tenido unas pérdidas de renta porcentuales mucho mayores, de hasta un tercio entre 2007 y 2013 (Salido Cortés, 2018). El análisis de los grupos sociales en función de su situación de integración o exclusión social también muestra la bajada de los ingresos derivados del trabajo para ambos segmentos. Sin embargo, las personas en situación de exclusión reciben una recompensa mucho menor en relación con las horas de trabajo invertidas. Se estima que casi la mitad de las personas ocupadas en situación de exclusión severa (49 %) y una cuarta parte en situación de exclusión moderada (25,9 %) ingresan menos de 3 euros por hora trabajada, frente al 16,6 % y 7 % de la población en situación de integración precaria e integración respectivamente (Laparra Navarro, 2014). Esta pérdida de capacidad de consumo se traduce necesariamente en un mayor nivel de endeudamiento en los hogares más pobres frente al resto, lo que no hace sino consolidar su situación de privación a medio-largo plazo (ver gráfica 7.4, p. 201). A este empobrecimiento contribuye sin lugar a dudas la precarización laboral que se examinaba anteriormente: disminución de horas trabajadas, aumento de la competencia a la baja de la mano de obra, etc:

«Esa fábrica se buscó otro transporte que le hacía más barato, y a mi me da menos aún. Claro, con la crisis todos buscamos lo más barato...[...] Lo que pasa es que llevo muchos años en esto y tengo amigos de talleres, y me

dan algún porte, me dan alguna cosa, pero me da para muy poco, porque yo ahora mismo tendría que estar trabajando, yo aquí no tendría que estar. Yo soy un camionero, y un camionero para traer un jornal a casa tiene que estar todo el día»

Juan, 46 años.
Relato nro. 5, cita nro. 22.

Esta pérdida de renta se conjuga con el aumento de la carestía de la vida, lo que dificulta el mantenimiento de los hogares y amplía las posibilidades de que surjan dificultades para lograrlo. Si en 2007 un 27,3 % de los hogares aludían dificultades o muchas dificultades para llegar a fin de mes, en 2013 y 2014 esta cifra creció diez puntos porcentuales (hasta un 36,7 % y 37,3 % respectivamente). Ya en 2016 estas dificultades aparecen en el 34 % de los hogares (datos del INE, 2017). La percepción entonces es la de pérdida de poder adquisitivo, como queda reflejado en la siguiente cita.

«Hoy en día, es que hoy los trabajos, te pones a trabajar y te están pagando un dinero, de hace digamos, de hace veinte años atrás. Porque hoy, novecientos euros por decirte algo, novecientos euros que de antes también se cobraba ciento cincuenta mil pesetas, [...] hace quince-veinte años estábamos cobrando igual, lo que pasa que valían menos las cosas y se podía vivir. Hoy con ese dinero no se vive»

David, 52 años.
Relato nro. 8, cita nro. 23.

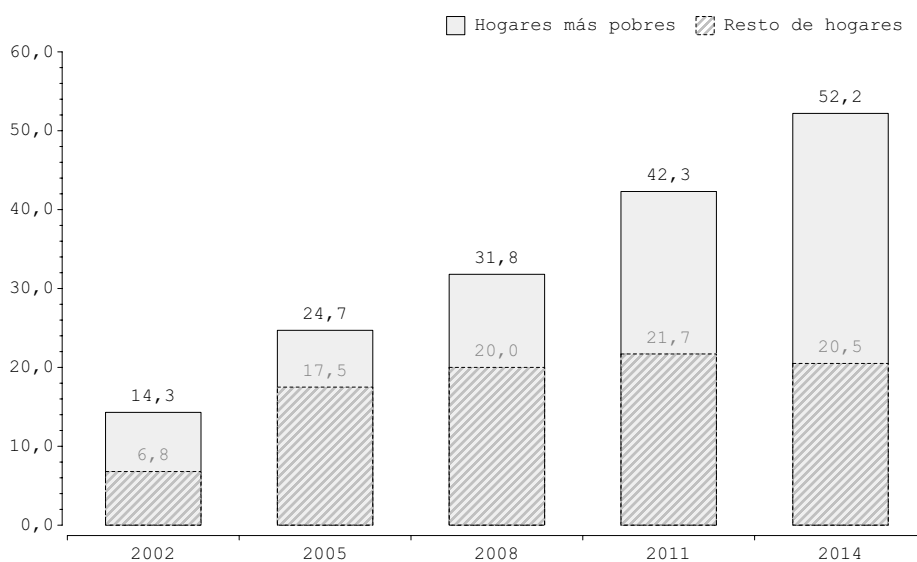
Parece entonces en perspectiva de conjunto que en muchos hogares los procesos de mejora de las condiciones de vida y de inclusión que se estaban produciendo a través del acceso al empleo normalizado se han visto no solo interrumpidos, sino que también invertidos de un tiempo a esta parte. Aunque la población gitana ha encontrado tradicionalmente muchos problemas para adentrarse en los espacios laborales que ofrecen mayor rendimiento, en las pasadas décadas se habían abierto canales para participar en las actividades laborales a un nivel sin parangón, lo que sin duda contribuyó al éxito del modelo de inclusión para la población gitana que se definió capítulos atrás.

Como se habrá percibido, los procesos de asalarización aquí recogidos están muy masculinizados. Esto no quiere decir que los gitanos sean los únicos protagonistas de los procesos de inserción. También sus coétnicas a buen seguro han sido transitado por procesos similares, siendo muchas de las conclusiones que se han ido reflejando aplicables también a este caso. Al menos en los relatos recogidos y analizados, no obstante, los procesos de asalarización y entrada en el mercado laboral se muestran todavía incluso más complejos y dificultosos para las mujeres gitanas, por lo que merecen una breve revisión en el epígrafe posterior.

Cierto es, y no puede dejar de ser tenido en cuenta, que con frecuencia los roles dentro de los hogares gitanos se acercan todavía a esquemas más tradicionales. Sin embargo, es menos considerado que estos valores están en fuerte transición. Recientemente se mostraba que solo un 10,6 % de la población gitana opinaba que las mujeres jóvenes no deben trabajar fuera de casa aunque lo deseen, y un 15,6 % en el caso de mujeres casadas (Laparra Navarro *et al.*, 2011). Son datos probablemente muy por encima de los que resultarían entre el conjunto de la población. Pero en todo caso se sitúan a buen seguro por debajo de las expectativas que mantendrían quienes perciben a la minoría anquilosada en valores premodernos. En las narraciones y voces recogidas se

constata bien este hecho, y la mayoría de las mujeres en los hogares, ya sea por voz propia o a través de los informantes masculinos a los que se ha accedido, se adentran, buscan y tienen alguna experiencia más o menos reciente con el empleo.

Gráfica 7.4: Hogares pobres y resto con deudas pendientes superiores a tres veces su renta anual, 2006-2016.



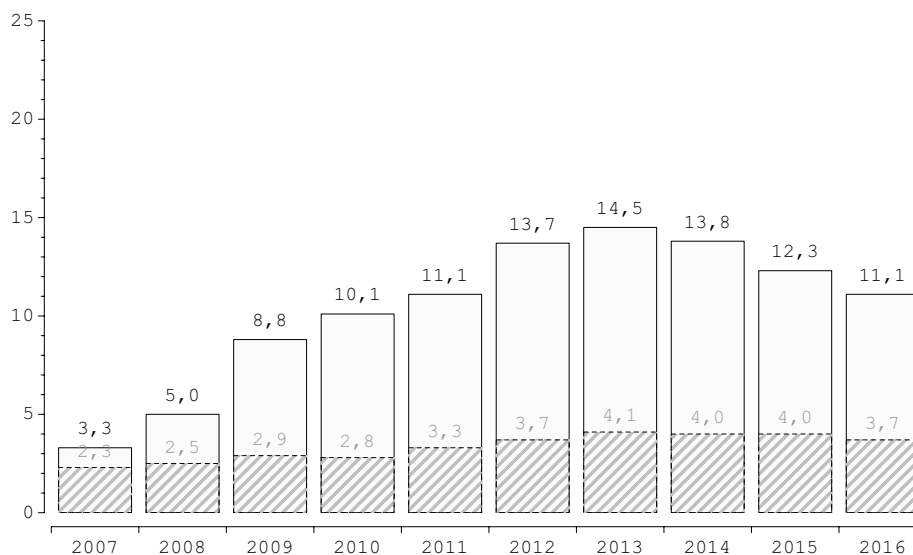
Fuente: Reconstrucción a partir de datos del Barómetro Social, Colectivo IOE

7.3. La inserción laboral de las mujeres gitanas presenta todavía mayores dificultades

En partes anteriores de este trabajo se pudo comprobar que la situación laboral de las mujeres gitanas es, si cabe, todavía más precaria que la de los gitanos. Entre los indicadores analizados que daban cuenta de ello destacaban las bajas tasas de asalarización y de acceso a contratos de trabajo, muy por debajo de los ya de por sí reducidos indicadores para sus coétnicos. También los altos índices de desempleo que padecen las primeras frente a los segundos constatan las diferencias laborales existentes. Aunque puedan llegar a ser más amplias, esta desigualdad no son en absoluto exclusivas de la minoría. Se suceden también dentro del conjunto de la sociedad como resultado de la acentuada división sexual del trabajo. Los hombres por sobre las mujeres tienden a trabajar en mayor proporción en el mercado laboral y productivo, quedando ellas con mayor frecuencia al cargo del trabajo doméstico y al cuidado de menores, mayores y personas dependientes, y esto, aún cuando puedan haberse incorporado al trabajo fuera del hogar.

A ello habría que añadir que cuando las mujeres logran incorporarse al mercado de trabajo su participación está marcada en mayor proporción por la temporalidad, parcialidad e informalidad de un lado, y por la concentración en sectores menos remunerados y valorados socialmente por otro. Incluso cuando logran superarse estas desventajas, se mantienen otras discriminaciones entre las que adquieren cada vez

Gráfica 7.5: Hogares con todos los miembros activos parados (sobre hogares con algún miembro activo) y hogares sin ingresos (sobre total de hogares), 2007-2016.



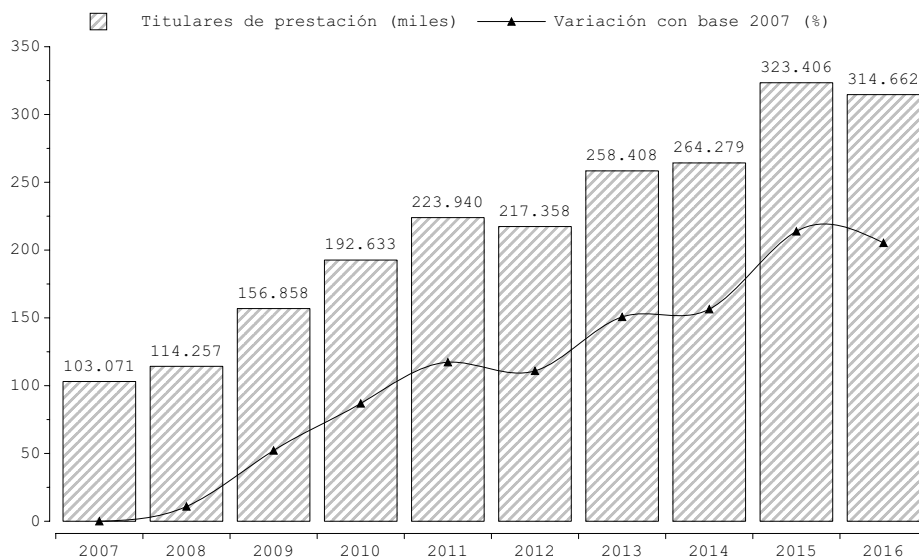
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Encuesta de Población Activa, INE

más notoriedad la brecha salarial o el acoso en el trabajo. Las desigualdades de género en el mercado laboral tienen por tanto un evidente carácter estructural que a pesar del aumento de la presencia femenina en el mundo laboral en las últimas décadas continúa y se agrava, como han sostenido recientemente Torns y Recio Cáceres (2012). En paralelo, las mujeres, además de encontrarse en una posición desventajosa en cuanto a poder, recursos y valoración social en comparación con los varones, también padecen estas inequidades intragénero, esto es, en relación con otras mujeres que tienen trabajos mejor remunerados o mejor posición socioeconómica (Martínez García, 2005).

Este es el caso por antonomasia de las amas de casa o las mujeres inmigradas en trabajos informales/de exclusión frente al resto de mujeres. En el caso que nos ocupa, las mujeres gitanas pueden llegar a encontrarse en una situación de igual o mayor vulnerabilidad al padecer una triple discriminación. A las ya mencionadas desventajas que derivan de su condición de mujeres —con respecto a la sociedad en conjunto, pero también dentro de la propia minoría— y a su generalizada débil posición socioeconómica, habría que añadir los prejuicios y estereotipos que recaen sobre ellas específicamente por ser gitanas, y que en último término dificultan tanto o más su incorporación laboral (Domínguez *et al.*, 2004). La expresión de estas desigualdades alcanza también a otras esferas que complican la inserción laboral *ex-ante*. En comparación con sus congéneres, las mujeres gitanas tienen un estado de salud más precario y acceden en menor proporción a los recursos sanitarios, especialmente los de carácter preventivo (Carrasco-Garrido *et al.*, 2011), presentan mayores tasas de abandono escolar, y alcanzan con más dificultades niveles académicos medios y superiores (Ayuste González y Payà Sánchez, 2004).

En los análisis del mercado laboral con perspectiva de género se concitan e interrelacionan al menos tres cuestiones: a) las construcciones ideológicas de género; b) la posición de los individuos u hogares en la estructura social y el mercado laboral; y a nivel micro, c) las particulares organizaciones y dinámicas familiares. El primero de

Gráfica 7.6: Evolución del número de titulares de prestación de renta mínima y variación del total de titulares (con base en 2007) 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar

los debates se ha centrado en examinar si estas diferencias de elección entre el trabajo productivo y reproductivo son resultado de una elección autónoma e independiente de las mujeres (causas endógenas) o, por el contrario, son un constructo producto de la socialización en una sociedad patriarcal (causas exógenas). Parece evidente que en nuestras sociedades existen expectativas diferenciadas respecto a hombres y mujeres, y que estas se extienden a lo laboral. Como es lógico, en el caso de los hogares gitanos la división de los roles de género guarda el mismo patrón para el resto de la sociedad. Pero no puede omitirse que las mujeres gitanas tienden a ser representadas como subordinadas a una cultura patriarcal en mayor grado que la que circunda a las mujeres insertas en la cultura mayoritaria, lo que no haría sino reforzar las desigualdades de género dentro de la población gitana.

Como ya ha sido señalado en otras ocasiones, poner el foco en la cultura gitana como el único factor explicativo de la experiencia de las mujeres gitanas supone adoptar una perspectiva etnocéntrica sobre el problema y contribuye a apartar la mirada de las causas estructurales tras su exclusión, que en todo caso, interseccionan con las opresiones internas (Kóczé, 2009; Oprea, 2005). Si bien, esta visión generalizada de las mujeres gitanas *víctimas* de su cultura ha sido en parte contestada por el creciente movimiento feminista gitano y por la propia investigación académica. Se ha constatado como son precisamente las mujeres son sujetos centrales y activos de algunas de las transformaciones que están ocurriendo en el seno de la minoría, como por ejemplo en la revalorización de la educación como elemento clave en la superación de las desigualdades (Valls y Aubert, 2003; Laparra Navarro *et al.*, 2011).

En el hogar de Sara (34 años, relato nro. 11) la distribución de papeles dentro del hogar ha permanecido prácticamente inalterable durante mucho tiempo; mientras su marido ejercía de ayudante de albañilería — compaginando con recogida puntual de chatarra y la realización de algu-

nos pequeños trabajos— ella se ha dedicado por completo al cuidado de sus cuatro hijos y a la realización de las tareas domésticas. Esto no impide que Sara perciba su función de manera problemática: *«no tengo trabajo yo para nada, solo tengo trabajo para la casa, para ama de casa, y es como un sufrimiento para mí, a mí me gustaría pues trabajar, no hay trabajo para nada, he ido veces y veces a la asistente, a las Cáritas, a que me dieran un pequeño trabajo»*.

Hasta el impacto de la crisis económica el hogar de Sara no ha requerido de ayudas de terceros para mantenerse. Es en el nuevo contexto de la economía familiar donde hay que entender parte del deseo de acceder a un empleo. En alusión al empleo de su marido señala que: *«coge bastante cartón pero lo pagan muy barato, con la camioneta llena de cartón cincuenta euros más o menos. [...] Le suele ayudar un poquito a un amigo que tiene en pequeñas cosas de albañilería, en barrer los suelos, bajar escombros [...] y si lo llama una vez a la semana, pues con agradecimiento»*.

Un aspecto problemático en el caso de las mujeres de los estratos más bajos de la población suele ser la necesidad forzosa de desempeñar una doble carga o jornada de trabajo: hacerse cargo del trabajo doméstico —especialmente en casos de familias con un solo miembro adulto— y la necesidad de acceder al mercado laboral, principalmente para lograr ingresos económicos por el escaso rendimiento que sus pares pueden obtener de trabajos precarios o de exclusión, pero también para lograr otras ganancias más allá de las económicas, como ampliar redes sociales o desarrollarse profesionalmente. Este es el caso de Sara, quien expresa claramente la insatisfacción con la asunción exclusivamente de las tareas del hogar y el deseo lograr un empleo, como ella misma señala, pequeño. En otras palabras, uno que no le inhabilite en exceso para atender su hogar y a su familia, pero que suponga a la vez algún alivio económico en el hogar y le permita desarrollarse personalmente.

Satisfacer la demanda de casos como el de Sara requiere no solo la existencia de puestos de trabajo adecuados a su demanda (lo que tampoco asegura que se acaben las necesidades económicas del hogar), sino también recursos que permitan al hogar conciliar su actividades económicas —en este caso además precarias e informales— con el cuidado familiar. Como se trata de sostener aquí, dar curso a esta primera demanda parece una posibilidad cada vez más remota, sobre todo en aquellos casos en los que mujeres como Sara se ven forzadas a buscar empleo en los espacios menos cualificados del sector servicios. En segundo lugar, el desarrollo de medidas de conciliación es una cuestión que en nuestro país no termina de desarrollarse, lo que dificulta que las mujeres, sobre todo aquellas que están al cargo de sus familias por sí solas, puedan llevar a cabo itinerarios de incorporación social. Incluso puede suceder que debido al cúmulo de responsabilidades que recaen sobre sus hombros (cuidado del hogar, trabajo precario, participación en programas de inserción. . .) estos se presenten como una carga más en sus vida diaria.

Por expresarlo de manera más clara, todo apunta a que las mujeres de los sectores más vulnerables, como bien ejemplifican las mujeres gitanas de hogares en dificultad, no solo tiene menos oportunidades laborales —siendo además cuando se presentan de muy mala calidad— sino que por adición precisan de unos apoyos de los que muchas veces carecen (conciliación principalmente), bien para trabajar bien para participar en itinerarios de inclusión. Todo lo cual, acaba por generar tanto insatisfacción como procesos de inserción laboral mucho más complejos que para sus coétnicos.

A ello contribuye como se irá señalando en los sucesivos factores que la incorpo-

ración de las mujeres al trabajo ha sido incluso más tardía que la de sus pares, que cuando se ha producido ha sido por lo general en sectores mucho más vulnerables y precarios (cuidados, servicios domésticos...) y donde, además, han podido experimentar una competencia incluso mayor por la fuerte precarización e informalidad de antedichos espacios laborales. Todo esto además ha podido reforzar la división de los roles de género en el seno de los hogares, por lo que se ha de priorizar el trabajo inclusivo con las mujeres precisamente para superar estas barreras. Una prioridad que, dicho sea de paso, necesita incorporar en su diseño cuestiones como la necesidad de itinerarios más prolongados y con más apoyos dentro del hogar para resultar eficaz.

Así, en primer lugar, por lo general se ha advertido que las mujeres con menor nivel de estudios y/o de posiciones sociales más bajas tenderían a optar más por la vida doméstica debido a que los trabajos a los que pueden acceder son de muy mala calidad. Siendo así, solo comenzarían a buscar trabajo cuando la situación económica de la familia empeora o cuando hay una ruptura del núcleo familiar (separación, divorcio, viudedad...). Llegadas a ese punto, las mujeres son penalizadas por el mercado laboral al incorporarse al mismo de manera tardía, sin experiencia y sin formación previa suficiente. Este podría ser el caso de Sara, pero también de otras muchas mujeres gitanas, por lo que las condiciones socioeconómicas de los hogares ejercen un impacto negativo todavía mayor en sus trayectorias laborales que sobre sus pares. Este hecho explica sin duda la mayor distancia con respecto al empleo de las mujeres gitanas, al que se agrega, en ocasiones, la maternidad temprana que puede apartar temporal o definitivamente a las mujeres gitanas de la senda formativa y del empleo.

«Intentó buscar trabajo, pero no, no hubo suerte. Anteriormente, sí, hace años sí trabajó en un hotel. [...] En el momento en el que me quedé en el paro, como veíamos que iba mal y que ya no iban a llamarme como anteriormente me llamaban, pues ya mi mujer empezó a echar currículum por ahí. Cada vez que iba yo, pues ella también iba. Y se sacó el carné de manipuladora de alimentos, pero no...»

Mariano, 28 años.
Relato nro. 17, cita nro. 24.

Pero este no es el único factor a tener en cuenta. Cuando las mujeres se adentran en el tejido productivo lo hacen sobre todo en actividades que reproducen ciertas atribuciones y expectativas de género. Esta segmentación no sería sino expresión de la tensión entre una visión conservadora del papel de la mujer, y la búsqueda de mayor reconocimiento y valoración más allá de la esfera privada de ciertas labores consideradas femeninas, sobre todo aquellas relacionadas con los cuidados. Sea como fuere, el trabajo en el sector servicios y el trabajo doméstico en domicilios de terceros se convierte en una vía de entrada rápida al mercado laboral secundario en muchos casos. Se trata de un espacio que ha experimentado una creciente demanda de atención precisamente por la incorporación laboral de mujeres de clase media y alta. Ha tenido además un marcado carácter étnico al ser ocupados estos puestos mayoritariamente por mujeres migradas. Habría que tener en cuenta no obstante que los empleos vinculados con el trabajo de cuidados y servicios domésticos han sido tradicionalmente nichos laborales muy precarizados en los que las mujeres han recibido remuneraciones por debajo de los precios de mercado, y en los que la existencia de las relaciones contractuales no ha sido precisamente la norma.

Este es el caso por ejemplo de Marta (39 años, relato nro. 12), quien en el momento de la entrevista había logrado acceder a un empleo de dos horas en un domicilio particular ejerciendo labores domésticas y de cuidados a una persona mayor, sin contrato y

por una remuneración de apenas doscientos euros mensuales. La experiencia laboral de Pilar (39 años, relato nro. 7) también se ciñe a la limpieza de hogares u oficinas de manera intermitente. De igual modo, la mujer de David (52 años, relato nro. 8) se ha empleado *de limpieza* durante toda su vida laboral hasta que tuvo que dejar de trabajar por motivos de salud. La amplia mayoría de experiencias laborales femeninas recogidas se desarrollan en definitiva en el sector doméstico, y quedan recogidas como experiencias puntuales, muy inestables y desvinculadas de toda relación formal.

Entre los segmentos más bajos de la población ha de tenerse en cuenta, por encima del denominado *techo de cristal*, la denominada *pared de cristal*, esto es, la segmentación horizontal por género de las ocupaciones laborales. Mientras la primera obstruye el ascenso laboral de las mujeres más cualificadas y de clase media/alta, el segundo hace referencia a la construcción sexuada de determinadas categorías profesionales y laborales. En buena parte de las ocupaciones profesionales y de cualificación media y alta se estas barreras han comenzado a erosionarse, y desde hace décadas es habitual encontrar mujeres ejerciendo profesiones y empleos hasta hace poco reservados solo para hombres. Sin embargo, las ocupaciones ubicadas en la base de la estructura laboral se muestran más rígidas y menos permeables. Lo central es que en la medida que los segmentos de empleos masculinizados menos cualificados suelen estar por lo general más remunerados que los femeninos (construcción frente a servicios doméstico por ejemplo), los roles tradicionales dentro de los hogares parecen reforzarse en consecuencia, tal y como se ha recogido en algunos de los relatos examinados en este trabajo.

«Lo que pasa es que también, eso es verdad, es que tiene menos tiempo, está más en casa con los hijos y esas cosas, pero si le saliera trabajo ¡pues ole!, pero yo sé que yo estoy más cualificao y yo voy a encontrar antes que ella, y voy a ganar más que ella, es así...»

Rafael, 30 años.
Relato nro. 19, cita nro. 25.

«Está cuidando a la cría porque tiene dos años y medio, entonces cuando la metamos en el colegio, en parvulitos [...] que empiece a mover un poquito y a ver si encuentra algún trabajo».

Ricardo, 24 años.
Relato relato nro. 4, cita nro. 26.

Por otra parte, los análisis feministas del mercado laboral prestan también atención a lo que se ha denominado *suelo resbaladizo*, un fenómeno que hace referencia a la dificultad para salir de empleos precarios o de baja calidad de las mujeres que se encuentran empleadas en estos. En la trayectoria de las mujeres activas a las que se ha tenido acceso la búsqueda de apenas *unas horas* de trabajo queda normalizada ante la imposibilidad de encontrar un empleo con la suficiente intensidad semanal o mensual, lo que da buena cuenta de lo que se quiere expresar con antedicha locución. Todavía más perceptible resulta este hecho cuando aquellas mujeres con trayectorias muy precarias que han accedido a procesos formativos y cualificantes encuentran profundas dificultades para sellar el salto cualitativo también en su carrera laboral, por ejemplo, accediendo a otros empleos más cualificados del sector servicios. Las formaciones obtenidas se siguen dirigiendo todavía hacia un mercado —el de los servicios— altamente dinámico y competitivo en el que apenas pueden dar salida a su estrategias de mejora de preparación laboral:

«Es que no hay para encontrar unas horas de limpieza o para cuidar niños o esas cosas, que siempre ha habido, ¡ahora no hay! Y si alguien encuentra unas horas de limpieza, la chica es amiga y se lo ha dejado o cosas así... por conocidos. Pero ahora no encuentras, no. Llevo un año o así buscando horas, y no encuentro».

Lorena, 24 años.
Relato nro. 3, cita nro. 27.

«Hará un año o así, estuve con un cursillo que hice en [E.T.T.] de limpieza industrial, que estuve en [centro hospitalario] unos quince días o así, y ya. Como no hay trabajo, pues no me han vuelto a llamar... Eran días, claro, eran días sueltos, quince días [...] me llamaron para un mes, así en navidades más que todo, pa' suplantar a alguien, vacaciones o algo».

Ángela, 35 años.
Relato nro. 9, cita nro. 28.

Desde distintas Entidades de Tercer Sector de Acción Social se ha considerado y promovido que la mujer ha de ser *motor de cambio* de la minoría gitana. Esto puede tener dos lecturas, una primera vinculada con el empoderamiento de la mujer dentro de los hogares y de la comunidad gitana como punta de lanza de nuevos valores, y una segunda, como motor económico de los hogares. La cuestión estriba en que en muchos casos las mujeres gitanas tienen tantas o más dificultades que sus compañeros para encontrar trabajo, por lo que esta estrategia, como todo lo anterior sugiere, puede convertirse en una exigencia desproporcionada. Más si cabe si se tiene en cuenta como se señalaba que además pueden operar una fuerte competencia en el acceso a estos espacios de trabajo. En todo caso, estas cuestiones se abordarán más adelante de nuevo con mayor profundidad, puesto que este es uno de los principales nudos que enfrentan los recursos de inclusión sociolaboral para el caso de las mujeres gitanas.

7.4. La pérdida de potencial inclusivo de los oficios tradicionales: el caso de la venta ambulante

Con anterioridad se ha hecho referencia a la relevancia que guarda el empleo autónomo en el seno de la comunidad gitana (ver sección 6.5, p. 137). Como se ha visto en algunos de los relatos recogidos, en muchos casos la elección del empleo por cuenta propia se explica, ante todo, por la posibilidad de acceder a unos ingresos superiores y por el logro de beneficios laborales por encima del trabajo asalariado (ver cita nro. 16 y cita nro. 17, p. 197). El trabajo autónomo, así pues, aparece con frecuencia entre la población gitana como resultado de las propias dinámicas laborales, y en particular, de algunos sectores como el de la construcción, donde ha sido habitual emplear esta forma de vínculo laboral como forma de reducción de costes y de flexibilización de la fuerza laboral.

También el trabajo autónomo se muestra como espacio supletorio antes que alternativo a la asalarización, principalmente por los obstáculos y las escasas posibilidades para acceder a empleos por cuenta ajena. Dicho sea de paso, a pesar de todo, se recogió entre los testimonios muestras de que el trabajo asalariado, bien remunerado, sigue siendo la preferencia mayoritaria. La seguridad y estabilidad que aporta frente a otras formas de empleo es anhelada por quienes han padecido la precariedad en sus carreras laborales. Esto no implica que puedan existir situaciones en las que tengan

cabida otras interpretaciones de este modo de vincularse con el empleo y la actividad económica, como bien ejemplifica el caso de Jesús (60 años, relato nro. 22) cuya actividad principal ha sido durante décadas el comercio ambulante:

Jesús acumula amplia experiencia como vendedor ambulante en mercadillos municipales. Lleva dedicados los últimos cuarenta y cinco a esta actividad, en la que se inició cuando todavía era adolescente, primero junto con su padre —quien compaginaba el mercadeo con la trata de ganado— y más tarde gestionando su propio puesto. El resto de sus cuatro hermanos lograron empleos en fábricas e industrias durante su juventud. Jesús, en cambio, desde el inicio optó por emplearse en la venta ambulante: *«igual que mis hermanos y hermanas tuvieron otras oportunidades laborales, yo pienso que igual las podría haber tenido, pero a mí me gustaba más la venta ambulante»*. Relata como en los inicios del mercadillo municipal de Pamplona todavía funcionaba el trueque, y que eran sobre todo gitanos y gitanas quienes mercadeaban. Sus hermanos y hermanas llegarán a dedicarse también a la venta después de perder sus empleos asalariados. Gracias al impulso inicial que tuvieron los mercadillos de la mano de las incipientes asociaciones de vecinos en los años noventa se consolidó lo que Jesús identifica como un *«medio de vida que permitió progresar al pueblo gitano»*. Con el desarrollo de los mercadillos y aumento de la clientela la espontaneidad fue sustituida por una creciente regulación y control. *«Normalmente no pagábamos, y no nos exigían, o no era ley, llevar autónomos ni dada por el estilo»*, por lo que *«se ganaba dinero y se vivía muy bien»*. Progresivamente comenzó a ser obligatorio la adquisición de licencias fiscales, el arrendamiento de los puestos a las entidades municipales, la inscripción en el régimen de autónomos... Requisitos que no le hicieron perder el atractivo de *«no depender de nadie y trabajar para uno mismo, aunque al final a los autónomos nos quedará una pensión muy baja»*.

Como se tuvo ocasión de comprobar, la venta ambulante es la actividad que engrosa a quienes trabajan por cuenta propia. En la actualidad es sin duda el paradigma de lo que ha venido considerándose como oficios tradicionales, ya que reúne la mayoría de las características con las que suele asociarse. Una vez más, la flexibilidad, el trabajo independiente por cuenta propia, y el recurso a las redes de proximidad para su desarrollo. A pesar de que con frecuencia es considerada una actividad secundaria y marginal, es sabido que ha permitido a muchas familias gitanas salir de los márgenes laborales y acceder a un nivel de vida adecuado. La posibilidad de iniciarse en la actividad con un pequeño capital económico y la transmisión y aprendizaje a través de redes de proximidad de los conocimientos necesarios para su ejercicio son dos aspectos a los que se alude en las narraciones y que explican, en parte, la elección de la actividad como principal estrategia económica.

Buena parte de su atractivo —como bien se desprende del fragmento previo— reside en la posibilidad de obtener importantes rendimientos económicos por la conjugación de una importante demanda —en muchos casos en zonas rurales y urbanas donde había competencia con comercios sedentarios— con un bajo nivel de competencia con otros sectores de la población mayoritarios por ocupar este espacio laboral y económico. Pero como ya se ha señalado en diversas ocasiones, todo apunta a que la venta ambulante está perdiendo el potencial integrador que tuvo en momentos previos. De

un tiempo a esta parte, los ingresos y rendimientos obtenidos se han visto seriamente mermados, tal y como atestiguan los informantes consultados para este trabajo:

«La venta ambulante ha bajado mínimo un 80 %, incluso habrá gente que te diga un 90 %, yo mismo te lo estoy demostrando, porque de tener una vivienda pagada al contado a tenerla hoy hipotecada... La gente está muy confundida si cree que en tiempos de crisis, como los de hoy en día, se va a comprar al mercadillo, ¡pero vamos, tiene muy poca lógica! Si la gente no tiene dinero, no tiene ni para ir al mercadillo ni para a ningún sitio. [...] Gente que le queda la renta básica o prestación por desempleo... tiene lo justo para pagar la luz, agua... y no para comprar en el mercadillo [...] Hemos tenido que hipotecar la vivienda para comprar género. [...]»

Jesús, 60 años.
Relato nro. 22, cita nro. 29.

Una percepción compartida por Roberto y Sherezade (56 y 49 años respectivamente, relato nro. 23) quienes también se emplean como comerciantes en cinco mercadillos semanales. En los últimos años, relatan, también han visto reducirse los ingresos obtenidos de la actividad notablemente. Estiman que han pasado de ganar unos dos mil euros brutos a la semana durante los tiempos más álgidos a sumar con esfuerzo y dedicación poco más de mil quinientos euros mensuales en la actualidad. Con ese reducido monto hacen frente a los gastos de su hogar y al mantenimiento de su negocio, lo que implica, entre otros gastos, costear el pago de la cotización a la seguridad social, el alquiler de los puestos, los gastos de transporte, la compra de género, etc.

Como ocurriera en los sectores examinados con anterioridad, en tanto actividad comercial, también el impacto de la crisis resultó notable en los mercadillos ambulantes. Así queda reflejado claramente en el discurso de Jesús cuando expone las dificultades experimentadas por su clientela habitual. Descripción que encierra tras de sí una aproximación significativa a al perfil de la población asidua a los puestos. Es sabido que la disminución del gasto y de capacidad de consumo de los hogares que se produjo en los principales años de la crisis trajo consigo un reducción del volumen de ventas y ganancias de muchos sectores, y entre ellos, el sector comercial. Es razonable por lo tanto pensar que para una importante fracción de las familias gitanas dedicadas al comercio ambulante también así sucedió.

En los relatos recogidos se percibe por tanto la existencia de dos momentos los que el rédito obtenido de la actividad resulta muy diferente. Es sobre todo a finales de la década de los 90 y primera mitad de la siguiente cuando las personas consultadas pudieron obtener mayores beneficios, alcanzando un nivel de comodidad —descrito también por las mismos hogares— relativamente alto. Sin embargo, las singularidades de la actividad deja a los vendedores y las vendedoras en situaciones de vulnerabilidad —menos protección social— mucho mayores que para quienes accedieron al empleo asalariado. Es por este motivo principalmente por el que la trayectoria de las familias dedicadas al mercadeo se diferencia de aquellas de quienes se han incorporado al mercado laboral por cuenta propia.

«Nos habíamos creído el cuento de la lechera, que estábamos salvados en todo porque ganábamos mucho dinero con el mercadillo. [...] Habías adquirido compromisos, préstamos y cosas que ibas pagando como si nada. Después [cuando decayó la venta ambulante] llegaba el mes y no rendías cuentas, no sacabas el dinero que tenías que sacar, el banco te apuraba, te

apuraba. "Déjame otro préstamo a ver si puedo salir". Y más enzarzado todavía»

Roberto, 56 años.
Relato nro. 23, cita nro. 30.

Lejos de achacarse estas circunstancias exclusivamente al factor crisis, en los relatos se narra como la reducción de las ventas y las ganancias venía produciéndose con anterioridad. Los cambios en los patrones de consumo o la llegada de nueva competencia exterior se aluden como principales causas no han hecho sino agravarse en los últimos años. En perspectiva global, la situación no parece nada halagüeña a juicio de los propios comerciantes, que ven agotarse poco a poco lo que hasta ahora había sido, parafraseando a Jesús, su principal medio de vida. Hacerse cargo de los arrendamientos de los puestos de mercadeo, de las pagos de las cuotas de autónomos y de la compra de género se torna cada vez más complicado. Ante ello, como también se desprende de las citas previas, en muchos casos se opta por llevar a cabo estrategias que acarrear ciertos riesgos solo para poder mantener el desarrollo de la actividad, como hipotecar bienes inmuebles, solicitar préstamos. Una estrategia que no obstante, parece tener solo una finalidad paliativa.

«Hoy en día todo vendedor ambulante estamos para entrar en exclusión social, lo que pasa es que estamos ahí, intentamos seguir, mantener nuestros puestos e intentar seguir adelante como sea. Pero pronto... todos a la Renta Básica»

Jesús, 60 años.
Relato nro. 22, cita nro. 31.

La precarización de la actividad repercute por igual sobre las trayectorias de mercadeo más exitosas y precarias

Tanto el relato de Jesús (relato nro. 22) como en el de Roberto y Sherezade (relato nro. 23) la venta ambulante supone la ocupación central de sus trayectorias laborales, y aunque coyunturalmente afrontan importantes dificultades, hasta entonces su vínculo con la misma podía valorarse en términos de éxito. En ambos casos, además, la actividad da continuidad a la labor desempeñada por el núcleo familiar de origen. Sin embargo, en otros de los relatos recogidos la relación con la venta ambulante guarda otras lógicas y propósitos. Este es el caso de Daniel (35 años, relato nro. 24) para quien supone una clara estrategia de supervivencia con la que aumentar proporcionalmente los ingresos obtenidos en el hogar:

Hasta hace poco más de una década Daniel dedicó la mayor parte de su vida laboral a la recogida de chatarra. El agotamiento de esta estrategia económica se produjo por la concurrencia de distintas circunstancias: el cierre de sus puntos de recogida de referencia (fábricas, industrias...), la pérdida de contactos de referencia en la construcción, o el aumento de la competencia en la actividad con otros sectores de la población. Como alternativa, y aún no teniendo contactos ni referencias cercanas, decidió dedicarse al mercadeo: *«yo dije, tengo que salir adelante como sea, y lo primero que hice fue informarme de los mercados»*. El cambio de estrategia económica conlleva la asunción de inversiones iniciales que, aunque en cantidad mucho menor a la necesarias para iniciar un comercio sedentario, suponen un coste muy alto para la maltrecha economía familiar:

«lo primero fue comprarme una parada, que me cuesta seiscientos euros, debido a que éramos chatarreros camioneta teníamos. Tienes que emplear un mínimo de mil o mil doscientos euros si quieres dedicarte a la lencería, que es lo más barato. Una vez que has invertido ese dinero necesitas doscientos cuarenta euros al mes para el autónomo...». En el caso de Daniel, será finalmente gracias al apoyo de su entorno por el que conseguirá sufragar anteriores costes.

La incursión en la venta ambulante permite a la familia disponer de ingresos relativamente periódicos: *«ahora, al ir al mercado, la diferencia es que antes dinero no traía ninguno. Ahora siempre meto dinero en casa. Hoy gano veinte euros y mañana sé que voy a ganar otros veinte, y si tengo un poco de suerte sé que voy a ganar cuarenta, de manera que nunca falta leche, ni pan».* La actividad funciona como malla de contención y como recursos con el que se logra acceder a expandir la débil economía familiar: *«yo en mi caso hago trabajo para alimentarme, sin beneficio ninguno, nada más que empleando trescientos euros y convirtiéndolos en seiscientos, otras veces en quinientos. Pero lo que uso es el tiempo. Si con trescientos euros ocupo un mes, pues empleándolo ocupo dos meses».*

El anterior relato ejemplifica con claridad el uso instrumental de la venta ambulante para ampliar las oportunidades económicas del hogar. Lo trascendental es, sin duda, la vulnerabilidad de esta estrategia. Vulnerabilidad que se percibe sobre todo en el escaso margen de beneficios obtenido, y que impide al hogar afrontar gastos imprevistos. De hecho, en el momento de realizar la entrevista, la actividad comercial se había visto interrumpida durante varias semanas por una avería en su único vehículo. Al igual que hizo cuando se lanzó a emprender la actividad, Daniel se encontraba tratando de movilizar de nuevo apoyos familiares para continuar desempeñando su estrategia. Mientras tanto, el entorno familiar se ha visto obligado a recurrir a la asistencial para satisfacer las necesidades más básicas del hogar:

«Llevo dos semanas sin salir al mercado. Se me ha roto una correa de la furgoneta. El otro día fui a arreglarla y me cuesta treinta euros, y se la voy a comprar ahora, esta semana. Y luego tengo poquito género, y me he desanimado mucho. [...] Estas dos semanas estamos viviendo gracias a ayudas que te da un curita, que te da comida, en el banco de alimentos, algunos te dan ayudas económicas también. Te vas a los servicios sociales, te vas a los bancos de alimentos...»

Daniel, 35 años.
Relato nro. 24, cita nro. 32.

Dicho esto, como queda patente, la trayectoria de Daniel en la venta ambulante, es diametralmente opuesta a la de los relatos previos. Y aunque en la actualidad tanto en unos como en otras narraciones se hace referencia a la presencia de dificultades, la precariedad de la situación de Daniel puede categorizarse con mayor intensidad. Lo que también parece evidenciarse es que, de un tiempo a esta parte, visto el aumento de las dificultades para las familias gitanas que se dedican al comercio ambulante, los rendimientos obtenidos han tendido probablemente a igualarse hacia la baja. También así ha sucedido incluso para aquellas familias que se relacionaban con la venta ambulante como un espacio de negocio secundario. El caso de Adrián (32 años, relato nro. 25) y su entorno familiar, quienes disponían de un comercio textil sedentario y cuyos ingresos complementaban con el mercadeo:

«El mercado hoy en día no da para pagar un alquiler. El mercado da solamente para comer, y te permite tener veinte euros en el bolsillo. Ya no te da más. Tienes de una manera u otra que ingeniártelas con mucha pericia para ir afrontando mes si, mes no, y siempre vamos con retrasos [...]»

Adrian, 32 años.
Relato nro. 25, cita nro. 33.

Mención especial merece el caso de aquellas personas cuya vinculación con la actividad se realiza de manera mucho más precaria si cabe. Se trata fundamentalmente de aquellos casos en los que el desempeño de la actividad se realiza mediante el apoyo solidario de parientes o conocidos. Ayuda solidaria que puede materializarse, por ejemplo, en la cesión de espacios en los puestos o en la prestación de ayuda en las tareas a cambio de una parte de los beneficios.

«Tengo sobrinos que cuando tienen algo de género me piden que les deje un cacho de lo nuestro para vender, nos apoyamos porque no hay derecho [a que hayan perdido su puesto], aunque últimamente ya ni me piden, porque no hay...»

Jesús, 62 años.
Relato nro. 22, cita nro. 34.

«No tiene trabajo [hijo], y aún con la miseria que hay, que ganamos poco y nada, pues lo compartimos. Ha estado echando currículos por ahí, en la asistente social constantemente a ver si le puede impulsar un trabajico, de lo que sea, de lo que le puedan dar... “Pues para estar parao en casa, ¡vente a ayudarnos!, nos quitas un poco de trabajo y lo que saquemos pues lo compartimos y ya está”».

Roberto, 56 años.
Relato nro. 23, cita nro. 35.

A este propósito, las estrategias de solidaridad en el seno de la minoría se muestran sumamente importantes y espontáneas. Pero como bien ejemplifica el caso anterior, también pueden significar la asunción de importantes riesgos. A este respecto, como ha sido señalado recientemente por ejemplo en Lasheras Ruiz (2015), estas ayudas recíprocas y solidarias, aunque suelen amortiguar las dificultades de los entornos más próximos, muestran visos de agotarse fácilmente y pueden extender las dificultades hacia quienes brindan sus apoyos.

Parece entonces evidente que en estos casos, y probablemente en muchos otros, para que las familias comerciantes puedan continuar manteniendo su independencia y autonomía precisan de algunos apoyos externos y del fortalecimiento de las redes de solidaridad y apoyo mutuo. Algunas experiencias han tratado de avanzar en este sentido en nuestro país. Ampliamente reconocida es la propuesta de la *Asociación Riojana de Comercio Social*, cuyos miembros promueven la profesionalización de los y las comerciantes y buscan mediante la asociación mejorar la interlocución con las autoridades locales. Algunas de las demandas y conquistas se han dirigido por ejemplo a adaptar las cuotas de arrendamiento de los emplazamientos de los puestos a la situación socioeconómica de las familias más vulnerables, o a generar empleo relacionado con el mantenimiento del mercado (limpieza, gerencia...). Es tanto o más reseñable que desde la propia asociación se ha impulsado el desarrollo de programas sociales de diversa índole (formativos, educativos, de salud...) para atender las necesidades de las familias comerciantes que presentan mayores dificultades (Presencia Gitana, 2014).

La demanda de apoyos institucionales por parte de las familias ambulantes encuentra dificultades para ser encauzada

Es en este punto donde las administraciones locales y los modelos de inclusión autonómicos podrían tener un importante papel. El apoyo a los comerciantes ambulantes —no solo económico— podría resultar una estrategia eficaz para evitar el deterioro de las trayectorias de las familias. El liderazgo en el fortalecimiento e impulso de redes de solidaridad y cooperación como la antedicha podría reducir los riesgos asociados a los apoyos espontáneos entre iguales, especialmente si se comparten similares condiciones de dificultad y privación.

Como cabría esperar, las dificultades que atraviesan los hogares desencadenan en la búsqueda de apoyos externos más allá de las redes familiares. Anteriormente se mostró el recurso a entidades asistenciales en el caso de Daniel y su familia cuando su estrategia se vio interrumpida y arreciaron las dificultades. Las demandas se dirigen también hacia las instituciones públicas y los servicios sociales. Estas se ven motivadas, entre otras, por las dificultades que se han ido recogiendo y mencionando. A saber, a) la generalizada reducción de los ingresos obtenidos de la actividad, b) las dificultades para seguir sosteniéndola a medio plazo, c) la existencia de vínculos con la misma desde lógicas muy precarias, d) o la conversión de la actividad en fuente de deudas y sanciones administrativas que profundizan las dificultades económicas de los hogares. Quiere decir, en suma, que la principal problemática de los hogares en estos casos aparecen vinculadas fundamentalmente con aspectos económicos.

«Ya hemos acudido al Ayuntamiento y te dicen “oye, poco o mucho estás trabajando, ¿qué es poco?, ya sabemos, pero...”. Todo depende de quien te atienda, si te toca un tío o una tía más considerado, pues ve el panorama, te pide papeles y te dice “bueno, ya te vamos a ayudar con algo”. [...] A nosotros de momento no nos han ayudado nada, te tiran todo para atrás».

Roberto, 46 años.
Relato nro. 23, cita nro. 36.

A pesar de todo, la existencia de una ocupación laboral, y el acceso a ingresos hacen difícil la interpretación de estos hogares como necesitados de atención, tanto por parte de la administración pública como también por parte de algunas de las entidades de acción social y caritativa. Todas ellas encuentran por lo general reticencias a la hora de equiparar la situación laboral y socioeconómica de las familias ambulantes con aquellas otras en situación de vulnerabilidad o exclusión que carecen de empleo alguno o que desempeñan actividades más marginales. La confrontación entre la demanda de las familias dedicadas a la venta ambulante y la perspectiva profesional se hace visible en los relatos.

En líneas generales existe cierto escepticismo acerca del rendimiento económico realmente obtenido en el comercio ambulante. En todo caso, aunque pudieran existir ciertas estrategias de ocultamiento de ingresos como se sostiene en ocasiones, vistas las enormes dificultades padecidas por las familias, todo apunta a que los supuestos rendimientos *ocultos* serían muy limitados e insuficientes para mantener los hogares y la propia actividad. De otro modo, sería difícil explicar la incidencia de algunas de las problemáticas existentes que se han recogido en este trabajo (pérdida de bienes, niveles altos de endeudamiento, pérdida de puestos en los mercados, etcétera); sería contraproducente y contrario a toda lógica que estos ingresos, si los hubiera, no fueran a paliar o solventar estas dificultades de los hogares. Las familias ambulantes, en suma,

no se encuentran en su mayoría en una situación ventajosa, y necesitan apoyos para mantener sus hogares y actividad laboral.

La búsqueda de apoyos por parte de las instituciones sociales respondería principalmente a una estrategia de diversificación de las fuentes de ingresos. Así, la demanda planteada durante la última década por los comerciantes ambulantes guardaría relación con las nuevas orientaciones que están adquiriendo en nuestro país las políticas de garantías de ingresos. Estas caminan hacia la compatibilización de ingresos de trabajo con el acceso a estos programas de mínimos, de tal modo que la precariedad laboral no motive el abandono de las actividades laborales y se contribuya indirectamente a la pauperización y dependencia de las ayudas institucionales. Las escasas posibilidades de incorporación al empleo ordinario de una parte significativa de la población gitana hace que estas actividades «refugio» (San Román, 1997), como la venta ambulante, sigan siendo a corto plazo las únicas actividades potenciales para complementar los ingresos mínimos. La premisa fundamental, como ejemplifica los relatos examinados, es que estas actividades de exclusión o informales, a pesar en muchos casos de las penosas condiciones en las que se desarrollan, ayudan a preservar y adquirir habilidades laborales, e incluso, en el mejor de los casos, permiten el contacto con redes que podrían facilitar la entrada a futuro en el trabajo formal, como se ha señalado en la literatura al uso (Marshall Smith, 2005), y como ejemplifica entre los relatos recogidos la experiencia de Adrián, quien después de abandonar la venta ambulante comenzó a trabajar en conocidas tiendas del sector textil —concatenando contratos temporales— aprovechando su dilatada experiencia previa en los mercadillos municipales.

Todavía más, entre los relatos a los que se ha accedido priman los discursos de deseo de continuidad de explotación de la actividad, esto es, mantener la autonomía de los hogares y no depender de apoyos externos, lo cual es un importante reto para las políticas de inclusión y para las entidades comprometidas con la minoría.

«Mi futuro [ideal] sería echarme una buena parada de ropa, que es lo que se vende y lo que se gana un poco, y a los mercados buenos, y dejar ya estos mercados en los pueblos, [...] me gustaría que creciera mi negocio en ese sentido, en una buena camioneta, en un buen género y en unos buenos mercados, y entonces sería vivir de otra manera. Así podría ahorrar para algún gasto... nosotros no sabemos que son las vacaciones»

Daniel, 35 años.
Relato nro. 24, cita nro. 37.

7.5. Las trayectorias de exclusión más severas intensifican su distancia con respecto al empleo

Las trayectorias que hemos examinado con anterioridad vienen caracterizadas por la existencia de periodos en los que predominan situaciones-etapas de integración compensada o de exclusión moderada. Sin embargo, como ya se ha mencionado, lo habitual es englobar la situación de prácticamente toda la minoría gitana con situaciones complejas y de intensa exclusión. Este imaginario sobre la población gitana responde a una visión estereotipada y parcial de la minoría a la luz de los esfuerzos y logros vistos en los relatos antes mencionados por acceder al empleo, por mejorar las condiciones de los hogares, y por mantener la independencia y autonomía de los mismos. Claro que, esta crítica no se contraponen a la realidad de aquellas situaciones en las que las trayectorias de la población quedan caracterizadas por un prolongado

cúmulo e interrelación de dificultades en múltiples ámbitos. En este apartado se trata precisamente de mostrar algunas de estas trayectorias y situaciones en las que la exclusión se manifiesta con mayor intensidad. También en estos casos se percibe un aumento de la intensidad de las dificultades muy notable.

Este es el caso de la familia de Marta (1972), compuesta por su marido (Victor, 1967) y dos de sus tres hijos (1994 y 2003). Los orígenes de Marta, nacida en un municipio de la comarca de San Sebastián, son muy humildes. Hasta los doce años vivió junto a sus progenitores, dos hermanas y cuatro hermanos en una chabola: *«en una rotonda que estaba así como retirada, que no hicieron carretera ni hicieron nada, se quedó la carretera muerta y ahí aprovechamos para hacer chabolas. Allí estábamos muchísimos gitanos y allí estuvimos un montón de años»*. Su padre se dedicó durante muchos años a la compra-venta de vehículos, actividad con cuyos beneficios logró mantener a sus siete hijos y mejorar su estatus con respecto a su entorno. Tras residir durante unos años en una casa ocupada, fuera del entorno chabolista, accedieron a un piso en un barrio periférico: *«éramos la primera familia gitana que tenía un piso»*. Hoy su familia de origen se encuentra repartida entre Irún y Pamplona. En esta última ciudad reside Marta, sus padres y sus dos hermanas, quienes constituyen principalmente su núcleo relacional y de apoyo.

Cuando Marta contrajo nupcias volvió a residir en una chabola junto con su marido, lo que vivió como una regresión con respecto a su infancia en la que, según relata, no les faltaba de nada. A los diecisiete años, mientras ocupaba una vivienda, tuvo a su primer hijo. Poco después se trasladó a Pamplona. La trayectoria de Marta desde su emancipación ha estado marcada por la habitanza precaria en chabolas, vehículos y la ocupación de viviendas, dinámica que continuó tras su llegada a Navarra: *«vinimos para aquí, a unos bloques viejos que había, que nos metimos allí porque no teníamos vivienda ni nada, y vivíamos en furgonetas. Yo tenía unos dieciocho años o así, vivíamos en ese bloque viejo y nos echaron de allí también porque lo derrumbaron»*. No es hasta hace una década cuando por fin accedió a una vivienda de alquiler con apoyo de servicios sociales por la que paga poco más de trescientos euros.

Marta siempre ha trabajado en empleos de baja cualificación y temporales. Compensa su falta de formación con otras muchas habilidades y recursos que le han ayudado a encontrar empleos de cara al público, de cuidados o en el servicio doméstico (en el momento de la entrevista se encontraba trabajando dos horas diarias en una casa, sin contrato y a razón de doscientos euros mensuales). Desde que se trasladó a Navarra ha mantenido contacto continuo con muchas entidades y servicios sociales. Satisfecho el acceso a una vivienda normalizada, desde un tiempo a esta parte su demanda fundamental es de formación y búsqueda de empleo, manteniendo contacto con diversas entidades y asociaciones del territorio. La falta de oportunidades laborales le lleva a lamentar la necesidad de acudir a estos apoyos: *«mira tu si podríamos trabajar, todos los de la casa que somos mayores de edad, yo, el marido, los hijos... estaríamos muy bien, no estaríamos así de estas maneras, siempre ayudándonos o pidiendo por ahí o buscando, o esperando algo, pues no, porque tu tienes tu trabajo y te olvidas de la pobreza y ya no tienes porque estar pidiendo ni molestando a la gente, porque también vivimos de esto, de las Cáritas, de la [asociación local], para nosotros no es agradable...»*.

Su marido por su parte se ha dedicado durante muchos años a la recogida de chatarra, con alguna incursión en la construcción. Desde hace un tiempo los únicos ingresos del hogar provienen de la renta mínima y de los esporádicos trabajos de Marta, mientras que los ingresos del chatarreo prácticamente han desaparecido. Así entonces, el

logro de ingresos complementarios para mantener al núcleo familiar de cuatro personas —y apoyar a su hijo emancipado, también en desempleo— recae en Marta, cuya situación de salud es débil. Tiene diagnosticada una enfermedad muscular que repercute no sólo en su estado físico, sino también anímico: *«muy malita estuve ayer, muy cansada, porque sufro fibromialgia, y con depresiones, bajones, y a veces te encuentras mal y dices: en casa. Y lo poco que estás te pones a limpiar o ir a la casa de mi madre a ayudarle en lo que puedo, y total, también te dan bajones porque como no haces nada... quieres hacer esto, quisiera hacer lo otro pero, y no puedes...»*. El hijo mediano (adolescente) se encuentra en una Escuela Taller. Marta manifiesta claramente que quisiera que su hijo empezara a ayudar en casa cuanto antes, aunque también espera que sus hijos puedan estudiar para no verse abocados a las mismas dificultades que ha padecido ella.

La economía de la familia ha sido muy precaria siempre, pero en la actualidad todavía más, hasta el extremo que Marta acumuló un importante historial de antecedentes por hurtos en supermercados, lo que le costó estar privada de libertad durante un periodo breve. Las dificultades atravesadas durante los primeros años de estancia en Navarra, y la mejora sustancial que supuso el acceso a una vivienda de alquiler costeada con los ingresos de la renta básica complementados con los trabajos esporádicos de Marta y el chatarreo, se ven hoy en peligro por la ausencia de estas dos últimas estrategias *«que ya la crisis no la conocíamos, y de golpe viene esta crisis tan hundida, es que ya la recordábamos de antiguamente, pero ahora que ya estábamos bien, es una pena...»*.

María (1974), por su parte, se encarga por sí misma de la crianza de cuatro hijas y un hijo menores de edad nacidos de las tres relaciones sentimentales que ha tenido lo largo de su vida (un sexto hijo, mayor de edad, vive independiente). Debido a la desatención de sus otros progenitores, María es la única encargada del cuidado, educación y sostén económico de los menores y del hogar. Por las situaciones de dificultad que también su entorno más cercano padece recibe solo apoyos puntuales de sus parientes. Sus únicos ingresos en la actualidad son los procedentes de las prestaciones económicas de servicios sociales y de las ayudas por hijo a cargo de la seguridad social. En etapas anteriores su estabilidad económica y habitacional ha estado vinculada a la actividad laboral de sus parejas, en tanto la función principal de María ha sido la atención de sus hijas e hijos.

Según relata María, su orígenes familiares estuvieron marcados por las dificultades económicas y las penurias. A los once años abandonó la escuela para ayudar a su madre en el hogar familiar, y a los quince años de edad se casó. Tuvo su primer hijo con dieciséis años y el segundo a los dieciocho. Durante su primera relación sus condiciones de vida apenas sufrieron mejora, vivió en una caravana, en condiciones infrasalubres durante varios años, lo que acabó por repercutir en su salud de manera crónica. A día de hoy padece una artritis aguda contraída por las malas condiciones de habitabilidad que padeció entonces. La enfermedad influye en su capacidad física, tanto para atender al resto de familia, como para la búsqueda de trabajo. Aunque no tiene reconocida la incapacidad para trabajar, hay días que señala que no puede levantarse de la casa y necesita de la ayuda de familiares para llevar a los menores al colegio.

Tras sus segundas nupcias María relata una mejora notable de sus condiciones de vida. Con su segundo marido tuvo tres hijas y accedieron a una hipoteca para la compra de una vivienda costeada con las ganancias de la recogida de chatarra. La

ruptura llegó cuando su marido inició otra relación, abandonando el hogar familiar repentinamente. En aquel momento María también descubrió que la hipoteca había dejado de ser pagada durante un año. Ante la imposibilidad de hacer frente por sí sola de la cuotas de la hipoteca, se vio obligada a negociar la venta del piso con el banco, pero quedó adeudando los intereses del préstamo hipotecario.

Cuando perdió la vivienda consiguió alquilar un nuevo piso a un conocido por cuatrocientos euros mensuales, sin contrato y en unas pésimas condiciones. Debido a las dificultades para hacer frente a los pagos sufrió varios cortes de suministro; durante un tiempo se vio forzada a recoger agua de una fuente pública próxima al domicilio. Cuando el propietario quiso recuperar la vivienda, María se vio en la obligación de nuevo de buscar otra alternativa. Encontró un nuevo alquiler en mejores condiciones pero ubicado sobre unas cámaras frigoríficas que influían en la temperatura y acústica del piso. Por otra parte, el precio del alquiler, de seiscientos euros, era muy alto para las posibilidades de María.

En aquel tiempo conoció a su tercera pareja, con trabajo estable, lo que contribuyó a mejorar la economía de la familia y a hacer frente a los elevados gastos. Poco después de nacer su sexto y último hijo la pareja se disolvió. Todavía hoy María continúa residiendo en esa misma vivienda por la proximidad con sus familiares y porque tiene gran arraigo con el barrio en el que habita. Debido a la magnitud del núcleo familiar y a los elevados costes de alquiler (que suponen dos terceras partes de los ingresos mensuales), María apenas cuenta con 350 euros mensuales para cubrir el resto de necesidades del hogar. Esta precaria situación económica se ve complejizada por las demoras experimentadas en la percepción de la prestación económica —ocasionando que durante meses la familia no reciba ningún tipo de ingreso económico— y por una sanción administrativa que le obliga a pagar 120 euros mensuales por haber sido sorprendida robando en un supermercado.

María lleva cerca de diez años recibiendo como únicos ingresos los procedentes de la renta mínima, estando en contacto con servicios sociales exclusivamente para la gestión de la prestación. Desde hace un tiempo está en contacto con una asociación dedicada a la atención y promoción de la población gitana, donde los menores reciben apoyo extraescolar. Desde esta misma entidad se está tramitando la ayuda para el acceso al programa de vivienda social (VAIS) del Gobierno de Navarra, lo que permitiría en primer término a María reducir los gastos en vivienda y llevar una vida económicamente más desahogada.

Los dos relatos anteriores se caracterizan por mostrar, como se decía, dos trayectorias con un nivel de dificultades muy intenso, además protagonizadas por mujeres. Los obstáculos de los hogares para acceder a empleos remunerados y de calidad se vislumbran con claridad. Aunque en el pasado se pudieron acceder a empleos esporádicos, parece que en la actualidad es una opción más remota, lo que remite a las cuestiones señaladas anteriormente cuando se abordó la problemática asalarización de las mujeres gitanas. Y esto no solo por la baja experiencia o cualificación de las dos protagonistas, sino también por las particulares circunstancias de los hogares. Las cargas familiares, especialmente en el relato de María, cuyo núcleo familia monomarental depende de sus capacidades y habilidades para sacar el hogar adelante, o la precaria situación de salud en ambos casos. El principal reto de las medidas de inclusión va a ser por tanto lograr aportar herramientas a estos hogares para que pueden avanzar en su autonomía, un objetivo que requiere de un trabajo intenso y adecuado a estas circunstancias.

La lectura en estos casos en los que la intensidad de dificultades es tan alta invita a pensar que la promoción del acceso al empleo resulta un objetivo que puede llegar a ser poco realista. Parece razonable pensar que en casos como los anteriores las prioridades deben de ir orientadas a establecer itinerarios de inclusión con objetivos más a largo plazo de los habituales, poniendo especial atención en la satisfacción de las necesidades más básicas de los hogares como los ingresos y la vivienda, y en el trabajo intenso con la inclusión educativa de los menores. Claro que esto, sin perder de vista las expectativas y el interés manifiesto por acceder al mercado laboral como se percibe en el relato de Marta. Es previsible que solo de este modo se puedan romper las dinámicas que anteriormente se señalaron de transmisión de las dificultades entre generaciones.

Capítulo 8

Las políticas de inclusión en los procesos de inclusión de la población gitana más vulnerable

En el capítulo previo el interés se dirigió a examinar las trayectorias de los hogares y los individuos gitanos tratando de prestar especial atención a su problemática integración socioeconómica y laboral. Como se pudo comprobar, en la mayoría de los hogares aparecen dificultades y necesidades como consecuencia de la pérdida —o reducción del rendimiento— de las principales fuentes de ingresos. A ello se añade que el acceso al empleo o el desarrollo de actividades económicas se torna cada vez más complicado. Y esto tanto para los hogares gitanos que tradicionalmente han tenido muchas dificultades para ello como también para muchos que, en mayor o menor grado, se habían venido desarrollando hasta entonces de manera autónoma e independiente.

Ya disponíamos de una imagen general del deterioro de las condiciones de vida y de la intensidad de los procesos de exclusión de la minoría cuando se analizaron las fuentes estadísticas disponibles al uso. Sin embargo, esta revisión pormenorizada nos ha permitido ver con mayor detalle algunos de los factores y elementos que explican e inciden sobre ello. Sin duda esto redundará en un mejor conocimiento sobre el contexto sobre el que han de construirse los itinerarios de inclusión de la minoría, siendo fundamental para avanzar en la adecuación de la intervención a las necesidades de los hogares y sus demandas.

Una conclusión capital es que la distancia con respecto al empleo de una parte importante de la minoría resulta ineludible en el debate sobre las políticas de inclusión, ya que esta brecha incide con mayor intensidad en la minoría que sobre otras capas de la sociedad. No es aventurado presagiar que la construcción de itinerarios de incorporación laboral va a continuar durante mucho tiempo siendo igualmente compleja, por las grandes transformaciones que se han producido en el mercado laboral en los últimos décadas en general, y por los obstáculos que estas ocasionan para los sectores ubicados en los estratos más bajos del mismo en particular. Precisamente el análisis de los relatos ha permitido advertir algunas de estas consecuencias que per-

miten sostener esta afirmación. Muchas de las claves señaladas responden además a factores estructurales (movilidad social, discriminación, desigualdad de género...). El protagonismo del empleo como principal mecanismo de integración traslada también estas dificultades a la acción inclusiva, tal y como se trata de mostrar en esta parte del texto poniendo en diálogo ambas cuestiones. Claro que, la ausencia de oportunidades de acceso al empleo y a unos ingresos suficientes no es en todo caso la única problemática que los hogares gitanos han de afrontar. Como se verá a lo largo de las sucesivas páginas este hecho desencadena o intensifica otras muchas relacionadas con la satisfacción de las necesidades más básicas. Los hogares gitanos por sobre el resto, acumulan mayores dificultades, por lo que solventar el acceso al empleo de muchos hogares gitanos no es tampoco el único reto de las políticas de inclusión. Como ya es conocido, un elemento tanto o más dramático es el acceso y mantenimiento de una vivienda digna.

Siendo así, el análisis de los recursos de inclusión sobre este perfil de población no solo va a dar cuenta de las limitaciones que estos tienen para favorecer la inserción laboral de la población gitana, sino que, por otro lado, también va a mostrar con mayor claridad qué otros resultados pueden aportar los dispositivos de inclusión en casos como los que nos ocupa, en los que la lejanía del empleo se conjuga con otras necesidades. Cuando se examinó la propuesta metodológica y las principales temáticas de interés, este se planteó como uno de las principales focos de interés, tanto porque permitiría mejorar la atención y promoción de la minoría, pero también, se puede añadir, porque las políticas de inclusión necesitan legitimarse ante la previsible pérdida de su eficacia en el actual escenario laboral.

De todo lo anterior, cabe recalcar, surge la hipótesis de que el caso de la población gitana ilustra bien las bondades, pero sobre todo las limitaciones e ineficiencias de las políticas específicas de inclusión (Rodríguez Hernández, 2017; Sánchez Salmerón, 2019), y que además, estas limitaciones e ineficiencias inciden con mayor grado sobre la minoría gitana más vulnerable por su especial situación de fragilidad. La puesta en diálogo de los recursos a los que las familias e individuos acceden con estas dificultades ha de permitir entonces contrastar esta idea, al tiempo que señalar algunas claves y elementos críticos para mejorar su eficacia.

También conviene recordar que para el análisis se ha concebido la inclusión social como aquel proceso de abandono de la exclusión social a través del acceso a una prestación económica, una acción formativa o cualificante para el empleo, o a través del acompañamiento profesional para el desarrollo la autonomía y el empoderamiento individual o familiar. Los epígrafes consecutivos se estructuran en base a estas cuestiones, mientras que en la parte final se hace especial referencia al acceso a los programas de vivienda social, que en Navarra ejercen una importante función en la acción inclusiva con la minoría, pero que también encuentran problemas para cumplir su cometido en un momento en el que el acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables se encuentra seriamente dañado en nuestro país.

Antes avanzar en ello, conviene subrayar que en el análisis se han incorporado no solo recursos y dispositivos estrictamente de carácter autonómico. Aunque el análisis se esté elaborando sobre un territorio autonómico en concreto, esto es, el modelo de inclusión de la Comunidad Foral de Navarra, cuando es preciso, se han incorporado también aquellos recursos que se desarrollan en otros niveles de la administración pública pero que responden también a esta definición de la inclusión social. En particular, y sobre todo, en lo que respecta al sistema de garantía de ingresos, que en nuestro país se articula en ambos niveles.

8.1. El acceso al sistema de garantía de ingresos en las trayectorias de los individuos gitanos

En apartados previos se mostró que la población gitana se ha ido incorporando tímidamente al nivel contributivo del sistema de garantía de ingresos (ver sección 6.7, p. 144). Las trayectorias de asalarización que se examinaron anteriormente no solo habrían favorecido el acceso a un estatus laboral hasta entonces desconocido, sino que, en consecuencia, esto también habría permitido una mejora en términos cualitativos en el acceso al sistema de protección. Si bien, como también se concluyó, esta inclusión todavía no alcanza los niveles que presenta el resto de población. Las carreras laborales siguen siendo muy cortas para permitir el acceso mayoritario al sistema de pensiones contributivas. Tampoco la fuerte precariedad y el subempleo que padece buena parte de la población gitana activa facilita alcanzar este objetivo. La interrupción de los procesos de asalarización que se percibió en algunas de las narraciones ha quebrado igualmente la expectativa de muchos hogares de participar en el sistema contributivo de pensiones a futuro. En definitiva, los relatos examinados muestran con claridad como estos y otros obstáculos se conjugan limitando el acceso al sistema de protección. Con todo, en los últimos años la inclusión de la minoría en los sistemas de protección económica se ha venido deteriorando. La igualación en el nivel de protección que se estaba produciendo por la lenta pero constante incorporación al mercado laboral de la minoría ha cambiado de rumbo. En la última etapa la tendencia a la baja ha sido la norma tanto para la población gitana como para el resto de la población, principalmente por el agotamiento de las prestaciones de desempleo contributivas entre el conjunto de la población.

También se concluyó que los programas de garantía de ingresos tienen un importante papel en la protección económica de la minoría por el proceso de asistencialización forzosa que han padecido durante décadas muchos hogares. A estos se han ido incorporado quienes se han visto expulsados del empleo normalizado, junto con aquellas familias anteriormente dedicadas a oficios como la venta ambulante por las dificultades que se han podido observar en partes previas. En suma, un importante volumen de hogares en situación de exclusión severa ya se encontraban insertos en este nivel de protección, al tiempo que otros perfiles que se han mantenido por largos periodos emancipados de estas ayudas se han podido ver también arrojados a las mismas. La población gitana ha contribuido a tensar la capacidad del sistema de garantía de ingresos, pero en todo caso no es el único grupo que ha participado de este proceso. Lo más alarmante es el impacto que este proceso ha tenido sobre la propia minoría, que ha visto aumentar la proporción de familias necesitadas de apoyos económicos institucionales.

En los siguientes epígrafes se tratará de ver cómo estas tendencias generales se presentan en los itinerarios y narraciones de las personas entrevistadas y cómo las particulares trayectorias laborales de la minoría antes examinadas condicionan el acceso a la protección social, que encuentra serias limitaciones para amortiguar las dificultades que padecen los hogares, lo que no hace sino prolongar sus dificultades.

La intensificación de la pobreza y la exclusión laboral en el seno de la comunidad pronuncian su asistencialización

Es sabido que una de las características centrales del modelo de integración social en nuestro país es su fuerte naturaleza contributiva en la protección frente al

desempleo, la incapacidad para el trabajo, y la jubilación laboral. Las prestaciones económicas para compensar estas dificultades se conciben de manera segmentada en función de las aportaciones previas al erario común —en tiempo y cantidad— a través de la actividad laboral. El primer nivel *contributivo* dirigido a quienes más han cotizado se complementa con un segundo nivel *no contributivo* menos gratificante que, tal y como queda reflejado en la narración y opinión de los individuos entrevistados, resulta insuficiente para atender las necesidades de los hogares (cita nro. 38, p. 222). Es igualmente sabido que tan estrecha vinculación de la protección con la actividad laboral desarrollada, en consecuencia, penaliza a quienes tienen trayectorias más precarias e intermitentes, impidiendo su acceso al nivel más alto de aseguramiento ante la jubilación e incapacidad laboral por un lado. Igualmente, por otro, este modelo dual dificulta que las prestaciones por desempleo vayan a parar a quienes más lo necesitan, precisamente las personas trabajadoras con empleos precarios o menos remunerados, mostrándose ineficaz ante las situaciones más graves de marginalidad y pobreza laboral. La experiencia de la minoría va a estar muy ligada a estas cuestiones, tal y como ya se adelantó y como se corrobora en las narraciones.

De igual modo, la temporalidad de las prestaciones ha ido en contra de los sectores de población que más dificultades han tenido para reincorporarse a puestos de trabajo en los que generar de nuevo el derecho a las prestaciones. Tal es el caso de David (relato nro. 8, 52 años), quien ha mantenido una relación intermitente con empleos en distintos sectores manuales del mercado laboral (construcción, industria, transporte...) y con las prestaciones por desempleo contributivas en los periodos de tránsito entre unos y otros. La ruptura de esta continua disponibilidad de puestos de trabajos en los últimos años conlleva la entrada en el nivel asistencial de protección, lo que supone una importante merma en los ingresos de su hogar (compuesto por cuatro miembros adultos desempleados), que hasta ahora se había sostenido principalmente con su salario y el acceso a la protección por desempleo contributiva.

«Pues del último tiempo estuve pues año y pico, cobrando entre lo que es del paro más las complementarias [subsídios por desempleo], y todo. Porque yo cuando he estado trabajando, las complementarias, la verdad es que mientras ha habido trabajo no las quise porque con eso no vas a vivir. Así que lo que he hecho ha sido reengancharme a trabajos. Pero las circunstancias es que luego no hay trabajos y te tienes que agarrar a lo que sea...»

David 52 años.
Relato nro. 8, cita nro. 38.

Por otra parte, el desarrollo de actividades dentro la economía sumergida, tan común en el caso de aquellos estratos de la minoría o del conjunto de la población excluidos del empleo normalizado, ilustra bien la escasa capacidad compensatoria del sistema de protección social de las desigualdades laborales. El desarrollo de estas actividades no sólo tiene como consecuencia directa la ausencia del aseguramiento más elemental ante las posibles contingencias como accidentes laborales o enfermedades profesionales, sino que también conlleva la exclusión de la vía fuerte (contributiva) de este pilar del bienestar a largo plazo si se mantiene la situación durante largas etapas del ciclo vital. El habitual bautismo laboral en empleos informales que se presentó anteriormente para el caso de la minoría (ver sección 7.2, p. 184), por tanto, no sólo dificulta el salto hacia empleos de calidad, sino que, debido a ello, tiende a ir dilatando el acceso a prestaciones y pensiones de peor calidad, sobre todo en lo que respecta a su remuneración y por tanto su capacidad de sostener a los hogares.

Durante mucho tiempo algunas de las principales actividades que ha ejercido la población gitana se han caracterizado en esencia por la informalidad. Esto ha explicado las bajas tasas de acceso a prestaciones y pensiones contributivas entre la minoría. Y aunque, si bien es cierto, en las últimas décadas ha sido creciente la regulación y control de estas actividades —como ocurre con la venta ambulante o la recogida de chatarra— forzando la inclusión de buena parte de la minoría en el sistema de la seguridad social, no siempre los resultados han sido positivos. La regulación y control de estas actividades ha supuesto un importante *handicap* para quienes se vinculan con estas de manera más precaria (aumento de costes de mantenimiento, imposibilidad de acceder a mercancías...). En aquellos casos en los que la vinculación con la informalidad se ha mantenido por largos periodos, este hecho ha tenido un impacto negativo en la protección ante determinados acontecimientos vitales forzados, como el desempleo o la incapacidad para el trabajo. Así aparece reflejado en el relato de Miguel (relato nro. 2, 46 años), cuya cónyuge, a pesar de haber trasladado la venta de productos alimenticios desde los mercadillos municipales a un establecimiento de barrio, no consigue acceder a una pensión por incapacidad cuando se produce el cierre del negocio y aparecen las dificultades.

«No le dan [pensión], porque ella presentó una minusvalía, porque tiene un 43 % de minusvalía. Pero como no ha cotizado... porque ella ha trabajado muchos años, pero claro... en el mercadillo... no se cotizaba. Entonces no le dan nada. No le dan absolutamente nada^[1]»

Miguel, 46 años.
Relato nro. 2, cita nro. 39.

Incluso cuando hay empleo normalizado el modo en que se desarrolla la trayectoria laboral influye sobre el nivel de protección al que se puede acceder. Es el caso de los trabajadores por cuenta propia, entre quienes ha sido habitual que la cotización a la seguridad social haya realizado sobre las bases mínimas, lo que a futuro acarrea el acceso a pensiones más bajas. En función de los espacios donde se desarrolla la actividad laboral de la población gitana, cuyos márgenes de beneficios son muy estrechos, la preferencia sigue siendo cotizar lo mínimo (lo que ya supone asumir todavía en torno a 280 euros mensuales). La impasibilidad de este régimen de la seguridad social para adecuar las cotizaciones a los ingresos reales opera en contra de quienes obtienen beneficios más bajos.

«Me cogí la baja y... y ya me hicieron las pruebas y ya pasé por el médico y ya me dieron la... la incapacidad... la absoluta. O sea que no puedo trabajar ni puedo hacer grandes esfuerzos y... y eso. Pero, la cosa es que como estuve los seis últimos años, estuve trabajando de autónomo por mi cuenta [...] Y claro, entonces claro, nosotros pagábamos la cuota mínima de autónomos. ¡Pa'rato pensabas que ibas a salir con estas cosas! Y claro, pues me ha quedado pues claro una pensión, pues muy pequeña»

Miguel, 46 años.
Relato nro. 2, cita nro. 40.

Visto todo lo anterior, la población gitana se ha visto especialmente perjudicada por esta impronta contributiva. El modelo de integración de la población gitana en

[1] Se requiere tener cubierto un periodo previo de cotización de 1800 días (5 años aprox.) de cotización comprendidos en los 10 años inmediatamente anteriores.

nuestro país se ha sustentado sobre el acceso normalizado de la población gitana a las prestaciones de bienestar por su carácter universal. Siendo esto cierto, es necesario subrayar que la asistencialización ha resultado la otra cara de la moneda del celebrado modelo. Sin duda, este ha funcionado sobre todo cuando han existido posibilidades para acceder al empleo los sectores de población menos cualificados, y por ende, para perfiles y hogares como los que se ha ido conociendo en este trabajo que debían anteponerse a muchos obstáculos en sus trayectorias vitales para insertarse en empleos normalizados. La otra consecuencia que de ello deriva es su especial debilidad, una característica que se ha podido comprobar dramáticamente en la última década cuando se ha producido un drástico aumento del desempleo.

A este respecto, como ejemplifica la cita siguiente (nro. 41), durante el periodo reciente de destrucción de empleo el itinerario de crisis de amplios sectores de la población han padecido la pérdida del mismo y el consiguiente acceso a prestaciones y subsidios de desempleo correspondientes. En función de la incorporación paulatina de la minoría al empleo asalariado que se ha recogido con anterioridad, esta también ha sido la experiencia de un sector de la población gitana muy significativo en términos cualitativos. Entre los relatos se percibe en los casos de Iván (relato nro. 1), Ricardo (nro. 4), Constantino (nro. 6), Pilar (nro. 7), David (nro. 8), Ángela (nro. 9), Yolanda (nro. 15), Joaquín (nro. 18) o Rafael (nro. 30). En los hogares gitanos a los que se ha accedido para este estudio la experiencia del desempleo se prolonga durante largo tiempo produciéndose el escalonado agotamiento de las prestaciones tanto contributivas —cuando es el caso— como asistenciales, lo que en los casos más extremos ha podido culminar en la caída en situaciones de exclusión más severa (cita nro. 42).

«La llegué a agotar [prestación contributiva por desempleo], estuve seis meses, y luego cobré el subsidio. [...] No sabía lo que hacer la verdad, pensaba, ¿qué es lo que puedo hacer? Echaba currículums por ahí... o sea desespera»

Mariano, 28 años.
Relato nro. 17, cita nro. 41

«Pues hoy en día, como estamos, la verdad que... es... andar todos los días por los contenedores, por los supermercaos para poder coger algo de comida y luego llegar a casa y luchar en casa porque claro, hay que... [...] y luego es una pena porque acostumbrao a que hace unos años que vivíamos muy bien... claro que tenías tu trabajo, tenías tu casica, llegabas a los pagos, llegabas a todo...»

Miguel, 46 años.
Relato nro. 2, cita nro. 42.

Este agotamiento de las prestaciones ha sido por otra parte la tónica general para el conjunto de la población: si antes del comienzo de la crisis (2007) un 77,0 % de la población desempleada era beneficiaria de alguna prestación de desempleo^[2], en los años más duros de la crisis este porcentaje se redujo a la mitad (un 50,6 %, en 2012) y encontró en el año 2015 su pico más bajo, llegado a descender la cobertura otros 7 pp. hasta el 43,3 % (Datos EPA del INE). Las prestaciones contributivas tienen carácter finito y su percepción depende, al igual que su cuantía, del tiempo de cotización previa al sistema. La crisis ha puesto de manifiesto en nuestro país las limitaciones de este

^[2] Incluye prestaciones contributivas, no contributivas/asistenciales, eventuales agrarios y rentas activas de inserción.

modelo de protección, al hacerse palmario como muchas familias quedaban desprotegidas cuando dejaban de recibir estos ingresos. En numerosos estudios se han tomado en consideración las consecuencias —más allá de las económicas— para los hogares e individuos de la experiencia del desempleo (Sanchis Gómez, 2003; Martínez Virto, 2014), que se ve empeorada ante la perspectiva de la pérdida de cualquier ingreso. Lo central es que por un lado, estas situaciones socavan con frecuencia el estado de ánimo y la confianza de los individuos, lo que puede llegar a influir en la construcción de itinerarios de inclusión. Y por otro, irremediablemente, cuando desaparecen los ingresos, habitualmente conducen a la búsqueda de apoyos en entidades caritativas, lo que desde luego no ha sido un amortiguador de las necesidades, puesto que este tipo de apoyos —como las ayuda puntuales de bancos de alimentos o de entidades sociales— han tenido poca capacidad de mejorar sustancialmente las situaciones de los hogares. La entrada en estos circuitos se deriva de las ineficiencias del sistema de garantía de ingresos y de prestaciones. Hasta ahora se han señalado algunas de las cuestiones que dificultan o limitan el acceso de la minoría a los niveles de protección más elevados. En lo sucesivo, se trata de mostrar como además, tanto en su nivel contributivo como asistencial, ambos sistemas muestra limitaciones para atender los casos de pobreza y exclusión más graves.

«Pues la verdad que, me imagino que como todo el mundo, ¿no? La verdad es que había días que no dormía, porque digo yo cuándo se me acabe el paro, ¿qué voy a hacer?, ¿a quién voy a recurrir?»

Mariano, 28 años.
Relato nro. 17, cita nro. 43.

«Todo el mes, comiendo pasta y pasta... y un niño tiene que comer verduras, tiene que comer carne... claro... Se piensan que con eso podemos vivir. [...] Mira, a mí no me importa porque al fin y al cabo yo soy mayor de edad, pero mí hijos, ¡por favor! Que un niño no tenga para comer, ni que tenga para un antibiótico o se pone malo o cualquier cosa y que no tenga ni cinco euros en el bolsillo...»

Lorena, 24 años.
Relato nro. 3, cita nro. 44.

Las prestaciones por desempleo siguen teniendo importantes carencias para los hogares extensos y pobres en empleo

«Voy con setecientos euros hacer frente cinco personas y, pagar todos los gastos y, eso pues... no puede ser. Hay gente que está cobrando la pensión para él solo y cuatrocientos veintiséis euros, pues bueno, una persona sola puede tirar. ¿Pero cinco personas cuando son de edad escolar, que tienes que comprarles la ropa, tienes que comprarles el calzado, les tienes que comprar cuadernos, bolígrafos, almuerzos todos los días y las meriendas?, pues no ¡No llegas!»

Constantino, 46 años.
Relato nro. 6, cita nro. 45.

Las prestaciones por desempleo no sólo han sido criticadas por su reproducción de la desigualdad de oportunidades en el mercado laboral al premiar a aquellos individuos que logran acceder al mismo frente a quienes tienen más dificultades. Su carácter

individual, indiferente de la composición de los hogares y de sus ingresos conjuntos ha sido igualmente criticado y puesto a prueba en los últimos años. Sobre todo en aquellos hogares amplios, las prestaciones por desempleo se han mostrado insuficientes para atender las acuciantes necesidades de los mismos una vez se produce la pérdida del empleo (ver cita nro. 45). A este respecto, aunque se detectan indicios de cambio en los patrones familiares, la tasa de natalidad entre las familias gitanas siguen siendo alta en comparación con el resto de la población, por lo que las familias gitanas más extensas han podido ser más vulnerables ante esta circunstancia (ver gráfica 8.1, p. 227).

Debido a la fragmentación del sistema de prestaciones, ha correspondido en ocasiones a los programas de rentas mínimas (de competencia autonómica) en muchos casos suplir las carencias del sistema de protección al desempleo (de competencia estatal) en estos casos. A diferencia de las prestaciones por desempleo, las rentas mínimas sí contemplan aumentos en la cuantía de la prestación en función del tamaño de la unidad familiar y han complementado en algunos casos los ingresos de los hogares perceptores de prestaciones por desempleo para los que los ingresos pudieran resultar insuficientes.

«Yo ahora he tenido un bebé, ahora a partir de ahora somos familia numerosa, entonces para los miembros que somos en casa nos corresponde 1.140 euros. Y yo, claro, como tenía paro acumulao del trabajo último, pues ahora me lo complementan, y estoy cobrando seiscientos veinte o así, y más quinientos y poco que es lo que me complementa para llegar a lo que me toca»

Samuel, 30 años.
Relato nro 16, cita nro. 46.

La complementariedad entre prestaciones puede considerarse un avance en la protección económica de los hogares más vulnerables. Y a nivel institucional, en la integración entre sistemas y niveles de la administración tradicionalmente estancos entre sí (prestaciones por desempleo y rentas mínimas). Sin embargo, no todas las CC. AA. establecen esta opción en la regulación de sus programas de ingresos mínimos. En algunos casos se imposibilita explícitamente complementar estos ingresos, que se conciben subsidiarios de otras prestaciones, subsidios o ayudas. En otros, como es el de Navarra, es posible complementar ambas prestaciones^[3]. Similar disparidad de criterios se encuentra también en lo que ha venido denominándose *estímulos al empleo*, y que en este caso tratan de hacer compatible la percepción de ingresos por trabajo con el acceso a los programas de rentas mínimas.

«Y ahora lo que me ocurre es me he puesto a trabajar [...] y a ver lo que me corresponde porque estoy trabajando 3 horas, me tendrán que reevaluar [...] he dao el aviso allí [en la Unidad de Barrio] pues que ya me he puesto a trabajar»

Samuel, 30 años.
Relato nro 16, cita nro. 47.

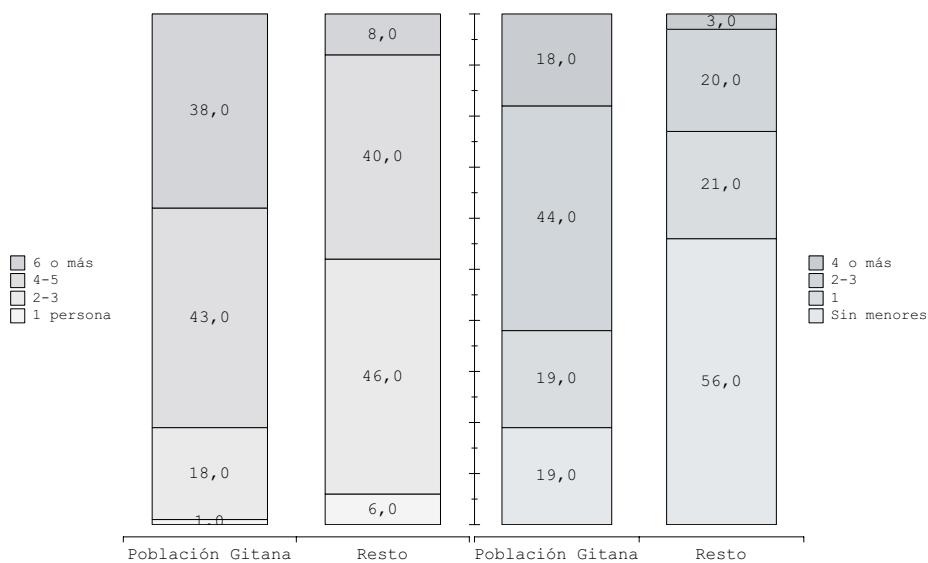
Aquellos hogares con muy baja intensidad de empleo, esto es, como apareció en los relatos, que apenas trabajan unas horas semanales o tienen contratos muy cortos,

^[3] A la cuantía que correspondería al hogar en concepto de ingresos mínimos, se deducen los ingresos computables procedentes de otras prestaciones e ingresos por trabajo.

pueden aumentar sensiblemente los ingresos dentro del hogar, permitiendo que el acceso a empleos que no llegan a aportar los ingresos suficientes al hogar alcancen finalmente unos niveles aceptables. La lógica de los estímulos al empleo trata además de bonificar a quienes acceden a este tipo de contratos. Los ingresos que se computan como rendimientos laborales no se sustraen al completo de la prestación renta mínima que correspondería al hogar, por lo que la suma de ambos ingresos es más alta que si no hubiera participación en el mercado laboral.

La desigual incorporación de estas medidas en los distintos territorios provoca que las familias con más dificultades experimenten niveles de protección económica muy diferentes en función de su residencia, una cuestión sobre que ya se tuvo ocasión de analizar. Ciertamente que antedichas medidas se han incorporado muy recientemente a la regulación Navarra. En los relatos por consiguiente se ha recogido periodos en los que estas nuevas lógicas todavía no se habían puesto en funcionamiento y los hogares desempleados solo disponían de los ingresos procedentes de la prestación, como es el caso de Constantino, con cuya cita se comenzó este epígrafe. Las dificultades padecidas por el hogar solo con estos ingresos aconseja la importancia de avanzar en medidas como las antes señaladas en todos los territorios para mejorar la protección de las familias, especialmente aquellas con menores, donde las privaciones pueden ser mayores.

Gráfica 8.1: Distribución del tamaño de los hogares (izquierda) y del número de menores por hogar (derecha), por grupos de población, 2011.



Fuente: FRA 2011 Roma survey

«Tengo la calefacción, pero cuando hace mucho frío, que veo que los críos no aguantan el frío, la enciendo, si no no... nos tapamos en el sillón con una manta, porque luego llega el mes y a ver quién paga»

Constantino, 46 años.
Relato nro. 6, cita nro. 48.

En relación a ello, el riesgo de pobreza entre la población infantil ha crecido notablemente en los últimos años en nuestro país, situándose por encima del que padecen el resto de grupos de población. En 2014, momento más álgido, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de la población menor de 16 años se situaba en un 35,4 %, 6,2 pp. por encima del conjunto de la población española y 7,9 pp. por encima de la media europea (Datos de EUROSTAT). Este crecimiento se ha producido además con mayor intensidad en comparación con otros grupos de población, y presenta un importante riesgo de cronificación a futuro (Marí-Klose *et al.*, 2016). Aunque no se trata de un fenómeno nuevo (en 2007 la tasa de riesgo de pobreza suponía ya un destacable 27,8 %, 4,5 pp. por encima del conjunto de la población) se ha visto agravado por el deterioro de las trayectorias laborales y disminución de las rentas de trabajo de los progenitores.

A ello hay que sumar que tampoco en nuestro país las políticas de protección de la infancia han estado suficientemente desarrolladas, como también ha quedado evidenciado en los últimos años. En el mapa de prestaciones monetarias familiares habría que destacar casi exclusivamente las ayudas de la Seguridad Social destinadas a cubrir la situación de necesidad económica de aquellos hogares en los que existe alguna responsabilidades familiar. En virtud de las altas tasas de natalidad de la población gitana y la débil situación económica de los hogares, un gran número de hogares gitanos son beneficiarios de las mismas, pero su cuantía y su periodicidad anual no alcanza para atender las necesidades económicas de los hogares con menores más vulnerables.

«Cada seis meses que cobramos lo de los críos... los puntos esos que les llaman. [...] Cada seis meses pagan por tener los críos una pequeña ayuda... no sé si cobro seiscientos y algo por los tres»

Pilar, 39 años.
Relato nro. 7, cita nro. 49.

Tampoco otras ayudas para la infancia fuera del ámbito de las antedichas prestaciones de la seguridad social han estado suficientemente desarrolladas en nuestro contexto. Ante las previsible consecuencias que los alarmantes datos sobre pobreza y privación infantil podían acarrear en la nutrición y el estado de salud de los menores, las ayudas para comedores escolares se han convertido en la principal vía para asegurarles una alimentación adecuada, y para aliviar económicamente a las familias con mayores dificultades. Sin embargo, debido a su planteamiento inicial como recurso de conciliación familiar, han resultado ineficaces como medio para compensar desigualdades económicas de los hogares, incluyendo muchos gitanos (FSG, 2013). Dicho sea de paso, este apoyo se limita al periodo escolar, por lo que no solventa las necesidades el resto del año. Y determinados hogares han tenido problemas para pagar la parte no subvencionada (normalmente la mitad) del coste de comedor, en algunos casos inasumibles (ver cita nro. 50).

Se ha señalado también que pocas de las familias que se han encontrado en situación de vulnerabilidad económica han podido disfrutar de las ayudas, bien por encontrarse en los límites de los baremos de acceso, bien porque les ha sobrevenido la situación de pobreza (por lo general se computan para el acceso a las becas los ingresos del año anterior al curso escolar). En estos casos han sido las entidades del tercer sector quienes han apoyado a las familias para acceder a estos recursos, incluso prestando el servicio en época estival para suplir antedicho hueco (Gutiérrez, 2014). Dicho todo esto, parece innegable que en nuestro país es necesario avanzar en el desarrollo de medidas que reduzcan los altos índices de pobreza infantil, lo que ha de redundar

sin duda en la mejora de los ingresos de muchos hogares gitanos en los que la pobreza económica y laboral se concita con la presencia de menores.

«El comedor me sale por mucho dinero. Me lo subvencionan, pero pa' cuando me lo subvencionan es enero o febrero»

Rocio, 42 años.
Relato nro. 5, cita nro. 50.

Los programas de rentas mínimas requieren de estrategias complementarias para mejorar su eficacia

Como se ha hecho mención en otras partes del texto, los programas y prestaciones de garantía de ingresos constituyen uno de los principales pilares de las políticas de inclusión, al tiempo que se establecen como última red de protección ante la pobreza y exclusión social (Moreno Fernández *et al.*, 2010; Moreno Fernández, 2001). En términos generales, tratan de proveer de unos ingresos mínimos a aquellos hogares que carecen de los recursos suficientes para satisfacer las necesidades más básicas. Tienen por lo general carácter subsidiario de otras prestaciones y se conceden con carácter temporal, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos previos relacionados principalmente con la residencia efectiva en determinado territorio y la comprobación de la insuficiencia de recursos e ingresos económicos en los hogares. La cuantía de la prestación es variable entre los territorios en función del tamaño de la unidad familiar y su percepción conlleva el cumplimiento de una serie de compromisos y obligaciones (como por ejemplo suscribir un acuerdo de incorporación/inserción sociolaboral, búsqueda activa de empleo, etc.).

De este modo, el origen étnico no constituye condición alguna que motive el reconocimiento del derecho a la prestación, a pesar de que exista la creencia generalizada en el debate público de que estos recursos se destinan con carácter preferente a minorías étnicas y a población inmigrante^[4]. Los hogares gitanos e inmigrantes beneficiarios de estas ayudas lo son en función de su especial vulnerabilidad y situación de exclusión social, no por su adscripción o pertenencia étnica. De hecho, la proporción de población extranjera o de origen inmigrante y gitana ha ido disminuyendo su peso relativo en tanto se han ido incorporando a las distintas RMA aquellos sectores de población que han ido agotando las prestaciones por desempleo contributivas y asistenciales y, en consecuencia, visto en la necesidad de recurrir al sistema de servicios sociales como demandantes de empleo e ingresos paliativos.

Tampoco la población gitana se ha visto discriminada de partida en el acceso a las prestaciones, aunque la limitación generalizada en acceso solo a personas adultas —por lo general mayores de 25 años— que mantuvieron muchos programas en sus inicios fue criticada por el asociacionismo gitano por aquel entonces al dejar sin cobertura a mucha población joven gitana emancipada. Cabe insistir en que las prestaciones de garantías de ingresos han tenido por lo tanto una función esencial en la protección económica de la minoría gitana más desfavorecida, que de otro modo habría padecido situaciones de privación y exclusión más severas. Conviene recordar llegados a este punto que, en algunos casos, como se tuvo ocasión de ver en el primer capítulo de este trabajo, se han mantenido cierto escepticismo acerca de las contrapartidas exigidas a la población gitana a la hora de percibir estos ingresos y rentas, lo cual, aunque debe

^[4] Según datos del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en 2016 menos de una tercera parte (31,6 %) de la población perceptora es extranjera. Solo una minoría de regiones identifican qué perceptores pertenecen a la población gitana, por lo que es difícil aproximar este mismo dato para la minoría.

ser rechazado, no es incompatible con esta función de salvaguarda de las economías familiares.

En paralelo, se ha mantenido por parte de los actores profesionales y políticos cierta preocupación ante la posibilidad de cronificación o acomodación de algunas familias en la prestación. Sin embargo, en el caso de Navarra casi un 60 % de las personas receptoras lo son por un periodo inferior a dos años en el periodo comprendido entre 2007 y 2015, y más de dos terceras partes por un periodo inferior a tres años (ver gráfica 8.3, p. 234). A tenor de ello, de las reducidas partidas para las prestaciones en los presupuestos de las administraciones en muchos territorios, y del reducido peso demográfico de la población gitana, todo apunta a que el nudo del conflicto se haya en la aparente valoración disonante sobre el trabajo que mantienen determinados sectores de la minoría.

En otro orden de cosas, como se adelantó, debido a la descentralización territorial de las rentas mínimas, existen notables diferencias interautonómicas en su concepción y alcance, por lo que no se puede hablar de un sistema de garantía de ingresos homogéneo en lo estatal. Por consiguiente, la situación de perceptora de la población gitana tampoco es homogénea a lo largo del país. Todavía más, con el incremento de la demanda en los últimos años, las prestaciones autonómicas han evolucionado modificando sus criterios, requisitos y las condiciones de mantenimiento en los programas. Medidas todas ellas resultado del debate sobre la sostenibilidad del sistema y que ha ido en paralelo al aumento de la demanda. Desde una perspectiva de conjunto puede aproximarse que durante los últimos años se han producido movimientos de endurecimiento de acceso a las prestaciones y de cierta inhibición de los programas (los presupuestos han avanzado por debajo del creciente nivel de demanda reduciendo la cobertura de los hogares necesitados). La tendencia ha sido hacia la igualación por la baja de los programas entre territorios con notables excepciones como la renta garantizada vasca. También el programa de rentas mínimas de Navarra, en el que se ubican los relatos de vida analizados, ha venido ocupando una posición destacable en el desigual panorama estatal de garantía de ingresos (Ayala Cañón, 2012), tanto por su cobertura de las situaciones de desempleo y pobreza como por la cuantía de las prestaciones (siempre en términos comparativos con otros territorios estatales).

En cualquier caso, a pesar de esta posición ventajosa, esta lectura resulta incompleta si no se tiene en cuenta el contexto en el que se percibe la prestación. En aquellas comunidades donde la cuantía resulta más elevada como Navarra, Baleares, Asturias o Euskadi (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2017) también es más elevada la carestía de los bienes y servicios básicos, lo que se traduce tanto una incidencia e intensidad de la pobreza por encima de las estimaciones habituales (Rubiera Morollón *et al.*, 2013) como, para el caso que nos ocupa, en una menor capacidad las prestaciones económicas para subsanar sus carencias económicas. Esto tiene importantes implicaciones en las trayectorias de inclusión de los hogares gitanos más desfavorecidos que, a pesar de los apoyos recibidos, ven limitado su acceso al consumo y reducida su capacidad de afrontar gastos extraordinarios:

«Tengo de gastos la hipoteca, el agua, la luz, el gas, comer todo el mes... así que fijate... ¿de dónde sacamos tanto? Así pasamos de necesidades. Los colegios, y la única que me come en el comedor es la de siete años, que ya me quito la comida de una persona al día»

Sara, 34 años.
Relato nro. 11, cita nro. 51.

La fragmentación, descoordinación e inequidad del sistema de protección social en nuestro país ha quedado plasmada en estudios previos (Laparra Navarro, 2010; Laparra Navarro y Ayala Cañón, 2009). También son conocidas las perniciosas consecuencias que estos huecos en el sistema provocan en los hogares que quedan desprotegidos y donde se concatenan las dificultades (Lasheras Ruiz y Martínez Virto, 2012). Con menos frecuencia se ha puesto el foco en la generación de «efectos desintegradores de las políticas de integración» (Lasheras Ruíz *et al.*, 2017). El análisis desde esta última óptica hace referencia tanto a la insuficiencia y carencias de las políticas de integración/inclusión, como a que pueden llegar a provocar resultados contraproducentes al reproducir escenarios de escasez; como a la aprehensión por parte las personas beneficiarias de las medidas de inclusión de discursos responsabilizadores y culpabilizadores hacia grupos con los que comparten vulnerabilidades, normalizando la insuficiencia de la red de protección social y la ilegitimidad para demandar protecciones más dignas.

Nos centraremos aquí sobre todo sobre el primero de estos puntos, señalando algunos de las carencias y efectos adversos de los programas de rentas mínimas detectados en los relatos de vida y vinculados con las situaciones más extendidas que en ellos se recogen (una prolongada situación exclusión, hogares de gran tamaño, difícil inserción laboral, desarrollo de actividades informales, etc.).

Las rentas mínimas en el caso de los sectores de población más empobrecidos

Así, en primer lugar, además de la antes señalada dificultad para costear los bienes más básicos, habría que tener en cuenta que las situación de endeudamiento previa de los hogares en los que se percibe la prestación disminuye su impacto. Es el caso de Julia, en cuyo hogar los únicos ingresos son los procedentes de la renta mínima y de la chatarra:

« Todos los retrasos de la renta básica, tres o cuatro meses, cuando llega la renta, todo para el banco, para todos los retrasos, la renta básica es como una barita mágica, te la dan y te la quitan... »

Julia, 36 años.
Relato nro. 10, cita nro. 52.

En el fondo subyace el interrogante sobre la capacidad de las prestaciones de rentas mínimas para erradicar las situaciones de pobreza económica más graves. Este debate en nuestro país ha tenido como referencia ideal el modelo vasco de garantía de ingresos mínimos —denominada Renta Garantizada de Ingresos desde 2008— por su largo desarrollo histórico —que se remonta a finales de los años ochenta— así como el avanzado desarrollo material de la prestación en términos comparativos en lo estatal (cuantía percibida, duración de la prestación, complementos para coste de vivienda, etc.). Por un lado, autores críticos como Uribarri (2017, 2015) sostienen que el caso vasco muestra no solo las dificultades en la gestión de las prestaciones condicionadas, sino que también el fracaso del modelo de rentas mínimas de por sí para acabar con las situaciones de pobreza y exclusión más graves frente a otras propuestas como la renta básica universal/ciudadana (e incondicional). Se alude como principales argumentos la baja tasa de cobertura sobre la población en situación de riesgo de pobreza, y su limitada capacidad para que quienes la perciben salga de la misma.

Según datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) en 2016, a pesar de alcanzar a un 6,3 % de la población de la Comunidad Autónoma Vasca, cifra

sin parangón en el resto de territorios estatales, el sistema alcanza a un 69,3 % de la población en riesgo de pobreza, dejando atrás al nada despreciable 30,7 % restante de los individuos. Y mientras un 36,8 % de la población en riesgo consigue, prestación mediante, salir de la pobreza real (3,3 % de la población total de la CAV), casi un tercio (32,5 %) de la población en riesgo de pobreza no consigue escapar de la misma (ver gráfica 8.2) a pesar del apoyo económico recibido.

En el anverso, las posturas que defienden el modelo actual actual de rentas mínimas vasco se apoyan sobre todo en la capacidad de la prestación para mitigar significativamente el fenómeno de la pobreza, si bien no para toda la población en riesgo de pobreza como muestran los datos previos, al menos con cierta intensidad para el conjunto de la población perceptora, incluso la que no alcanza a salir del umbral de la pobreza. De nuevo según datos de la EPDS en 2016, entre quienes no consiguen salir de la situación de pobreza, las prestaciones del sistema de garantía vasco permiten reducir la distancia que separa los ingresos disponibles y el umbral de pobreza de un 74,2 % a un 16,1 %.

Un segundo elemento a tener en cuenta para quienes defienden el modelo es la capacidad de la Renta Garantizada de Ingresos (RGI) para traspasar la frontera de la lucha contra la pobreza para convertirse en una herramienta que permite el acceso a mayores niveles de bienestar de quienes acceden a salarios y empleos más modestos y precarios (Sanzo González, 2013). La prestación, siguiendo la tendencia europea, incorpora medidas de estímulos al empleo para evitar la denominada *trampa de la pobreza*, esto es, que la baja calidad del empleo al que pueden acceder los sujetos incluyendo desincentive el acceso y se tome preferencia por las prestaciones asistenciales. En consecuencia, en los hogares con al menos una persona ocupada, la reducción de la pobreza se redujo un 42,2 % en 2014, 3,5 pp. por encima del conjunto de los perceptores al integrar rentas de trabajo con la prestación (Zalakain, 2014).

Existen entonces dudas razonables para pensar que en aquellos casos en los que las situaciones de exclusión tienen un largo recorrido, la percepción de ingresos temporales va a poder revertir con facilidad la situación de partida. Largos procesos de deterioro necesitan con toda probabilidad de procesos de reparación y reconstrucción de igual medida, lo que no hace sino aumentar los costes de los programas. Esta ha sido una de las principales críticas a los programas de garantía de ingresos condicionales —y temporales— por parte de quienes defienden opciones más radicales de redistribución de la riqueza y lucha contra la exclusión a través de rentas incondicionales. Se sostiene que solo de este modo es posible la emancipación de los individuos de las estigmatizantes e ineficientes rentas mínimas que no son sino herramientas de gestión de la pobreza (Sáez Bayona, 2002; Sales i Campos, 2014). En el reverso, el punto de conflicto ha sido puesto no en la falta de operatividad de las prestaciones de mínimos actuales, sino en la ineficacia de los programas de inserción laboral, lo que explicaría el mantenimiento en las prestaciones durante largos periodos en las prestaciones (Hidalgo Lavié, 2008).

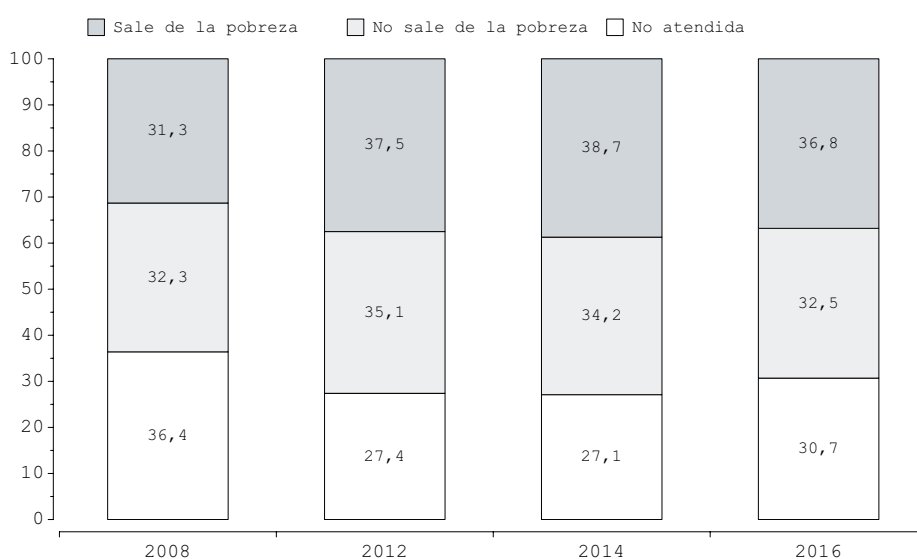
En todo caso, existe bastante consenso en que las prestaciones de ingresos mínimos, como el resto de las políticas de bienestar, maximizan la tensión existente entre «lo que hay que hacer» y «lo que se puede hacer» (Offe, 2005). En otras palabras, el no siempre fácil encaje de la preocupación por la población más desfavorecida y las externalidades negativas que genera la pobreza al conjunto de la población por un lado, y la disponibilidad de recursos económicos, materiales y simbólicos (apoyos necesarios entre la mayoría para desarrollar las inversiones necesarias) que permitan atender esa preocupación por otro.

A este respecto hay un creciente interés por analizar desde el punto de vista econó-

mico cuál es el rédito o déficit generado por las políticas de garantía de ingresos para legitimar su expansión. Los más recientes análisis muestran como el impacto de estas medidas es mucho más positivo del que se suele figurar. Así, se ha mostrado como mientras que la administración pública recobra parte del dinero invertido a través de impuestos indirectos, la sociedad en conjunto se beneficia indirectamente a través del consumo de estas transferencias sociales (Observatorio de la Realidad Social, 2016).

Para el caso de la población gitana, que viene copando las posiciones más empobrecidas de la estructura socioeconómica, resulta de especial interés este debate, puesto que solo con el desarrollo de un sistema de garantía de rentas mínimas eficaz pueden solventarse las profundas dificultades asociadas a la falta de ingresos que padece. Como se verá en lo sucesivo, para que así sea, es importante que en ello se tengan en cuenta de manera urgente, no sólo cuestiones como las señaladas (un mayor tamaño familiar que precisa de apoyos económicos más intensos, especialmente con la presencia de menores; una mayor proporción de casos de exclusión de largo recorrido que requeriría de apoyos más sostenidos, etc.) sino que también estos han de adaptarse a las escasas posibilidades de inclusión en el mercado de la minoría y a sus estrategias económicas.

Gráfica 8.2: Impacto del sistema RGI/ECV/AES sobre la población en riesgo de pobreza, 2008-2016.

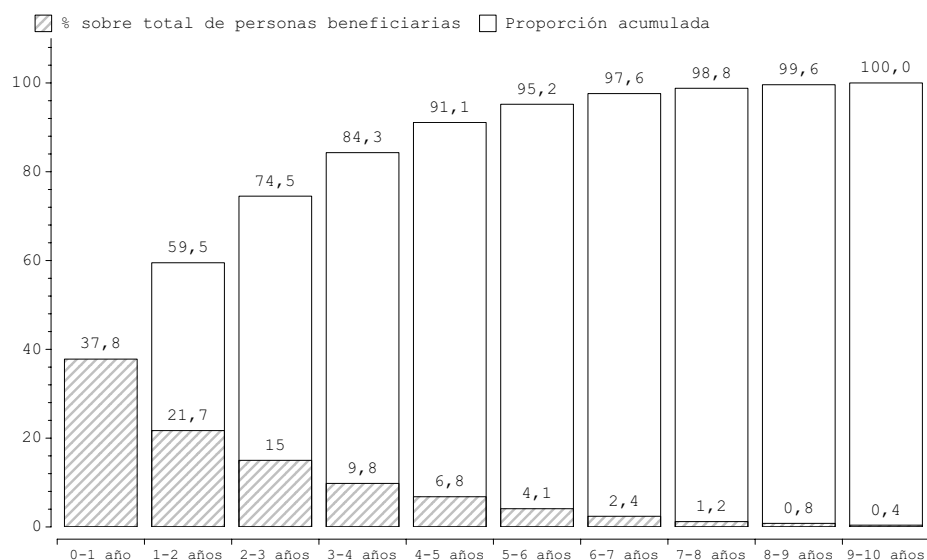


Fuente: Reconstrucción a partir de datos del Informe EPDS 2016

Las medidas de inhibición de las prestaciones de ingresos mínimos tienen un impacto notable en su capacidad inclusiva

No sólo la eficacia del programa se ha visto afectada por esta cuestión sobre el alcance o no a todos los sectores de población con dificultades económicas, y en especial a los que más las padecen. Como en otros territorios, también de un tiempo a esta parte ha venido incrementando la presión sobre el sistema haciendo menos ágil su gestión,

Gráfica 8.3: Tiempo total de percepción de renta mínima de Navarra, 2007-2015



Fuente: Reconstrucción a partir de datos del Observatorio de la Realidad Social de Navarra, 2017

lo que en último término, al menos como ejemplifica el caso de Navarra, puede limitar notablemente su capacidad protectora e inclusiva (Pérez Eransus, 2012). En efecto, el progresivo aumento del volumen de población perceptora de la prestación que se produjo con el arribo de la crisis económica, y la intensidad de trabajo administrativo que suponían las renovaciones semestrales que por aquel entonces acarrea el programa, ocasionaron dificultades en las fases de gestión, renovación y resolución de la renta, por lo que muchos hogares en situación de emergencia económica han podido quedar desprotegidos económicamente durante mucho tiempo por este hecho, agravando los problemas que padecían los hogares.

La coyuntura y las rápidas transformaciones sociales dejaron desfasadas las lógicas de gestión de una prestación concebida para atender a un volumen menor de la población, en territorios como el navarro, de pequeñas dimensiones y muy localizado. En cambio, como ya se adelantó cuando se revisó el modelo de inclusión de Navarra, algunas decisiones adoptadas ocasionaron también antedicha reducción del impacto de las políticas de inclusión. En el año 2012, momento de mayor impacto de la crisis en el territorio navarro, se acometió una modificación de la orientación de la prestación que trataba de prevenir la dependencia limitando el periodo máximo de percepción de la misma a veinticuatro meses (ver sección 5.4, p. 107). Como cabría esperar, todo ello impactó notablemente en las economías familiares que sólo disponían de estos ingresos, entre ellos muchos hogares gitanos.

«Pero me la quitaron un año [renta mínima] y ahora le he echao [sic], y ahora me han concedido después del año [...] porque dicen que puedes cobrar dos años, luego tienes que estar un año sin cobrar, luego otro, pues así. Pero claro, eso, cuando la renuevas, te pegas otros tres meses sin cobrar, luego otro... [...] Claro, luego te cobras los dos meses de golpe, pero a mi no

me gusta eso, yo prefiero cobrar todos los meses lo que es, porque ¿qué hago en esos meses?»

Ángela, 35 años.
Relato nro. 9, cita nro. 53.

Durante el tiempo que ha permanecido sin cobrar la prestación Ángela se ha sustentado sobre todo gracias al apoyo de su entorno más próximo, sobre todo de su madre, quien participa en un taller ocupacional de una entidad del que recibe una pequeña gratificación que aún así se muestra limitada: «pues, hay veces que mi madre sube a Cáritas, ahí le suelen pagar algún recibo alguna vez, y otras veces pues, pa' otro mes se le juntan pues dos...». De igual modo, entre los principales cambios implementados en aquel momento se introdujo una reducción progresiva de las cuantías, aumentando las dificultades de los hogares para hacer frente a las necesidades más básicas.

«Yo por ejemplo, hace unos años, como cosa de dos años o así, cobraba casi novecientos euros, y luego por el tema de la ley que salió... que llevase más de dos años... En vez de quitármela, pues lo que hicieron fue bajarme la cantidad, entonces de cobrar novecientos euros, a cobrar setecientos euros, que quieras o no... son doscientos euros, y por eso es porque me veo más afectada, por eso, porque son doscientos euros que claro, que ahora, pues fíjate...»

Lorena, 24 años.
Relato nro. 3, cita nro. 54.

Así las cosas, lo central es que los continuos cambios en los requisitos de la prestación no solo complejizan la gestión de la misma por parte de los equipos profesionales de servicios sociales, sino que ahondan en la limitada capacidad de protección de la prestación, introducen incertidumbre en los hogares beneficiarios, y alejan a la prestación de las situaciones de necesidad que pretende paliar (Pérez Eransus y Martínez Virto, 2015). Lo que igualmente parece quedar en evidencia es que las medidas de persuasión tienen poco sentido en un contexto de escaso empleo para los sectores más desfavorecidos. Si no se tienen en cuenta estas variables, proliferan los efectos contraproducentes y estigmatizadores que no hacen sino favorecer la reproducción de las situaciones de exclusión.

Estas estrategias como se decía buscan persuadir a los individuos de *quedarse* en las prestaciones. Sin embargo, en nuestro contexto se han llevado a cabo numerosos estudios que han arrojado luz sobre las estrategias y continuos esfuerzos de los individuos y hogares para tratar de rehuir la situación de pobreza y exclusión social en la que se encuentran inmersos o que les acecha. Estrategias que han implicado la re/incorporación al mercado de trabajo, emprender acciones de mejora de la formación y cualificación laboral, la aceptación de trabajos precarios y de baja calidad, o la búsqueda de ingresos complementarios en otras actividades (Martínez Virto, 2014). En sintonía con ello, entre los relatos consultados no hay indicios que concluyan lo contrario para buena parte de la población gitana, quienes también disponen de estas estrategias, en algunos casos asumiendo importantes riesgos para mantener sus medios de vida, como se vio entre las familias vendedoras ambulantes en el capítulo previo.

«Yo tengo una tarjeta de transporte, esa tarjeta de transportes tiene unos gastos, y esos gastos yo... vendiendo. He vendido mi casa, he vendido la camioneta. [...] Porque si pierdo la tarjeta de transporte luego no me la dan

otra vez, entonces yo, ¿yo qué hago después? Entonces estoy aguantando, y no quiero, no quiero darme por vencido [...] Porque yo no sé hacer otra cosa, tengo 46 años y yo llevo 25 años con el camión, con la tarjeta de transporte, y si yo ahora la pierdo, ¿a dónde voy?»

Juan, 42 años.
Relato nro. 5, cita nro. 55.

Hay que tener en cuenta además que cuestiones antes vistas como lo intrincado de la gestión de determinadas prestaciones sociales, la insuficiencia de los ingresos, y la dependencia de la administración también se muestran determinantes para preferir el empleo a la percepción de la prestación por parte de las familias gitanas incluídas, quienes por lo general buscan mantener su autonomía y emancipación con respecto a las ayudas externas:

«Pues tener un trabajo con el... pues pa' llevar todo bien, que no les falte nada a mis hijos, porque sí, estoy cobrando la renta, pero eso no es fiijo. Ahora se me acaba y tienes que esperar cuatro o cinco meses a que te venga... y haber qué haces esos cuatro o cinco meses.»

Pilar, 39 años.
Relato nro. 7, cita nro. 56.

«La renta, por ejemplo, novecientos euros. Pues toma mil y vete ocho horas a limpiar el monte. Y tan a gusto, y así estamos entretenidos, y vas cotizando, ¿no? [...] ¡Claro!, y no parece que estás mendigando y que te están regalando el dinero. Además, el trabajo dignifica al hombre»

Iván, 38 años.
Relato nro. 1, cita nro. 57.

Las estrategias de diversificación de ingresos entre la minoría se apoyan en las prestaciones asistenciales y en las estrategias informales

La irregularidad temporal de la prestación, unida en algunos hogares a la percepción de cuantías insuficientes para revertir situaciones previas de privación y endeudamiento, ocasiona que en determinados casos se desarrollen en paralelo de otras actividades económicas. Se trata de una estrategia con la que se busca acceder a unos ingresos complementarios —generalmente escasos— que contribuyan al sostenimiento de los hogares. En el caso de la minoría este comportamiento está bastante generalizado, y así se percibe en los relatos de Lorena (relato nro. 3), Ricardo (relato nro. 4), David (relato nro. 8), Julia (relato nro. 10), Sara (relato nro. 11), Mariano (relato nro. 17) o Marta (relato nro. 12):

«La chatarra no es que salga rentable, pero por lo menos si te ha traído diez euros... [...]. Uno no tiene que esperar a cobrar [la renta mínima], es que sino qué comes todo ese mes... claro que lo pasamos todos mal, porque esperas a cobrar el mes y cuando cobras tienes un montón de pagos y lo poco que te queda...»

Marta, 39 años.
Relato nro. 12, cita nro. 58.

«Y por la noche, ya empezando a darle vueltas a la cabeza a ver dónde tengo que ir a ganarme las mil pesetas o los diez euros de ahora, ¿no? Y me cojo y me levanto por la mañana, y ya me cojo mi cacharro, me voy aquí, me voy allá. A ver si puedo ganarme de alguna manera, sacar los diez, quince o veinte euros o lo que sea, ¿no? [...] Tienes esa capacidad de decir, venga, a ver si puedo, pero... que es que no lo sacas, es que no lo sacas»

David, 52 años.
Relato nro. 8, cita nro. 59.

Desde luego, no se trata esta de una estrategia exclusiva de la población gitana. Es sabido que también otros sectores de la población se ven en la necesidad de recurrir a este tipo de medidas en nuestro entorno, bien realizando *horas* de limpieza y cuidado en hogares privados, bien realizando pequeños trabajos (tajos) en sectores como la construcción, agricultura o industria. En algunos de los relatos examinados así sucede también para algunos individuos, como es el caso de Iván, que mantiene algunos contactos y redes de su experiencia trabajando en la construcción (cita nro. 60). El hecho de que entre la población gitana se desarrollen por sobre otras actividades como la recogida de residuos tiene que ver a buen seguro con la interrelación de diversos factores, entre ellos, algunos de los aquí ya señalados: la transmisión de los conocimientos necesarios para el desempeño del mismo en el entorno más cercano, la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo la misma o el contacto con una red de proveedores de los materiales. Además de estos factores no hay que dejar de mencionar aquellos otros exclusógenos que relegan a los sectores de población más vulnerables hacia las actividades más marginales de la economía y que les imposibilita acceder a determinados nichos de empleo, incluso cuando de desempeñar tareas informales menos marginales se trata, como se pudo comprobar por ejemplo en el acceso a tareas domésticas en el hogar.

«De vez en cuando alguno me llama [amigo], “oye, pícame un baño”. Tengo amigos por aquí y eso... Me llevo veinte euros por la mañana y le pico el baño, le bajo el escombros, cosas así. Pero eso, cada vez me llaman menos... Antes me llamaban dos o tres veces al mes, y ahora me llaman una vez cada dos meses»

Iván, 38 años.
Relato nro. 1, cita nro. 60.

Siguiendo la tendencia europea en la materia (SIIS, 2017), es perentorio compatibilizar los programas de rentas mínimas con la realización de trabajos y actividades económicas precarizadas. Si se plantea la disyuntiva entre prestación o empleo, se alude, se corre el riesgo de desincentivar el acceso al segundo. No se trataría de una cuestión puramente moral (ganarse el sustento a través del trabajo) —sabiendo además que en ello hay de fondo un controvertido debate de gran calado que advierte sobre una posible subvención al empleo precario que contribuiría a su continuidad y legitimación— sino que se trataría de que las poblaciones vulnerables puedan seguir aprendiendo y desarrollando habilidades y conocimientos que, con el apoyo necesario, puedan favorecer a medio plazo sus itinerarios de inclusión.

Pero aunque las prestaciones de ingresos mínimos en algunos territorios empiezan a hacerse compatibles con la percepción de ingresos por trabajo, no es menos cierto que muchos hogares los empleos a los que se puede acceder son muy precarios e informales, como ejemplifica el fragmento anterior del relato de Iván. Se ha podido ver en

las líneas previas que las prestaciones económicas no siempre resultan suficientes para acceder a un nivel mínimo de consumo, por lo que las estrategias de supervivencia desarrolladas pueden ser en algunos casos, sino determinantes, al menos mitigantes para las economías domésticas. Aunque la recogida de chatarra se perfila como la principal estrategia empleada en los hogares, de un tiempo a esta parte también muestra visos de agotamiento. En gran parte debido a pérdida de rentabilidad de la actividad, pero también por la creciente regulación sobre la recogida de residuos que penaliza a quienes la realizan de forma más precaria: «*si salen sin pagar, salen con miedo, porque si le pillan es una multa de no se cuánto dinero, un montón, y los chatarreros no les van a comprar si no presentan los papeles*» (Marta, relato nro. 12).

Las medias más inclusivas y comprensivas con la situación de la minoría serán aquellas que les permitan alcanzar los máximos ingresos posibles y que permitan aflorar la economía sumergida. Medidas como reducciones en las cuotas de seguridad social a hogares desfavorecidos para que puedan normalizar sus actividades pueden ser un claro ejemplo. Este desarrollo es compatible con otras acciones que permitan progresivamente a la población gitana salir de nichos laborales que se entienden por agotados por la propia población que los desarrolla. Algunos estudios previos sobre las posibilidades de inserción de la minoría se han acercado a este paradigma cuando han sostenido que las administraciones públicas deben apoyar la integración laboral de la minoría aprovechando las competencias y habilidades aprendidas por la población gitana en las actividades que han venido desarrollando hasta ahora, en tanto coinciden con las demandadas de «autonomía, polivalencia, habilidades comunicativas, capacidad de asumir riesgos y de tomar decisiones» de la actual sociedad (Vargas, 2004, p. 56). Se podría añadir, también con valores en alza como el ecologismo, reciclaje o ambientalismo.

Caso contrario son aquellos otras situaciones en los que estas estrategias se llevan a cabo en condiciones más penosas, que incluso pueden acarrear más problemas todavía a los hogares. En algunos casos esta urgencia puede acarrear la asunción de riesgos en la búsqueda de recursos de supervivencia, como es el caso de Iván (relato nro. 1): «*me metí en una nave que no tenía que haber metido... y me cayeron los pallets encima*». Pero también de quienes se ven forzados a reproducir la estrategia hasta el punto de tensar la situación económica de los hogares (cita nro. 61). Es en estos casos donde la protección económica se muestra prioritaria puesto que los procesos de inclusión pueden resultar más complejos si estas estrategias contribuyen a empeorar las condiciones de los hogares.

«Salía, me gastaba los diez euros que le echaba a la camioneta de gasoil, no cogía un hierro. Iba donde mis amigos, “estamos cerrando”, otros iba y ya no estaban, otros se había echado a otros negocios que no producen chatarra. Y así: otro día, otros diez euros de gasoil, otro día, otros quince euros de gasoil... Así sucesivamente, hasta que ya no tenía ni para gasoil».

Daniel, 35 años.
Relato nro. 24, cita nro. 61.

Con todo, parece evidente que para construir una sociedad más inclusiva es de vital importancia reforzar la protección social de las personas que se encuentran en situación de desempleo, procurando, al menos, que la brecha entre las personas con

trayectorias laborales continuas y las que han tenido mayor intermitencia sea lo más estrecha posible. De este modo se podrían prevenir muchas de las situaciones de desprotección que han padecido los hogares que se han ido alejando del empleo ordinario. No obstante, parece ineludible que en paralelo se han de llevar a cabo las reformas necesarias para revitalizar el tejido productivo y ofrecer oportunidades laborales a los sectores más alejados del empleo, y disminuir las desigualdad entre rentas de trabajo.

Sin lugar a duda, la población gitana se vería favorecida por medidas de este calibre. Los sectores de población gitanos y no gitanos que han accedido a empleos normalizados habrían tenido más recursos a su alcance para sortear las situaciones de dificultad que el desempleo sobrevenido y la ausencia de carreras laborales estables les han ocasionado. No obstante, para la mayoría de la población gitana a la que nos hemos acercado, carente de ingresos procedentes del mercado laboral normalizado, resulta más urgente el desarrollo de una genuina red de garantía de ingresos, suficientemente dotada y compacta, que les permita satisfacer las necesidades más básicas de sus hogares, hacer frente a las deudas contraídas y acceder a una estabilidad económica hasta ahora inalcanzable.

En todo caso, el aporte de unos ingresos suficientes y periódicos por si solos no sería capaz de deshacer los itinerarios de exclusión, pero al menos con unos ingresos económicos suficientes se podrían apaciguar las nocivas consecuencias que especialmente para los menores tiene el desarrollo de sus primeras etapas vitales en hogares desfavorecidos, como por ejemplo, la aparición de dificultades para desarrollar sus competencias académicas. Cuando los niños procedentes de hogares pobres llegan al sistema educativo están menos preparados para aprovechar los aprendizajes (Sherman, 1997). Estas diferencias no son además fácilmente atenuables, por lo que van repercutiendo negativamente en el rendimiento escolar y académico.

Pero no sólo el acceso al capital cultural-educativo se ve comprometido. También es sabido que los hogares más pobres tienen menores niveles de salud y esperanza de vida. Esta brecha entre la población gitana y el resto de la sociedad se ha ido cerrando en las últimas décadas en nuestro país gracias al desarrollo de las políticas sanitarias universales, pero corre el riesgo de crecer de nuevo si no se toman las medidas preventivas adecuadas.

8.2. Principales problemáticas en el acceso y desarrollo de los recursos territoriales de inclusión

Las prestaciones económicas de garantía de ingresos no agotan los apoyos recibidos por la población gitana, ya que una parte relevante de los recursos de inclusión han tratado de promocionar la incorporación sociolaboral de los sectores de población más vulnerables a través del acompañamiento sociolaboral. Se ha apuntado que estos recursos tendrían un carácter ambivalente, lo que favorecen que se empleen con lógicas muy distintas y que van desde la contraprestación por los apoyos económicos recibidos (vinculados a la percepción de las rentas mínimas), hasta su uso como herramientas cualificantes y capacitantes de la autonomía e incorporación laboral de las personas beneficiarias (Pérez Eransus, 2016). A nivel estatal, como demuestra el análisis comparado de distintos modelos de inclusión territoriales, el desarrollo de estos dispositivos entre autonomías es muy dispar (Pérez Eransus y Martínez Virto, 2018), por lo que también el acceso de la población gitana a estos recursos va a resultar muy variable entre territorios.

En Navarra ya se concluyó que el desarrollo de este tipo de medidas ha sido por lo general notable —en términos comparativos con respecto a otros territorios estatales— puesto que uno de los pilares del modelo de inclusión del territorio se ha sostenido sobre la idea de que es posible ofertar empleos a los sectores más vulnerables de la población. En todo caso, dada su especialización, intensidad de trabajo, y carácter técnico, los distintos recursos de incorporación sociolaboral del territorio son herramientas muy limitadas en plazas que alcanzan a una parte minoritaria de las personas en situación de vulnerabilidad. El acceso a estos dispositivos además es generalista —no están destinados a la población gitana en particular—, pero teniendo en cuenta el espacio que ocupa la minoría en el escenario de la exclusión y sus altas tasas de actividad, estos recursos se tornan fundamentales para la población gitana incluída. Así se puso de manifiesto cuando se examinó el modelo de inclusión Navarro (ver p. 107 y siguientes).

Hay que tener en cuenta además que las *políticas activas de empleo* se han enfocado sobre todo hacia perfiles con mayor cualificación y se han mostrado ineficaces para con los perfiles con más dificultades de acceso al empleo o con baja formación prelaboral, lo que ha contribuido a la segmentación entre la población más vulnerable, entendida como *poco empleable*, atendida principalmente desde servicios sociales, y el resto, atendida por lo general desde servicios de empleo. La experiencia de los relatos aquí examinados parece apoyar esta idea, ya que la mejora de la cualificación y preparación laboral de estos se va a dirimir sobre todo en los recursos de empleo desarrollados desde servicios sociales, y en menor medida en los servicios públicos de empleo del territorio.

A este respecto, es necesario recordar que las entidades del tercer sector han desarrollado programas de formación y capacitación para el empleo adaptados al perfil y nivel de instrucción previa de la población gitana. En algunos casos han dispuesto también medidas de intermediación y prospección de empleo con terceros (empresas, centros de trabajo...) o de generación directa de empleos (centros de inserción, empresas sociales...). Estos recursos comparten no obstante con el resto de medidas de inclusión algunos retos y limitaciones. Su capacidad de cobertura sobre la población con dificultades continua siendo también baja, aún cuando algunos de estos se dirijan preferentemente a población gitana. Por otro lado, en un mercado laboral cada vez más competitivo, también van a encontrar serias dificultades para que los procesos formativos culminen en contrataciones estables^[5]. Algunos relatos examinados en partes previas ya avanzaban en esta idea. Cuando se analizaron las dificultades de las mujeres gitanas para acceder a los empleos cualificados en el sector servicios ya se advirtió la problemática inserción en estos incluso después de haber completado largos itinerarios formativos (ver cita nro. 28, p. 207).

En el caso Navarro las vías de participación de la minoría en algunas de las medidas de inclusión más avanzadas del territorio —en concreto centros de inserción y viviendas sociales— se ven favorecidas por la participación en su desarrollo de entidades privadas que tienen por misión la atención y promoción de la minoría gitana. La participación directa de las entidades gitanas en estos programas no sólo sirve para *asegurar* una vía de entrada a los dispositivos para la minoría. Dada la proximidad y el contacto continuo que las entidades mantienen con la comunidad, con ello también se favorece que se puedan priorizar la atención de las familias que padecen situaciones más graves y/o urgentes, o aquellas en las que el acceso a los dispositivos puede

[5] Según datos del programa ACCEDER de la FSG, a nivel estatal, en el periodo 2000-2014 han participado 88.402 personas, de las cuales 27.059 han recibido alguna formación y 22.497 (24,4 %) logran insertarse. En Navarra este porcentaje es algo mayor, del 35 %, con 629 personas insertadas a lo largo del mismo periodo.

resultar determinante para provocar cambios definitivos en sus itinerarios. En cierta medida, en un contexto de amplias necesidades y demandas, la delegación de esta responsabilidad al criterio profesional de las entidades ha permitido hacer operativa la compleja tarea de gestionar los limitados recursos disponibles. Lo que no quiere decir que estas no se hayan visto en la tesitura de tener que seleccionar a quienes participan, por ejemplo, en el programa de vivienda social entre un amplio número de casos necesitados de vivienda.

Situación parecida a la de aquellos otros recursos que surgieron para atender aquellos casos que requieren de un acompañamiento especial para salir de las situaciones de exclusión (ESP, EISOVI...). Inicialmente su dimensionamiento (plazas, intensidad de la prestación del recurso...) estaba planificado para alcanzar a los sectores de población con mayores dificultades. Sin embargo, con el aumento del volumen de personas demandantes de apoyo y la diversificación de perfiles se ha ido poniendo en cuestión su cometido (Sánchez Salmerón *et al.*, 2018). Se trata de recursos que vendría muy bien a distintos perfiles con distintos grados de proximidad hacia el empleo (más o menos cualificados, con mayor o menor experiencia laboral, etc.), sobre todo cuando estos recursos implican el acceso a un empleo con sus respectivos ingresos, generación de derecho a prestaciones por desempleo, etc.

Hay un importante aumento de la competencia por los recursos en definitiva que hace que se haya mantenido cierta preocupación por que estos dispositivos estén siendo destinados a aquellos perfiles más empleables o cuya situación no reviste tanta gravedad. Esto no tiene por qué operar en contra de la minoría en su conjunto, porque como se mostró con anterioridad, existen trayectorias muy diferentes entre la misma, aunque quizá sí entre quienes tienen un nivel menor de empleabilidad.

Concebido todo lo anterior, queda por señalar que la experiencia en los distintos recursos de inclusión del territorio de la población gitana cuyos relatos se están analizando va a estar mediada por las conjunción de las cuestiones clave que se han referido con anterioridad, esto es, nuevamente: la fuerte distancia que mantienen con el empleo —debido en gran medida a la ausencia de oportunidades para ello— y la emergencia por acceder a unos ingresos, que incluso cuando se perciben, se muestran en la mayoría de los casos insuficientes. Este es el trasfondo sobre el que se trabaja la inclusión de la minoría, y sobre el que se trata de aportar herramientas para que los hogares puedan emanciparse.

La inclusión por el empleo se ve cuestionada en un contexto de escasez del mismo y de persistente discriminación hacia la minoría

Se ha tomado en cuenta a lo largo de este trabajo que un nudo central en el debate sobre las políticas de inclusión se encuentra en el papel que el acceso al empleo ha de ocupar en su desarrollo. Las políticas de inclusión tratan de acercar a los sectores de población hacia el empleo normalizado bajo el convencimiento de que esta es un vía útil para que muchos hogares puedan emanciparse y llevar una vida autónoma y digna. Pero las medidas de preparación para el empleo no se limitan en todo caso a mejorar la cualificación y capacitación de los individuos incluídos, sino que suelen ir acompañadas de otras acciones de habituación y adquisición de habilidades personales, especialmente cuando se trata de perfiles o grupos de población cuya experiencia laboral es prácticamente inexistente, necesitan aprender cuestiones básicas como el idioma, o cuando se trata de individuos cuyas trayectorias de exclusión han

sido muy severas por lo que sus procesos de inclusión e inserción laboral requieren en consecuencia una progresión más escalonada.

Por lo general los distintos territorios han trasladado esta lógica a sus mapas de inclusión. Coexisten recursos encaminados hacia la orientación y formación para el empleo —cuyo propósito es favorecer el acceso a un puesto de trabajo ordinario— junto con aquellos otros esencialmente dirigidos al apoyo y acompañamiento sociolaboral. Mientras que en los primeros el riesgo de pérdida del puesto de trabajo es alto si no se cumplen con las responsabilidades y expectativas, en cambio, en los segundos, más protectores, no es tan importante el rendimiento laboral como lograr otros beneficios y aprendizajes, siendo sobre todo los perfiles más excluidos quienes participan en estos últimos. Otra diferencia primordial es que para los primeros es preciso que exista un mercado laboral que capte a quienes demandan empleo, en tanto los espacios protegidos resultan del mayor o menor desarrollo institucional del empleo social. En algunos territorios el liderazgo e impulso de los actores sociales privados puede ser además determinante para ello, tal y como resultó ser el caso de Navarra.

En este mismo territorio en un extremo se sitúan por ejemplo los talleres ocupacionales (desarrollados por entidades como Cáritas), donde el objetivo de acceso al empleo queda muy lejano para las personas partícipes. En el vértice opuesto se encontraría aquellos recursos que tratan de ser más cualificantes y acercar al empleo normalizado, y en principio dirigidos a quienes tienen un nivel de instrucción mínimo o una experiencia previa mayor. Entre estos se listan por ejemplo el programa ACCEDER, y en general el resto de apoyos individualizados para la búsqueda de empleo y formación. En un punto intermedio se ubicarían recursos como el Empleo Social Protegido o los Centros de Inserción Laboral, en los que el perfil de población puede ser más heterogéneo y que tienen un nivel de protección medio. Es habitual que la práctica laboral se compagine con otras acciones formativas —lo que les confiere también esta céntrica posición— para completar su función de lanzadera hacia el empleo de individuos que necesitan un pequeño impulso para lograrlo.

La tendencia en la comunidad foral —y probablemente también en muchos otros territorios— ha sido dirigir a la población más excluida a hacia los recursos que ofrecen menor nivel de protección. Principalmente debido a la antedicha competencia en el acceso a los recursos más protectores, pero también porque ante el aumento de las necesidades vinculadas con el empleo muchas entidades —e incluso servicios sociales— han dirigido sus esfuerzos a esta ámbito tratando de apoyar a los individuos mediante acciones de búsqueda de empleo en el mercado ordinario, mucho más económicas y ágiles de articular.

Esencialmente son los recursos con menor grado de protección los que de un tiempo a esta parte encuentran más impedimentos para cumplir con su cometido, puesto que al pretender normalizar el acceso a un empleo cada vez más escaso, las tasas de éxito de los programas se han reducido sensiblemente de un tiempo a esta parte. Valorar como éxito solo si las personas consiguen acceder a un empleo puede resultar muy exigente para los equipos profesionales que los desarrollan, como también para las personas beneficiarias. Lo central es que es precisamente en este tipo de espacios del mapa de las políticas de inclusión donde mejor se plasma la problemática centralidad de las inserciones laborales en los itinerarios de los individuos incluídos.

Los dispositivos de inserción figuran en los relatos como recursos centrales en el constante esfuerzo de la población más vulnerable para tratar de solventar sus dificultades. Esfuerzo que como expresa Mariano (28 años, relato nro. 17) ocupa buena parte de su día a día desde que dejó de trabajar en el sector de la construcción. Prácticamente desde entonces mantuvo contacto con los servicios sociales de su localidad

(un municipio de tamaño medio) para acceder al empleo social ofertado por el Ayuntamiento, al tiempo que seguía buscando empleo en su entorno más próximo: «*de una forma u otra tenía que hacer algo, lo que no quería quedarme es parao, algo había que hacer... El caso es que no me quedaba en casa*». Una actitud dinámica que se percibe también en prácticamente la totalidad de los relatos, y de la que también da cuenta la participación activa en una gran diversidad de acciones y estrategias, tal como es el caso por ejemplo de Lorena, quien durante los años previos a la entrevista había participado en varios cursos de formación en distintas entidades privadas y públicas del territorio:

«He hecho otro curso de [E.T.T.] de limpieza, de superficies y todo eso. Luego hice el de [Centro de Formación público de Navarra] que supuestamente nos iban a dar trabajo, estuve de prácticas ahí en la charcutería de [supermercado], ahí en el Instituto limpiando de prácticas... trabajando gratis completamente. [...] Nada, nada. Y me levantaba a las seis de la mañana para ir allí. Pues trabajar como las demás, que dicen en prácticas, pero que luego al final trabajas como las demás, y ni siquiera luego...»

Lorena, 24 años.
Relato nro. 3, cita nro. 62.

Para casos como el de Lorena, la cuestión central estriba en si existen espacios laborales en los que dar salida a las expectativas de búsqueda de empleo o de mejora de la formación y capacitación. De otro modo, emerge cierta insatisfacción con el resultado de dichos esfuerzos y la sensación de futilidad, así como el cuestionamiento y orientación de los apoyos. En este mismo sentido también se expresa Ángela, quien durante unos meses ha sido atendida por el Equipo de Incorporación Sociolaboral, y que en la actualidad, siguiendo en parte las pautas y recomendaciones del equipo, se mantiene activa en la búsqueda de empleo, incluso a pesar de mostrar cierta desazón:

«Una hace un curso y cuando lo termina espera encontrar algo de trabajo. Y llevo unos cuantos, y dices, como... madre mía... hago cursos y cursos y no hago nada. Están muy bien, pero al final quieres un trabajo, y tengo unos cuantos. Si haces un curso de limpieza es porque esperas encontrar algo, si haces de geriatría esperas encontrar algo... te apuntas con esa intención, pero bueno, te desanimas un poco cuando llevas un tiempo que... pues nada»

Lorena, 24 años.
Relato nro. 3, cita nro. 63

«Cuando sale algún curso pues hago, te puede servir para algo... Y... ahora en, en los años, en el tiempo que estamos, pa' poco vale, pero bueno...»

Ángela 35 años.
Relato nro. 9, cita nro. 64

Se ha mencionado en otras partes del texto las consecuencias que el desempleo tiene sobre el estado psicosocial de los individuos. Como se puede colegir de las citas previas, también la búsqueda de empleo en un contexto de escasez corre el riesgo de avivar —y en el peor de los casos agravar— estas consecuencias si los resultados esperados se dilatan en el tiempo. Es sabido que de un tiempo a esta parte, sobre todo en los programas de atención primaria de servicios sociales, ha crecido la importancia de

las intervenciones de *contención* y apoyo emocional (Martínez Virto y Pérez Eransus, 2018). Buena parte del tiempo invertido por parte de los equipos profesionales se destina a este propósito, y aunque con seguridad puede resultar trascendental en muchos casos, no debería suplir sino complementar otro tipo de intervenciones de carácter técnico y profesional.

«Me han ayudao [entidad social] luego también en el tema de vivienda, vale, el tema de vivienda también porque claro, pos me echaron una mano: pos [sic] ahora aquí, pos ahora allá, y siempre con esa cosa del ánimo de venga vamos pa' lante [...] pos orientándome, pos ves allí al censo, echa aquí, echa allá, en los papeles, en la declaración de renta...»

Samuel, 30 años.
Relato nro. 16, cita nro. 65

«Y vas donde la asistenta como claro... ¡la asistenta ya está hasta aquí! Como tiene tantas necesidades, te dicen que no pueden hacer nada. Y no hacen nada. Lo único que nada... hasta que te venga la renta valorada y te valore, y todo ese rollo, pues imagínate... vive y sobrevive»

Lorena, 24 años.
Relato nro. 3, cita nro. 66

Mucho más problemático sin duda resulta la situación contraria, en la que los procesos de intervención se ven restringidos a intervenciones puntuales para la tramitación de prestaciones y recursos (cita nro. 66), puesto que, al contrario, no permiten orientar las intervenciones por parte de los profesionales. También la reducción del tiempo de intervención es una de las consecuencias más perniciosas que ha traído consigo el aumento de la demanda en los programas sociales. Si bien es cierto, ya con anterioridad se venía constatando la centralidad de la gestión burocrática entorpece la prestación de servicios personales y de proximidad, condicionando y acotando la posibilidad para obtener mayores progresos en los procesos de intervención social (Montagud Mayor, 2016; Guillén Sadaba, 1993). Y esto, en parte, como resultado de diseñar un modelo de intervención en el que la individualización de los servicios se ha entendido como una suerte de discrecionalidad administrativa que trata desigualmente a quienes tendrían que ser tratados del mismo modo. Esto es, donde el trato igualitario se ha sustituido por la homogeneidad (Subirats, 2009). Caso contrario es el de muchas organizaciones y entidades privadas, donde si se ha provisto del tiempo y espacio para desarrollar itinerarios de acompañamiento espontáneos, tal y como parece evidenciarse en algunos de los relatos.

Todo ello sugiere que la relación profesional y el seguimiento por parte de los profesionales ayuda no solo a articular los itinerarios de inclusión, sino que también a dotar de coherencia a las intervenciones. En otras palabras, son claves para lograr que las respuesta que las personas incluídas reciben —a veces desde distintas entidades e instituciones— resulten cohesionadas y coordinadas, y para lograr el conjunto de acciones respondan a un objetivo común. De otro modo se corre el riesgo de que se genere percepción de fragmentación e inconsistencia en los itinerarios, generando cierta insatisfacción como se percibía en los fragmentos previos.

«Ya son muchos años que conozco a [empleado de Entidad], a otro compañero más de la asociación y cuando uno quería un trabajo, pues qué mejor que gente conocida pa' que te pueda ayudar, ¿no? [...] Oye, "pues veinte aquí

en cuatro días, una semana haber que puestos de trabajo hay, o si no te llamo, o echamos este currículum o tal”, me he sentido muy bien con ellos, muy halagao [sic] por parte de ellos no, de que me ayuden»

David, 52 años.
Relato nro. 8, cita nro. 67.

La población gitana más alejada del empleo, junto con el resto de población mayoritaria en similar situación, se enfrenta a la escasez de empleo y al aumento de la competencia para acceder al mismo. Uno de los principales obstáculos que hay que tener en cuenta en el caso de la minoría tienen que ver con el menor nivel de instrucción del que parten muchos de los individuos gitanos y un menor nivel de experiencia en el empleo asalariado u ordinario. Con igual o más importancia, las personas gitanas que se adentran en la búsqueda de un empleo se enfrentan a conductas discriminatorias que obstaculizan su inserción laboral. La hipótesis que se suele barajar en contextos como el actual es que cuando hay disponible una mayor oferta de mano de obra, aumenta la discriminación hacia los sectores menos valorados de la sociedad. Sistemáticamente, la población gitana aparece todavía como el sector de la población que padece mayor rechazo y discriminación en las encuestas y estudios al uso, lo que puede incluso situarla en una posición todavía más vulnerable que otras minorías (ver cita nro. 69). En muchas ocasiones las prácticas discriminatorias no se experimentan directamente, y pueden quedar encubiertas, por ejemplo, en los procesos de selección de personal para cubrir puestos de trabajo (aunque también cuando de trabajo doméstico en entornos privados se trata). En cualquier caso se puede prever que la discriminación y la competencia se interrelacionan y se refuerzan mutuamente, al menos en el caso de la minoría, rompiendo las dinámicas laborales de algunos hogares, como el de Pilar (cita nro. 68), quien se percibe juzgada con *extrañeza* cuando trata de buscar un empleo en la actualidad, expresión de la que se podría deducir que de un tiempo a esta se percibe como víctima de un trato desigual.

«Sí, estoy todos los meses en el paro buscando trabajo, [...] pero que trabajos no hay también te lo digo... está mi marido también pidiendo y... o será que nos ven un poco raros, pero trabajo para nosotros como que no... en su día ha habido pa' mi mucho, pero...»

Pilar, 39 años.
Relato nro. 7, cita nro. 68.

«Las mujeres... tampoco hay trabajo pa' meterse a trabajar. Porque antes había mucho trabajo... pa' cuidar gente mayor, ¿entiendes? Pero esos trabajos como se los han quedado todas las que vienen de fuera, pues ahí ya no se puede meter mano. Y luego [municipio de tamaño pequeño] que es un pueblo que tampoco tiene mucha vida. No es como Pamplona, por ejemplo»

Miguel, 46 años.
Relato nro. 2, cita nro. 69

La hostilidad del mercado laboral —y la sociedad en general— hacia sectores de la sociedad como la población gitana todavía recibe escaso reconocimiento y una respuesta muy débil por parte de la administración pública. En el caso concreto que nos ocupa, la discriminación laboral, sustrae eficacia a las medidas de inclusión e incorporación laboral de manera directa e indirecta. De manera directa cuando se establecen como objetivo exclusivo de los itinerarios el logro de empleos en el mercado ordinario,

lo que culmina con muchas probabilidades en fracasos en este empeño. Y de manera indirecta cuando el acceso al empleo se ha exigido como contraprestaciones laboral, casi inalcanzable, motivando en segundo término la exclusión de los apoyos recibidos, ya sean económicos o técnicos. La reciente preocupación en las distintas instancias europeas por el impacto negativo de la discriminación en las medidas de inclusión tiene su fundamento así entonces, y aunque resulta difícil identificarlas con claridad en las trayectorias, los esfuerzos por avanzar en su detección y dimensionamiento no dejan lugar a la duda de su existencia (ver en este trabajo sección 6.30, p. 172).

Esto quiere decir que en algunos casos, la población gitana, aun a pesar de tener un nivel de empleabilidad *a priori* suficiente puede verse excluida del acceso a las oportunidades laborales. Para estos casos, se requeriría de medidas de inclusión sociolaboral que en nuestro país han sido escasamente desarrolladas, y que se ubican entre el extremo de los centros ocupacionales (donde van a parar las personas más alejadas del empleo) y las medidas de empleo más protegido (como centros de inserción sociolaboral, empleo social, etc.). Es el caso de las ayudas de inserción laboral en empresas, la creación de empresas de transición y de empleo tutelado, ayudas al autoempleo, etc. En todo caso, el desarrollo de dispositivos de este tipo permitiría dar oportunidades laborales en un entorno protegido de discriminación a la minoría gitana. Esta función ha sido ejercida en ocasiones por los recursos de empleo protegidos, a pesar de que este no su principal cometido. Sin embargo, como se muestra a continuación, su carácter temporalmente limitado, y las dificultades de los miembros de la minoría para insertarse en el empleo hacen que esta compensación de la desigualdad que padece la minoría tenga muy baja intensidad.

Los dispositivos de inclusión sociolaboral tiene para sí el reto de resultar cualificantes para aumentar su potencial inclusivo y responder a las expectativas de la población gitana

Con todo, el aumento de las demandas laborales y formativas ha sido una de las principales tendencias de cambio a las que se han tenido que adaptar los distintos actores partícipes en el desarrollo de las políticas de inclusión, y entre ellas, también las organizaciones del tercer sector (Montserrat Codorniu, 2013). De estas demandas ha participado también una parte muy importante de la minoría como se viene mostrando. La atención brindada desde las instituciones se ha acercado en muchos casos a la función realizada por las *agencias de colocación*, y esto como resultado de la creciente necesidad de orientación en este sentido. La puesta en conocimiento de ofertas laborales y formativas, la elaboración de currículum y las orientaciones para preparar entrevistas de trabajo son algunos de los apoyos recurrentes en los relatos, aunque también esta ha sido la repuesta mayoritaria para el conjunto de la población incluyente. En el caso particular de la población gitana, la salida de las personas de circuitos laborales en los que las entradas y salidas del empleo se realizaban con cierta agilidad —y en muchos casos a través del contacto familiar y con redes de proximidad— como debido a las altas tasas de participación en otros espacios informales origina que algunos individuos, incluso a pesar de haber estado insertados en el mercado laboral, tengan poca o muy poca experiencia en la búsqueda de empleo, por lo que este tipo de apoyos sin duda les resultan útiles y necesarios.

«A mi me ayudó [Entidad Tercer Sector] a hacer los currículums, porque yo cuando me hice unas, unas hojas para entregar por los talleres para ver si podía conseguir transporte en mi cosa, fui y ellos me hicieron, me ayudan»

Juan, 42 años.
Relato nro. 5, cita nro. 70.

«A través de ACCEDER me inscribí, empecé a formarme, cursillos de aprender a hacer entrevistas, de hacer currículums [...] esto fue en 2014 [...] pues porque mi madre también la conocían allí, mi madre también la llevan ahí»

Samuel, 30 años.
Relato nro. 16, cita nro. 71.

Sin embargo, otro tipo de atenciones más eficaces como las prospección de empleo, la intermediación con empresas o la creación de puestos de trabajo —en un momento de constricción de gastos e ingresos— parecen haber sido relegadas a un segundo plano. Ciertamente es que, en este caso, la minoría puede haber estado relativamente bien apoyada, ya que algunos de los recursos específicos del territorio como el programa ACCEDER incorpora en su modelo de trabajo este tipo de actuaciones. También este es el caso de los EISOL, donde la población ha tenido una participación notable. En cualquier caso, la eficiencia de estas medidas se ha visto sin duda moderada por las cuestiones antes señaladas. De hecho, ni tan siquiera los recursos más protegidos han podido escapar a este escenario. Han encontrado obstáculos tanto para continuar su normal desarrollo, como para cumplir su objetivo de promocionar la inserción laboral de las personas que participan en los mismos.

Los Centros de Inserción Sociolaboral (CIS) son un claro ejemplo de ello. Durante los últimos años han tenido algunas dificultades para sostenerse, ya que al tratarse de empresas sociales que compiten en el mercado normalizado (empresas de servicios, construcción, etc.), se han visto perjudicadas por el deterioro general de la economía y el descenso en el consumo. Gran parte de su potencial reside que al mismo tiempo que ofrecen contrataciones laborales (durante hasta un periodo de tres años), contribuyen a la formación de los individuos incluídos (ver cita nro. 72). Si bien, la necesidad de funcionar competitivamente puede restar tiempo para desarrollar tareas formativas, lo que acaba por postergar el cumplimiento de esta función, que se ve supeditada a las necesidades productivas.

«Siempre buscábamos la manera [para recibir formación], era siempre en el horario de trabajo, depende de la producción pues aprovechamos, pues mira ahora vamos un poco más tranquilos, pos ahora esta semana vamos a meterle chicha en esto, vamos a hacer dos horas o lo que fuera y vamos a repasar este tema»

Samuel, 30 años.
Relato nro. 16, cita nro. 72.

Los rendimientos obtenidos van más allá de los ingresos procedentes del trabajo por otro parte. Además de la experiencia laboral y formativa, la extensión de las contrataciones permite generar derecho a las prestaciones por desempleo, por lo que las familias permanecen protegidas económicamente mientras tratan de acceder a nuevos empleos. Con la necesaria planificación, el acceso a estos dispositivos no sólo tiende a normalizar la posición de los individuos con respecto al mercado laboral sino que también con el sistema protector. El acceso a los dispositivos contribuye a aliviar así la situación de los hogares, una estabilidad que sin duda puede ser aprovechada para trabajar intervenciones más integrales en los hogares y planificadas a medio plazo.

«Pues la verdad es que a veces no quiero pensar mucho porque al final uno acaba mal, pero mis expectativas después de este trabajo, por lo que veo en el panorama, están muy mal... Ocho meses [de contrato] luego pues bueno, aportas paro, y bueno, te da un respiro»

Mariano, 28 años.
Relato nro. 17, cita nro. 73.

«Bueno, yo tengo cubiertos tres años de trabajo [CIS], que me han ofrecido un contrato de tres años, entonces, yo de momento... si no hago las cosas mal... como soy responsable, pues yo voy a mantener el trabajo dos años y después, dios dirá, ¿no? No lo sé. Sé que tengo un año de paro después, y otros dos años de complementarias, o sea, tengo cinco o seis años prácticamente cubiertos, recibiendo algo de dinero al mes, y espero que por allí podamos encontrar un trabajo mejor»

Ricardo, 24 años.
Relato nro. 4, cita nro. 74

Precisamente uno de los principales retos a los que se enfrentan los recursos de inclusión sociolaboral es el aporte de formaciones cualificantes y demandadas en el mercado laboral, para que puedan llegar a ser realmente recursos de transición entre las situaciones de desempleo prolongado o de exclusión laboral y el acceso al mercado de trabajo. Las trayectorias examinadas dan visos de que de un tiempo a esta parte esta ha sido una función mucho más remota de lo esperado. En numerosos casos, entre las pocas experiencias laborales se cuenta casi exclusivamente con la participación protegida en algún recurso laboral, bien en CIS, bien en el programa de Empleo Social Protegido (ESP). Este es el caso de Ricardo (relato nro. 4), los cónyuges de Pilar y Julia (relatos nro. 10 y 12 respectivamente) o Marta (relato nro. 12). Así entonces, el papel de los dispositivos queda en parte desvirtuado, y lo que deberían de ser recursos de transición se convierten en las biografías en contrataciones temporales, por lo que pueden aproximarse más a recursos paliativos de las necesidades de los hogares que a esta otra función de lanzaderas hacia el empleo. Se ha producido entonces una cierta conversión de lo que fueron recursos estratégicos para acercar a las personas al empleo o capacitar en habilidades laborales/psicosociales hacia recursos con los que responder a situaciones de emergencia, aportando ingresos y frenando la caída en desempleo. En último término este hecho resta potencial incluso a los dispositivos, cuyo principal beneficio se reduce entonces al antes señalado uso estratégico.

«Estuve en Traperos de Emaús, de camionero también. También estuve ahí durante dos o tres años. Pero el tema de ahí, ya sabes, que cuando igual te pegas dos años o un años o tres años y luego resulta, que luego llevan ellos una forma de trabajar que luego por lo que sea te se cumple contrato. Y te ves en la calle porque ellos requieren coger gente...»

David, 52 años.
Relato nro. 8, cita nro. 75

Esta preocupación se extiende también al resto de medidas de inclusión. En gran medida hasta ahora la formación se han dirigido hacia el sector servicios o manual menos cualificado, lo que ha aumentado en pocos enteros las opciones de lograr un puesto de trabajo. Como se viene señalando, este espacio laboral resulta más competitivo. En la actual sociedad de servicios, el acceso al empleo para los sectores más bajos

de la estructura social resulta cada vez más costoso en comparación con las generaciones previas en nuestro país (Sarasa Urdiola y Sales i Campos, 2009; Sarasa Urdiola, 2009), pero incluso parece que también en los distintos momentos vitales de las personas existe este desequilibrio de oportunidades. Todavía más, falta por señalar que este escenario puede operar en contra sobre todo de la población gitana más joven que se incorpora en la actualidad a la búsqueda de empleo.

Esto no quiere decir no obstante que este tipo de acciones deban de ser despreciadas, puesto que como también se percibe en los relatos, especialmente aquellas intervenciones que implican un aprendizaje formativo intenso o que conlleven una contratación, contribuyen a la mejora general de la situación de los individuos incluídos. Dicho de otro modo, todo apunta a que durante los últimos años se ha producido una revalorización de estos recursos como instrumentos a través de los que generar impactos positivos en aquellas cuestiones que tienen que ver con la mejora de la salud relacional, del estado psicosocial, etc. Cuestiones estas que en cualquier caso no resultan triviales, puesto que pueden ejercer una función preventiva del inicio de itinerarios de exclusión.

«A través de ACCEDER, mirando hacer cursillos, formándome y al poquito tiempo pos allá a los cuatro meses o así, ya enganché a trabajar con ellos, en la lavandería [...] pues para mí fue, que dices bueno, no es..., pero por lo menos tienes un trabajo, tienes una nómina, tienes un deber que hacer y ya te encuentras como más realizao la verdad»

Samuel 30 años.
Relato nro. 16, cita nro. 76

De nuevo, la construcción de itinerarios más prolongados que puedan culminar en el acceso a un nivel de cualificación más elevado se presenta como una medida necesaria, lo que no tiene por qué implicar que esta función recaiga solo en los dispositivos de inserción laboral adheridos a los servicios sociales. Como se viene sosteniendo en el debate de las políticas de inclusión, es necesario que aumente la incorporación de otros actores y agentes vinculados con el empleo en el logro de estos objetivos, y la coordinación entre estos y los servicios sociales (Pérez Eransus y Martínez Virto, 2018; Zalakain, 2013). Muy especialmente, además, para la población gitana, que a la luz de los resultados de esta investigación, acceden a estos otros recursos con muy poca intensidad.

«Me apunté también a un curso para perfeccionamiento de soldadura y eso de CC. OO., pero nada, y me saqué el carnet de carretillero...[...] Pero que tampoco tienen muchos cursos porque claro, como hay tanta gente. Pero eso, vas haciendo, vas haciendo pero...»

Iván, 38 años.
Relato nro 1, cita nro. 77.

«Claro, es que yo tengo el curriculum de limpiezas, a ver... luego tendría que hacer un cursillo me dijeron más [...] de algo más pues pa' añadir algo más, si sale un curso pues me llaman, pa' añadir algo más al currículum. [...] Claro, tengo que hacer el curso, y, añadir algo más, y luego pues a ver, porque pa' limpiezas ahora dicen que hay muy poco...»

Ángela, 35 años.
Relato nro. 9, cita nro. 78.

Las acciones inclusivas tienen que ser flexibles para adaptarse a las condiciones de los hogares y a las estrategias de supervivencia

Un aspecto esencial a tener en cuenta son sin duda aquellos factores que impiden que los individuos puedan seguir el normal desarrollo de los itinerarios de inclusión. En ocasiones las situaciones particulares de los hogares pueden no ser las más adecuadas para que —por decirlo de algún modo— los individuos pongan todas sus energías a disposición de los procesos de inclusión, normalmente, muy exigentes en dedicación y esfuerzo. En algunos casos la intensidad y acumulación de las dificultades hace presagiar que hasta que las necesidades más acuciantes (vivienda, ingresos...) no estén resueltas, las personas protagonistas de los itinerarios no van a poder arrojar con garantías a participar en el proceso. En algunos de los relatos que se han presentado anteriormente este hecho queda bien reflejado, especialmente en aquellos en los que las necesidades de los hogares se conjugan con problemas de salud (ver de nuevo relatos de Marta y María, p. 214 y ss.).

En otros casos son los obstáculos para la conciliación familiar los que condicionan las posibilidades de participación (cita nro. 79.). Los dispositivos de inclusión tienen que tener en cuenta estas situaciones que perjudican sobre todo a las mujeres con cargas familiares. En Navarra solo puntualmente se han llegado a desarrollar algunos dispositivos diseñados a partir de estas necesidades. El extinto recurso de *Casas Amigas* trataba de cubrir las demandas de conciliación de muchas mujeres participantes en las actividades formativas desarrolladas por entidades de incorporación sociolaboral, al tiempo que las propias mujeres participantes que requerían un empleo ejercían el rol de cuidadoras. La lógica del programa permitía así entonces que las beneficiarias lograran disponer de más tiempo para acceder a formación y preparación prelaboral, y por otro, que pudieran acceder a unos ingresos a través del empleo como cuidadoras, desde el inicio, compaginable con la formación (Aguilar Hendrickson, 2014; Sánchez Salmerón *et al.*, 2018).

«Salen pocos cursos yo creo ahora... si de charlas, de hablar de estar en reunión hablando, yo eso la verdad, es que yo lo veo una pérdida de tiempo, porque tengo que hacer tantas cosas en casa [ríe] que pa' estar aquí una hora hablando...»

Ángela, 35 años.
Relato nro. 9, cita nro. 79.

«He intentado pues hacer cursillos para carretillero, cosas de formación para aprender un oficio. Lo que pasa es que como la familia hemos estado tan mal... y tampoco tenía tiempo porque tenía que andar buscándome la vida para comer... pues tampoco tenía tiempo para para eso. Cuando estaba en el paro, pues lógicamente pues como tenía un poco de paro, pues intenté hacer algún cursillo y alguna cosa»

Mariano, 28 años.
Relato nro. 17, cita nro. 80.

El desarrollo de estrategias de supervivencia también puede convertirse en uno de estos obstáculos, como bien ejemplifica el caso de Mariano (cita nro. 80). La necesidad de mejorar la cualificación para aumentar las posibilidades futuras en el mercado laboral, y la urgencia de acceder a unos ingresos genera importantes disyuntivas que, por lo general, operan en contra de la mejora de la formación. Con toda probabilidad

las medidas de inclusión tienen que adaptarse y ser flexibles ante estas realidades para evitar que puedan perjudicar precisamente a los sectores de población más vulnerables, ya que en muchas ocasiones precisan de estos ingresos complementarios para sus hogares debido a la intensidad de las privaciones que padecen. Claro que esto es especialmente interesante y potable en aquellas actividades que permiten a los hogares aumentar su recursos económicos disponibles, y menos en aquellas otras más precarias y que comportan la asunción de riesgos. El desarrollo de un sistema de ingresos mínimos bien dotado se muestra en cualquier casos esencial para liberar a los hogares de antedicho dilema. La flexibilidad por lo tanto no solo se restringe al diseño de los recursos de incorporación, sino que también se extiende hacia la percepción de ingresos puntuales en los términos antes vistos.

Claro que por sí solo esto puede no ser suficiente. La demanda habitual en estos casos por parte de las personas incluídas es disponer de una mayor variedad de horarios. Es sin duda un importante reto para los actores de la inclusión, especialmente por lo que supone en términos de costes aumentar su oferta formativa. A resultados, en muchos casos puede ser más interesante para estos diseñar las formaciones a partir de las necesidades y situaciones de las personas incluídas, en vez de que sean estas quienes tengan que adaptarse a recursos predefinidos, tal y como promueve la metodología de gestión de casos centrada expectativas y circunstancias de los individuos (Rimbau i Andreu, 2014).

Los programas de vivienda social ven reducida su eficacia en el actual escenario

En los últimos años se han producido importantes transformaciones en el mercado inmobiliario que han hecho crecer exponencialmente las dificultades de amplias capas de la sociedad para costear y mantener sus viviendas habituales. Durante la primera etapa de la crisis las dificultades estuvieron vinculadas sobre todo con la pérdida de las viviendas ante la imposibilidad de hacer frente a los préstamos hipotecarios, en la mayoría de los casos como consecuencia de la pérdida de las rentas de trabajo, generando importantes procesos de movilidad social descendente (Aguerri, 2018). Sirva de aproximación que cerca de un 70 % de las personas atendidas por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) dejaron de pagar sus hipotecas o tuvieron serias dificultades para hacerlo precisamente por este motivo según datos de la propia plataforma (Valiño *et al.*, 2013). Este también ha sido el trágico desenlace para algunas de las familias gitanas que se habían incorporado al empleo asalariado o que empleaban por cuenta propia, pero cuyos ingresos han decaído de manera drástica. También en estos casos la crisis interrumpió el proceso iniciado por muchas familias de acceso a la propiedad. Todavía más, en algunos casos la regresión ha sido tan notoria que las familias han vuelto a experimentar situaciones de exclusión residencial de las que habían conseguido zafarse.

«Llegó un término que al final, al no cobrar nada, pues te se iban atrasando las letras del piso y de muchas cosas. [...] Y entonces, al final llegó un tiempo que ya... al quedarse tantas letras atrasadas los del banco me dijeron que me iban a embargar. Al final decidieron que me iban a hacer... que hicieron una dación de pagos. [...] Y claro, yo me quedé en la calle, claro, sin trabajo y sin nada»

Miguel, 46 años.
Relato nro. 2, cita nro. 81.

Sin que llegue a desaparecer este problema, en la última etapa se han ido reduciendo paulatinamente las órdenes de ejecución hipotecaria que preceden, si es el caso, al desalojo de las viviendas (Tabla 8.1). Este descenso se debe en gran medida a la reducción de las hipotecas constituidas de un tiempo a esta parte. Si en 2007 se iniciaron 1,2 millones de hipotecas (sobre viviendas, sin contar otros bienes inmuebles), en 2012 esta cifra se redujo más de seis veces hasta situarse por debajo de las 200 mil. Ya en 2017 este dato era de poco más de 310 mil nuevas hipotecas, una cuarta parte con respecto a diez años antes (Datos del INE, Estadística anual de hipotecas).

Tabla 8.1: Evolución viviendas con ejecución hipotecaria iniciada, media cuatro trimestres y variación interanual (2014-2017).

2014	2015	2016	2017
11.235	9.788 (-14,8 %)	6.797 (-44,0 %)	3.567 (-90,6 %)

Fuente: INE, Estadística anual de hipotecas

Sin que este fenómeno haya terminado de desaparecer del todo, en los últimos años se percibe una mutación en el foco de la cuestión residencial. Progresivamente ha ido adquiriendo relevancia el problemático aumento del coste de los arrendamientos, especialmente en zonas urbanas y capitales de provincia. La concurrencia de este fenómeno junto con el estancamiento o pérdida de los ingresos en muchos hogares ha contribuido notablemente a la consolidación de las privaciones relacionadas con la vivienda y el suministro de bienes básicos más de una década después del estallido de la crisis hipotecaria. Este impacto tendría además un carácter altamente regresivo si se toma en consideración que los quintiles más bajos de la escala de distribución de ingresos han sido quienes mayor poder adquisitivo han perdido de un tiempo a esta parte. Si las clases medias han tenido que invertir una proporción mayor de sus ingresos en concepto de arrendamiento, en cambio, la población con menos ingresos ha visto en muchos casos como estos apenas alcanzan para acceder al parque de vivienda en alquiler, incluso en algunos casos también a la vivienda protegida o subvencionada, cuyo desarrollo en nuestro país, como ya se anticipó ha sido muy limitado.

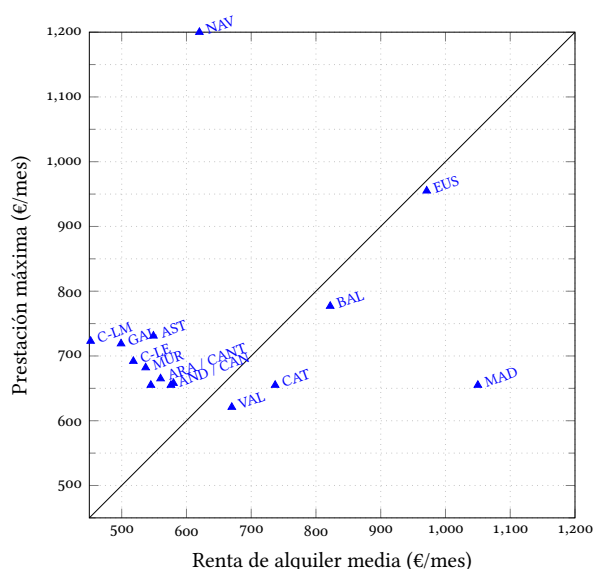
«También en los pisos de ahora... que parece que no, pero que se pagan dinero. Los pisos de protección oficial... se pagan un dineral. Y entre luz, entre lo del piso, que comunidad, que te entra, que cuesta...»

David, 52 años.
Relato nro. 8, cita nro. 82.

Las consecuencias de este fenómeno van más allá de las materiales y se adentran también en la seguridad, estabilidad y arraigo en el entorno de los individuos y familias más vulnerables, por lo que suponen un fuerte lastre en los procesos de inclusión. En primer lugar, porque las débiles economías domésticas de los hogares más desfavorecidos —y entre ellos la mayoría de los relatos aquí examinados— encuentran serias dificultades para hacer frente al pago de sus viviendas habituales. Incluso aún cuando perciben ingresos de rentas sociales en muchos hogares resulta difícil hacer frente a los elevados precios de los inmuebles. Las dificultades para acceder a una vivienda de los sectores de población incluídos pueden estimarse si tomamos en consideración las prestaciones de garantía de ingresos máximas que se pueden percibir por unidad

familiar con el precio medio de los alquileres en distintos territorios (ver gráfica 8.4, p. 253). En aquellos lugares donde el precio de alquiler es más elevado, la cuantía máxima de la prestación queda incluso por debajo de los precios de alquiler, por lo que la satisfacción de otras necesidades básicas tiende a buen seguro a quedar comprometida. En segundo lugar, pero estrechamente relacionado con ello, por la movilidad que este hecho genera, y que previene que los núcleos familiares puedan consolidar su contacto con los recursos del entorno, entre ellos, especialmente, los recursos de inclusión y sus equipos profesionales, pero también los recursos laborales del territorio.

Gráfica 8.4: Renta de alquiler media (euros/mes) y prestación máxima de rentas mínimas (euros/mes), por comunidad autónoma (2016).



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, e Informe anual de precios de alquiler 2016 (pisos.com)

Ante este panorama, los sectores de población con menos recursos se ven por lo tanto en la necesidad de poner en juego estrategias como la búsqueda de arrendamientos en zonas donde resulten más económicas, lo que muchas veces no resulta inmediato por el creciente interés competitivo por este tipo de alojamientos de otros grupos —como la población joven— o por el auge de fenómenos como la *gentrificación*, que provoca indirectamente la expulsión de los centros y barrios históricos de sus residentes tradicionales y el encarecimiento de los inmuebles. Cabe recordar que, además, el acceso a la vivienda, junto con el empleo, es uno de los espacios donde la minoría ha padecido más discriminación, en su mayoría, con toda probabilidad a través de prácticas indirectas, tales como la petición de alquileres y fianzas más altas, o la asunción de gastos elevados para propiciar el abandono de la vivienda (ver cita nro. 83). En definitiva, la competencia por la vivienda barata puede acabar por forzar el acceso a alquileres más altos (aumentando las dificultades económicas), el hacina-

miento con otros núcleos familiares, o la ocupación de viviendas. Tres fenómenos que aparecen bien reflejados en las trayectorias de los hogares examinados.

«Estábamos de alquiler, pagábamos ciento ochenta euros, pero nos entraba mucha, mucha agua, y la propietaria no quería arreglarlo. Decía que nos haríamos nosotros cargo. De [localidad de Navarra] vinimos a Pamplona, estamos primero con mis padres, luego con mis suegros y luego ya, es que somos muchos y cualquiera no te aguanta, necesitas una vivienda para nosotros solos [...]. Y ya de ahí, empezaron a meterse gente, había uno vacío, libre, vamos a intentarlo nosotros. Y estuvimos dos años y pico [ocupando]»

Julia, 36 años.
Relato nro. 10, cita nro. 83.

«Yo he estao tres meses sin vivienda. Estuve con mis padres y pues teniendo críos, pues como que no... Estuve un mes con mis padres, otro mes tuvimos que buscarnos una vivienda en un pueblo pagando seiscientos euros al mes, y lo hemos pasao muy mal, muy mal, y yo lo que no quiero es quedarme sin vivienda claro... que lo que mejor que me ha pasao es tener mi vivienda y mis hijos hijos que los tengo bien»

Pilar, cita nro. 84.

Prácticas como las anteriores suelen entrar en conflicto con la regulación de los programas de garantía de ingresos, ya que por lo general incompatibilizan la convivencia en un mismo domicilio de dos o más unidades familiares perceptoras^[6]. Por otra parte, sobre todo en los casos de familias ocupando vivienda, se ha podido recurrir a *empadronamientos ficticios* en domicilios de terceros para poder acceder a las prestaciones. La complejidad de la cuestión residencial rebasa el entendimiento de estas prácticas como meros fraudes (estas prácticas han llegado a ser perseguidas incluso con el apoyo de las fuerzas de seguridad, ver en prensa Olabarri, 2016), ya que el recurso a estas estrategias parece principalmente colorario de las dificultades de las familias para acceder a viviendas normalizadas. Siendo así, en el peor de los escenarios, la exclusión residencial ha podido traer consigo la exclusión de los programas de ingresos mínimos. En otras ocasiones, el hacinamiento en los hogares ha tenido que lidiarse con recursos económicos por debajo de los potencialmente accesibles por las personas convivientes a través de los programas de rentas mínimas. Vistas las tasas de hacinamiento entre la minoría (ver sección 6.9, p. 160), cabe pensar que en esta situación se han podido producir en un buen número hogares.

Así pues, no solo la acción de los dispositivos de inserción e inclusión sociolaboral ha sido retada en los últimos años. Los programas de vivienda de integración social se han visto también expuestos al incremento y transformación de las necesidades residenciales de un tiempo a esta parte. En los últimos años, estos programas han tenido que enfrentarse a la generalización de las problemáticas de vivienda antedichas (incremento de desahucio, imposibilidad de pagar alquileres, discriminación en el acceso a alquileres privados...), lo que ha dificultado su gestión y funcionamiento. Por otra

[6] En algunos territorios como Navarra, no obstante, excepcionalmente se pueden percibir dos Rentas Garantizadas cuando existan varios núcleos familiares (persona solicitante, en su caso con su cónyuge y sus hijos e hijas convivientes) en la misma unidad familiar (núcleo familiar de la persona solicitante, y las personas que convivan y mantengan con aquella una relación de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad) y alguno de ellos incluya a menores o a personas dependientes o con una discapacidad superior al 65 %

parte, el aumento del volumen de población susceptible de participar en el programa implica la disminución de su capacidad de cobertura de las situaciones más graves de exclusión residencial. En la medida que se concita el aumento de las necesidades residenciales con el escaso desarrollo de programas de vivienda protegida y de integración social, muchas familias gitanas han visto por tanto insatisfecha su demanda de acceder a una vivienda digna.

Con todo, la estabilización en los domicilios de manera autónoma resulta muy complicada de alcanzar. Sirva como referencia que entre las biografías consultadas esta solo se detecta entre quienes pudieron acceder al trabajo asalariado y las familias comerciantes durante los tiempos de bonanza, aunque en algunos casos, debido a la pérdida de los ingresos y las prácticas de riesgo llevadas a cabo para mantener los hogares y las actividades económicas, se ha producido la pérdida de la vivienda (como es el caso por ejemplo de Roberto y Sherezade, relato nro. 23, y de Julia y Pilar como se acaba de ver).

Algunas limitaciones de los programas de vivienda social y protegida para cubrir las situaciones de exclusión residencial más graves entre la minoría

«El día veintidós de diciembre, estábamos mirando las loterías, dos participaciones me parece que teníamos, y nos llamaron por teléfono, “oye, que ya tenéis piso”. [...] Y Enrique [marido] a muchos primos les decía: “pues a mi se me a tocado la lotería, me ha tocado un piso, me han llamado justo cuando estaban en la tele el sorteo”»

Julia, 36 años.
Relato nro. 10, cita nro. 85.

Resulta igualmente relevante que una parte importante de la minoría encuentra también serios problemas para ingresar en los programas y recursos de acceso a la vivienda protegida y social. Esto se debe en gran medida a su limitada cobertura, especialmente en el caso de los programas de vivienda social, tal y como se vio en la revisión del modelo de inclusión navarro (y como bien ejemplifica la cita anterior). Claro que también algunas de estas limitaciones derivan del diseño e implementación de los recursos, tal y como se trata de aproximar a continuación.

Los programas de vivienda social en Navarra surgieron con el propósito de apoyar a los sectores de población que quedaban fuera de otros recursos de vivienda protegida y que, por su especial vulnerabilidad, tienen difícil el acceso a una vivienda normalizada. El aumento de las necesidades de vivienda y las dificultades de cada vez más población para acceder a los programas de Viviendas de Protección oficial (VPO) y del mercado privado ha profundizado las limitaciones de ambos.

En Navarra, las ayudas de viviendas de integración social se reconocen como una prestación garantizada en la cartera de servicios sociales (Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio). Ayudas que en la actualidad se articulan a través del programa de Vivienda de Alquiler de Integración social (VAIS), cuyo desarrollo ya se examinó en partes previas. Para acceder, las personas beneficiarias han de cumplir una serie de condiciones, que van desde encontrarse en situación o riesgo de exclusión social, hasta el cumplimiento de otros requisitos más objetivos como la residencia efectiva y continuada durante tres años en la comunidad, o disponer unos ingresos mínimos anuales entre 3.000 euros e inferiores al IPREM (6.454,03 euros/año en 2017 y 2018; 6.390,13 euros/año desde 2010). Las personas participantes deben además suscribir obligatoriamente una serie de compromisos de incorporación social con las entidades sociales

colaboradoras, que ejercen así como principal vía de entrada al programa (Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre).

Los hogares con ingresos inmediatamente superiores al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) quedan excluidas por lo tanto de partida del programa. Lo central es que entre este segmento de la población un número importante de hogares todavía encuentran serias dificultades para acceder a la vivienda protegida (además de privada), bien porque no se cumplen los requisitos mínimos, bien porque el hogar no reúne las condiciones con las que puntuar lo suficiente en los baremos que permiten entrar en las promociones^[7]. Sucede también que aún cuando los hogares son adjudicatarios de alguna de las viviendas, la economía de los hogares no permite hacer frente a los pagos iniciales, lo que impide hacer efectiva la concesión.

«Para los pisos estos de protección oficial te pide un aval. Entonces yo un desgraciao', que estoy muerto de hambre, ¿qué aval voy a coger?, ¿quién me va a dar?, ¿qué banco me va a decir que sí? Entonces saben en la situación en la estás y no te lo dan los bancos»

Joaquín, 40 años.
Relato nro. 18, cita nro. 86.

Este es el caso también de Julia (36 años, relato nro. 10). A pesar de contar con ingresos suficientes para acceder a la bolsa de solicitantes de vivienda protegida de Navarra (que provienen de la renta mínima y la recogida de chatarra) y de ser adjudicatarios de una VPO durante dos años consecutivos, no consiguió materializar el acceso a las viviendas por no disponer de los recursos suficientes para costear los avales necesarios (6.000 euros en 2008 y 1.800 euros en 2009). No es hasta un año después cuando logra acceder a una vivienda a través del programa VAIS, ya que los requisitos de acceso exigidos son menores (el equivalente a un mes de fianza).

Muy distinto es en cambio el caso de Ángela, quien en el momento de ser adjudicataria de una vivienda social (del programa VAIS) no disponía de la capacidad económica necesaria para incorporarse al programa y hacer frente a los —en principio— asequibles requisitos exigidos. Estas situaciones han tenido ser gestionadas desde las entidades gestoras del programa, que han tenido que adecuar los tiempos de gestión del programa con los de los itinerarios y situaciones de los hogares, lo cual no siempre resulta sencillo por la volatilidad de las economías domésticas. En cualquier caso, experiencias como la de Ángela dan cuenta de la tensión que circunda este tipo de recursos, entre la protección de las situaciones de exclusión residencial más graves, y la necesidad de que los inquilinos mantengan de manera autónoma las viviendas y logren estabilizarse en las mismas. Un objetivo, como se verá en el siguiente epígrafe, no siempre fácilmente alcanzable.

«Me tocó de estos de, de pa' pagar poco y eso [VAIS], de esos que 50 euros me parece al mes, por ahí. Pero como en ese momento no tenía la renta básica [...] ¡pues adiós piso pa' mi! Llevaba dos años apuntada ahí, y va conforme lista te van llamando. A lo que me tocaba a mí, ¡no tenía ningún ingreso! Nada. Tenía todo, mi declaración de la renta y todo bien, solo me faltaba el ingreso y nada»

^[7] Todas las personas que desean acceder a una vivienda protegida en la comunidad deben de inscribirse en un registro. Las solicitudes son baremadas en función de los ingresos económicos, tamaño de la unidad familiar o situaciones de vulnerabilidad (convivencia con otras unidades familiares, ocupación ilegal, discapacidad, violencia de género, etc.). A través de este registro se lleva a cabo la adjudicación de las viviendas protegidas tanto de promotores públicos (Navarra de Suelo y Vivienda S.A. (NASUVINSA)) como privados.

Ángela, 35 años.
Relato nro. 9, cita nro. 87.

A este respecto, el baremo económico pueden llegar a resultar problemático también en el extremo inferior, esto es, que los hogares no dispongan de los ingresos mínimos (algo más de 3000 euros anuales) para entrar en el programa VAIS. Los requisitos de ingresos mínimos para acceder al programa han operado en contra de aquellas familias que cuentan con menos recursos económicos para estabilizarse en las viviendas, pero que afrontan procesos de exclusión residencial intensos. De igual modo, ha perjudicado a las familias que desarrollan actividades informales y que no perciben ningún tipo de ingreso regular. Una estrategia habitual en estos casos ha consistido en la inscripción temporal en el R (RETA) y la facturación de algunos kilos de chatarra, una estrategia no obstante a veces difícil de cumplir por la dificultad para obtener tales niveles de rendimientos económicos.

Por otro lado, los programas de estas características incorporan ciertos condicionantes y lógicas de funcionamiento que pueden minorar sus capacidad inclusiva. En el caso del programa VAIS, el porcentaje de reducción en la cuota de alquiler se calcula en función de los ingresos de las familias durante el año fiscal anterior, lo que puede resultar contraproducente si en el año natural vigente la situación económica del hogar retrocede, como queda recogido en algunos de los relatos. La inestabilidad de los ingresos de los hogares y de las estrategias empleadas para acceder a los mismos se convierte así en uno de los principales obstáculos para que las familias puedan aprovecharse de las reducciones en los precios de alquiler, bien para aumentar su capacidad de ahorro y consumo bien para mejorar las condiciones de vida de los hogares.

«Cobro solo setecientos euros [renta mínima], y claro, cuando entré a esa vivienda pagaba ciento cuarenta euros, pero luego se me hizo la renovación del contrato, por los ingresos de la... eso de la rentas de cada año, pues me subieron al setenta y cinco por ciento, y ahora estoy pagando trescientos cincuenta euros. Claro, con setecientos euros, con tres críos, trescientos cincuenta más los gastos de la casa, más la comida, no me da, no me da, no me da...»

Lorena, 24 años.
Relato nro. 3, cita nro. 88.

«En enero vamos a pagar el doble, por esto de la ayuda extraordinaria, la última revisión no nos subieron por muy poco, pero la próxima ya sí. [...] El año que viene la vivienda va a suponer ciento cincuenta euros más... ¡quítale días!»

Julia, 36 años.
Relato nro. 10, cita nro. 89.

Las familias gitanas encuentran muchas dificultades para estabilizarse en las viviendas

«Ahora estamos pagando... que vamos a renovar ahora en noviembre, vamos a pagar unos ciento catorce euros [de alquiler]. Me refiero que es poco dinero, pero es que no sólo decir la hipoteca [sic], es que luego viene la luz, viene el gas, viene el seguro del gas, el seguro del otro...»

Miguel, 46 años.
Relato nro. 2, cita nro. 90.

Como se adelantaba, las familias gitanas participantes encuentran serias dificultades para su asentamiento en las viviendas. En contra de lo que a priori debiera suponer el alivio económico que conlleva la entrada en el programa, tal y como se desprende por ejemplo del relato de Miguel, todavía es posible que en algunos casos persistan grandes dificultades para el mantenimiento de las viviendas, y que en la misma medida, también continúen las privaciones y problemas para satisfacer los suministros básicos de los hogares. Estos contratiempos en el ámbito residencial se concretan en atrasos en el pago de las mensualidades de alquiler, en las cuotas de la comunidad de vecinos o en los recibos de suministros básicos, por citar algunas de las mencionados en los relatos. Una parte importante de los esfuerzos en la gestión del programa se dirigen en consecuencia al seguimiento del cumplimiento de estas obligaciones por parte de las familias inquilinas, puesto que de otro modo peligra el asentamiento en las viviendas una vez finalizado el acompañamiento profesional del programa, ya que en la mayoría de las ocasiones las familias deben suscribir un nuevo contrato de arrendamiento con las promotoras de vivienda privada propietarias de los inmuebles.

Aunque el programa VAIS comporta una serie de deberes y obligaciones para los inquilinos (hacer frente a las rentas, mantenimiento adecuado de los inmuebles...), en la práctica, el acompañamiento realizado por las entidades sociales ha mantenido por lo general una perspectiva de búsqueda de soluciones ante las dificultades, alejándose de las prácticas más fiscalizadoras. Todo ello bajo la pretensión de que un sistema de cumplimiento permisivo tiene mayor capacidad para apoyar la inclusión social.

«El alquiler no, no podía... y nos llamaron la atención. Cartas y todo. Pudimos pagar un mes, bueno, que tuvimos una suerte por ahí. Cogimos, pagué un mes, pero ya al otro y al otro no pudimos hacerlo, y ya nos llamaron, mandaron cartas, les dije que estábamos renovando [RMA], pero... [...] Acumulamos dos meses de alquiler y dos de comunidad. Nos dijeron que luego para renovar a los cinco años esto podía crear problemas. Yo, ahora me tiran de aquí, y yo me muero, todo no me lo creo, estamos aquí, yo todo no me lo creo, y lo primero que hacemos, cuando eso, pagar»

Julia, 36 años.
Relato nro. 10, cita nro. 91.

Llegados a este punto, esta realidad cotidiana del programa y sus participantes remite ineludiblemente al interrogante sobre el aprovechamiento de los recursos y apoyos recibidos, lo que merece una breve digresión. Con frecuencia se ha mantenido cierta suspicacia ante la aparente incapacidad de los hogares incluídos de gestionar los recursos económicos o materiales de los que son beneficiarios. Tal es el caso de las viviendas con alquiler reducido que nos ocupa, pero también el de las prestaciones de ingresos mínimos, especialmente cuando estas son elevadas.

Así, en ocasiones, para explicar el mantenimiento de las dificultades se ha dirigido la atención a las características particulares de los individuos perceptores y sus hogares. Se alude por ejemplo que los habituales bajos niveles educativos y de instrucción entre los sectores de población pauperizados desembocan en la toma de decisiones que, al contrario de lo deseable, profundizan en las situaciones de empobrecimiento. Un ejemplo al uso sería no establecer las medidas de ahorro necesarias para costear los gastos de alquiler (lo que implica ciertas habilidades básicas para la economía doméstica) o invertir los escasos recursos disponibles en la satisfacción de necesidades secundarias (por no ser capaz de hacer distinción entre estas y las primarias). En el caso particular de la población gitana además se suele asumir el empleo de estrategias como «vivir al día» que de partida invitarían a despreciar la planificación a medio-largo

plazo. Estos supuestos patrones o normas culturales se desvinculan por lo general de cualquier condicionante socioeconómico: vivir al día puede ser consecuencia precisamente de disponer solo de los recursos para subsistir durante poco más de este periodo. En este sentido, una excesiva mirada hacia las supuestas carencias individuales y culturales para gestionar la propia vida se ha vinculado con los discursos más culpabilizadores para explicar la caída y cronificación en las situaciones de vulnerabilidad (Sales i Campos, 2014). El contraste de premisas como las anteriores con la realidad percibida a través de los relatos introduce muchos interrogantes. Ya se ha señalado en varios puntos como los hogares gitanos desarrollan estrategias con las que tratar de asegurar la estabilidad y economía de sus hogares. También para tratar de solventar problemas que puedan empeorar la situación de los hogares a futuro.

«Llevaba tiempo sin pagar [hipoteca], y antes de que se hiciera la bola más grande, porque llevaba mucho tiempo sin pagar, pues decidimos llamar para cancelar. [...] A parte de eso, que los intereses ya... contra [sic] más tarde pagas, pues los intereses van creciendo, y si ahora debes un dinero, dentro de seis meses deberás mucho más. Entonces, al no ver perspectivas de anda, pues decidimos cortar y fuera. Venderlo y así acabar con el problema»

Juan, 46 años.
Relato nro. 5, cita nro. 92.

Por otra parte, se ha señalado como uno de los factores explicativos que la población más vulnerable viviría bajo la continua presión de evitar incurrir en fallo alguno, puesto que estos les penalizan mucho más que a los grupos socioeconómicos más acomodados: no hacer frente a un recibo de suministro energético puede resolverse para los segundos con la liquidación de la deuda y el pago de los intereses correspondientes. En cambio, para la población con menos recursos los atrasos en los pagos de suministros pueden resultar en un endeudamiento insalvable y en la pérdida de suministros básicos. Esta presión añadida induciría a cometer «más errores» en último término. En este sentido se ha comenzado a poner el foco sobre los efectos que las situaciones de escasez tienen sobre la capacidad de toma de decisiones de los individuos (Shah *et al.*, 2012; Mani *et al.*, 2013). Según este enfoque, la pobreza no sólo conlleva ausencia de recursos materiales, sino que también disminuiría los recursos cognitivos disponibles para afrontar problemas cotidianos como los reflejados en las citas previas. El propio contexto de pobreza —y no las cualidades innatas de los individuos pobres— impondría atender las situaciones monetarias más urgentes e inmediatas y quitar consideración a otros problemas a medio-largo plazo no necesariamente económicos, como por ejemplo planificar un proyecto formativo y laboral.

La comprensión de la problemática gestión de los recursos desde este enfoque invita a reforzar el diseño de las políticas de inclusión al menos en dos sentidos. Desde luego se precisan acciones capacitantes y educativas, pero también subraya la necesidad de acometer intervenciones individuales que ayuden a dirigir la atención hacia los problemas y dificultades menos inmediatas, a veces no tenidos en cuenta por las personas incluídas. Esto implica proveer de apoyos más continuos y prolongados basados en el acompañamiento, pero también proteger de manera efectiva a los individuos ante las situaciones más graves y urgentes —asegurar ingresos y residencia— que impiden que puedan proyectar su atención con claridad en sus horizontes más vitales.

«Tenía una depresión que me moría, porque cuando entré al piso le [sic] pasamos muy mal, porque no cobrábamos nada, estuvimos un año sin cobrar

[RMA], y sacaba el piso, pues eso, a trancas y barrancas, haciendo cosas que no tenía que hacer...»

Pilar, 39 años.
Relato nro. 7, cita nro. 93.

Claro que en este debate sobre el rendimiento que los hogares son capaces de obtener de los apoyos recibidos han de tenerse tanto o más en cuenta aquellas otros factores que reducen drásticamente las oportunidades para ello, y que son independientes de las antedichas. Las evidencias recogidas muestra que, sobre todo, las dificultades de la población gitana para estabilizarse y asentarse en las viviendas residen en los principales nudos-problema que se vienen señalando, y que al conjugarse, prolongan las situaciones de escasez de los hogares. En primer lugar, la problemática inserción laboral de los individuos gitanos en el mercado laboral ordinario, y vinculado con esto, en segundo lugar, la ausencia de ingresos suficientes procedentes de rentas de trabajo (formal e informal) o sociales, como queda reflejado en los relatos de Miguel (cita nro. 90, p. 257), Julia (cita nro. 91, p. 258) o Pilar (cita nro. 93). La intensidad de las dificultades (altos niveles de endeudamiento, asunción de riesgos para mantener estrategias de supervivencia, núcleos familiares más extenso...) opera sin duda también en contra de la capacidad de los recursos económicos y materiales a los que se tienen acceso. Parece razonable pensar que que los programas funcionan mejor cuando se integran recursos, pero como se viene sosteniendo, su diseño e implementación resulta trascendental para que puedan cumplir su cometido.

En algunos territorios como en Euskadi, para compensar en parte estos desequilibrios, se ha incorporado a la RMA prestaciones complementarias para cubrir las necesidades relacionadas con la vivienda o el alojamiento habitual de las personas titulares de la prestación en régimen de alquiler (Decreto 2/2010), lo que en algunos casos, sobre todo en aquellos en los que el acceso a la vivienda se produce en el mercado privado, puede contribuir a sanear en parte las economías domésticas, quizá sobre todo en aquellos casos donde la intensidad de las dificultades sea algo menos intensa que en los casos que aquí se están examinando. Por su parte, en aquellos que acumulan más dificultades, la atención integral y coordinada sobre las distintas problemáticas se percibe ineludible para tratar de maximizar los rendimientos obtenidos de los apoyos y recursos.

Las viviendas de integración social contribuyen a dignificar las condiciones de los hogares y protegen frente a la discriminación y segregación

Esto no quiere decir tampoco que los programas resulten completamente ineficaces. Precisamente el programa para las entidades sociales ha funcionado además como un importante articulador de la intervención. La permanencia en el programa de las personas beneficiarias durante un largo periodo de cinco años y la obligatoriedad contraída por las entidades de hacer un seguimiento continuo de sus itinerarios de inclusión ha permitido a los equipos técnicos adquirir un conocimiento profundo de las situaciones de las familias, y en su caso, completar sus itinerarios con otras actuaciones, programas formativos, labores de búsqueda de empleo, mediación en situaciones conflictivas, etc. En otras ocasiones el punto de partida para la entrada en el programa es el contacto previo que las entidades tienen con las familias que participan en algunos de los recursos educativos o laborales que desarrollan. El papel de gestoras del programa permite a las entidades complementar este trabajo con el acceso a una vivienda en los casos en los que —según los criterios profesionales— podría resultar un punto de inflexión definitivo en la trayectoria de los hogares.

«La [asociación gitana] me ha ayudado mucho [...] A raíz de eso me han ayudado mucho la verdad... día tras día... ellos me buscaron toda la solución de la vivienda, y de todo, y estoy muy contenta con ellos la verdad»

Pilar, 39 años.
Relato nro. 7, cita nro. 94.

Por otra parte, la experiencia en Navarra muestra que los programas de inclusión residencial son una buena herramienta para prevenir la segregación y la discriminación en el acceso a la vivienda. Habría que destacar no obstante que esta respuesta no ha impedido que se siga generando cierta concentración de población vulnerable en determinados bloques de viviendas y barrios. La ralentización de la construcción de este tipo de viviendas durante la reciente crisis disminuyó la disponibilidad de viviendas para distribuir a las familias participantes en distintos espacios del entorno urbano. Por otro lado, las dinámicas discriminatorias han podido también tensar el programa, ya que indirectamente ocasiona que aumente la demanda de aquellas familias que buscan en el programa una vía para esquivar estas prácticas, siendo en ocasiones la principal sino la única dificultad que encuentran al disponer de ingresos más o menos estables procedentes del trabajo asalariado u otras actividades económicas con los que podrían hacer frente a una vivienda normalizada.

Son precisamente estos hogares los que tienen mayores posibilidades de permanecer en la vivienda cedida por el programa a largo plazo, lo que podría generar el desplazamiento de los hogares que acumulan más problemáticas y desvirtuando el sentido del programa. El trabajo intenso de intervención social que implica el programa es menos necesario en estos casos, puesto que en muchas ocasiones los hogares podrían vivir de manera autónoma si tuvieran la posibilidad de acceder a promociones de vivienda pública o privada accesibles para las economías más débiles, infradesarrolladas en el país.

Lo que parece vislumbrarse con claridad es el importante papel que el acceso a la vivienda tiene en los itinerarios de inclusión de las familias. El acceso a las viviendas supone una escalada en la dignificación de las condiciones de vida, la seguridad material y en la estabilización de los hogares mucho más accesible y rápida que la vía del empleo por sí sola, lo que aviva el debate sobre si resulta más oportuno un cambio de paradigma en los canales habituales empleados por las políticas de inclusión. Un nuevo impulso para hacer efectivo el acceso a la vivienda a los sectores más desfavorecidos puede ser determinante de nuevo en las opciones de integración socioeconómica de la minoría teniendo en cuenta la pérdida de capacidad inclusiva del mercado laboral que se ha ido recogiendo en las páginas previas.

«Estamos más tranquilos, tenemos algo bien, agua caliente, antes estábamos calentando ollas para ducharnos [...] hemos mejorado, estábamos en una vivienda que no tenía agua caliente y encima con cuatro niños, eso lo primero. [...] La otra casa tenía dos habitaciones y eran más pequeña, en un cuarto dos camas pequeñas para los mayores, y los otros dos con nosotros. En esta casa, dos en una, dos en otra, y nosotros en otra. Además el barrio muy bien, no hemos tenido ningún problema. Además como estamos cerca de donde estábamos antes...»

Julia, 36 años.
Relato nro. 10, cita nro. 95.

Parte IV

**Conclusiones de la
investigación**

Capítulo 9

Hacia la mejora de las oportunidades de inclusión de la minoría

Llegados a este punto, en el presente capítulo se muestran las principales conclusiones de la investigación llevada a cabo. En una primera parte se revisan y sintetizan las principales claves que explican el limitado impacto de las políticas de inclusión en el caso de la minoría. Entre ellas se incorporan, por un lado, las que derivan de las tensiones inherentes al abordaje de la cuestión gitana, y que tienen que ver con las propias del desarrollo de medidas de discriminación positiva para los grupos étnicos minoritarios; por otro lado se recapitulan las principales limitaciones de lo que ha venido denominándose el modelo estatal de inclusión de población gitana, muchas de las cuales son a su vez resultado de la propuesta de lucha de la pobreza y la exclusión social bajo el paradigma de la inclusión para el conjunto de la ciudadanía; finalmente, se revisan las principales limitaciones observadas en el examen de los relatos y trayectorias de vida de las personas y hogares gitanos.

En la segunda parte se aportan algunas recomendaciones y orientaciones que podrían contribuir a mejorar la eficacia de la intervención inclusiva para con la minoría gitana, y esto, sabiendo de partida que las políticas de inclusión ofrecen una respuesta parcial pero necesaria a sus problemáticas, y que estas no son exclusivas para la minoría, sino que su abordaje repercutiría también en favor de otros sectores de la población en similar situación socioeconómica.

9.1. Principales claves que explican el limitado impacto de las políticas de inclusión en el caso de la minoría

En los primeros compases de este trabajo se pudo comprobar que la preocupación por la denominada cuestión gitana tiene un largo recorrido histórico, no solo en nuestro país, sino también en cualesquiera de los territorios en los que se constata la presencia de la comunidad gitana. Aunque resulte una definición aproximativa, se puede convenir que la cuestión gitana hace referencia, de un lado, al conjunto de cau-

sas y factores con los que se considera que se puede dar explicación a la problemática situación de aquella parte de la minoría más vulnerable en cada contexto histórico, y de otra parte, a las medidas que —en concordancia con lo inmediatamente anterior— se adoptan para buscar soluciones a estas dificultades por parte de las autoridades gubernamentales. Como tal, su significado y contenido han ido variando a lo largo del tiempo adoptando orientaciones de signo muy distinto.

Así, durante un extenso periodo la cuestión gitana estuvo adherida a la multiplicidad de medidas y actuaciones de rechazo, persecución, aculturación y exclusión llevadas a cabo para hacer desaparecer a la minoría y su diferencia, y que, a la larga, como se ha ido corroborando a través de los estudios historiográficos, no hicieron sino aumentar la distancia socioeconómica y simbólica de la minoría con respecto a la población mayoritaria y dominante. La secular exclusión y rechazo de la minoría se mantiene en cierta medida todavía vigente como resultado de los estereotipos y lugares comunes acerca de la minoría y su cultura presentes en el imaginario común, y cuya raíz es posible localizar en las ideas e imágenes que motivaron las políticas más coercitivas del pasado.

No fue en cambio hasta recientemente cuando la acción para con la minoría gitana comenzó a adquirir un nuevo enfoque. Desde mediados del siglo XX en los países centroeuropeos se han venido desplegando medidas orientadas a integrar a la minoría en la organización estatal y económica. Si bien inicialmente con un claro enfoque centrado en la transformación de los individuos gitanos, más adelante, a partir de las dos últimas décadas del siglo, al menos en lo discursivo, eludiendo las prácticas abiertamente asimilacionistas, y poniendo mayor atención sobre las cuestiones estructurales y sistémicas que excluyen a los miembros de la minoría de la participación en la sociedad.

Sin duda, un hito fundamental para este cambio lo supuso el desarrollo de los Estados de bienestar y el auge de la intervención profesional e individualizada desde los distintos sistemas de protección social y de servicios sociales, así como del desarrollo de medidas de acción positiva en paralelo a aquellas otras de carácter universal características de los Estados providencia. Si bien en la amplia mayoría de las sociedades avanzadas de bienestar conviven políticas de una y otra naturaleza, en líneas generales, la balanza tiende hacia un mayor protagonismo de las prácticas sectoriales cuando se trata de compensar a los grupos más damnificados por los profundos desequilibrios que genera la prosperidad de una parte de la sociedad. La población gitana, como otras minorías étnicas especialmente desfavorecidas y situadas en el furgón de cola del progreso, han sido tradicionalmente sujetos de las medidas de discriminación positiva, aunque no siempre de manera explícita, sino como corolario de su situación de privación y por experimentar otros factores de riesgo. Esto habría favorecido que la problemática situación de la minoría gitana se vincule con la de otros sectores de población en igual o similar posición socioeconómica, poniendo el foco progresivamente en estas y no otras cuestiones como origen de las dificultades que atraviesan muchos hogares gitanos.

Limitaciones que derivan de los planteamientos sobre el abordaje de la cuestión gitana

Aún con todo, la diferencia de la minoría sigue ocupando un lugar central en la actualidad por la influencia de al menos dos cuestiones tangenciales a las medidas de promoción y protección de la minoría. Por un lado, debido al complejo equilibrio entre el desarrollo de medidas de discriminación positiva —tan características en los Esta-

dos de bienestar como se decía— y la posible generación de efectos contraproducentes para la población gitana. Sin duda, destaca sobre los demás el temor a que los miembros de la minoría beneficiarios de apoyos sean —todavía más— estigmatizados, por lo que generalmente se ha adoptado una actitud cautelosa ante el desarrollo de medidas abiertamente dirigidas a la población gitana. Como se tuvo ocasión de comprobar, y se recordará más adelante, este aspecto ha influido notablemente en el desarrollo del modelo de intervención estatal con la minoría. Por otro lado, el desarrollo de medidas de discriminación positiva se ve moderado por la presencia de competencias interétnicas en el acceso de los recursos sociales, que en el peor de los casos, pueden derivar en la aparición de conflictos interétnicos y recrudecer tanto la brecha socioeconómica entre la población mayoritaria y minoritaria como la distancia simbólica entre ambas.

Ambos elementos condicionan el diseño de las respuestas institucionales a la situación de exclusión de la población gitana, y hasta cierto punto, contribuyen a dar explicación a la limitada respuesta a los problemas que afrontan muchas familias y hogares gitanos. En términos generales, ambas han predispuesto que la intensidad de la protección de la minoría gitana —como también puede ser el caso de otras minorías étnico-culturales— haya sido baja, y por lo tanto, desproporcionada, sobre todo si se toma en consideración la intensidad de las exclusiones y discriminaciones que ha padecido y sigue padeciendo buena parte de la población gitana (ver sección 6.1, p. 123).

Ya se esbozó que las perspectivas más críticas sobre las medidas adoptadas señalan que estas han sido más proclives a dar respuestas transitorias y parciales a las dificultades que a la búsqueda de soluciones definitivas e integrales. Por expresarlo de algún modo, esto ha resultado más cercano a la gestión del problema que la minoría supone para la mayoría dominante que a la negociación de su incorporación a la sociedad desde el respeto a su diferencia. Algunas experiencias históricas como las medidas de integración residencial que terminaron por contribuir a su segregación —y cuyas consecuencias más nocivas todavía son perceptibles— son un ejemplo de ello en nuestro país. Siendo así, algunos de los elementos más controvertidos de la cuestión gitana han permanecido subyacentes a algunas de las políticas adoptadas en el tiempo más reciente, lo que les ha valido no pocas críticas y recelos por parte del asociacionismo gitano y la propia comunidad.

Como también se tuvo ocasión de comprobar, ha existido cierta preocupación por conocer cómo la diferencia de la minoría —y en particular los estereotipos e imágenes más negativas que sobre ella recaen— se ha incorporado a la intervención con esta, lo que también se podría encontrar detrás de la disminución del potencial integrador e incluso de algunos de los apoyos recibidos, especialmente de aquellos prestados desde los sistemas de servicios sociales. El interés por conocer estos aspectos es sin duda corolario de la constante sospecha de que los dispositivos de inserción y promoción social pueden funcionar como un importante mecanismo de asimilación y aculturación. En nuestro país, algunos estudios (a los que se hizo referencia en la sección 1.4, p. 21) corroboran este hecho, y muestran que en ocasiones se han llevado a cabo prácticas que han procurado la resocialización de los individuos gitanos y la transformación forzosa de lo que han sido entendidos como patrones o preferencias culturales que obstaculizan su incorporación social. Así se ha puesto de manifiesto cuando por ejemplo se ha urgido el abandono de las fuentes de ingresos alternativas —necesarias en muchas ocasiones para complementar las bajas rentas laborales y sociales como se comprobó en los análisis de los relatos— para poder acceder a las prestaciones sociales y para forzar la participar en los programas de inserción y activación laboral. Y esto en la medida que han sido entendidas no como estrategias de supervivencia, sino

como una suerte de resistencia a la moral del trabajo dominante (Liégeois, 1987).

La existencia de estas limitaciones no es nueva, y comienza a ser objeto de mayor escrutinio como parte consustancial del denominado antigitanismo, que precisamente encuentra en el arraigo de los prejuicios y las actitudes discriminatorias el origen del escaso interés por desarrollar medidas de mayor intensidad para compensar la situación de desventaja de la minoría por parte de los actores institucionales. A su vez, la presencia de estas mismas actitudes entre la ciudadanía disminuye los apoyos para desarrollar medidas de este tipo dirigidas a un sector de la población entendido como extraño y dependiente del resto de la sociedad.

A este respecto, a pesar de que los servicios sociales —siguiendo de nuevo las aportaciones de Liégeois— han llegado a convertirse en una parte esencial del medio social de muchas familias gitanas, su participación en estos ha sido controvertida, y no solo por la cuestión antedicha, sino también por la modesta e inadecuada respuesta que estos han podido ofrecer a los sectores de población más vulnerables. En distintas partes de este trabajo se han esbozado algunos de los argumentos que apoyan esta idea. La escasa capacidad del sistema para prevenir los procesos de exclusión social y para generar procesos de movilidad social ascendente ha sido señalada como un factor clave. Los servicios sociales —se desprende de los discursos más críticos— devienen entonces en elementos de contención y sujeción de la minoría antes que en catalizadores de la autonomía de sus hogares.

Esto tiene sin duda su reflejo en el bajo nivel de acceso al sistema por parte de los hogares gitanos que se ha detectado en estudios previos (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2011), y que también se ha podido advertir en este trabajo (ver sección 6.8, p. 154). Indicadores que son a buen seguro resultado de las dificultades que el sistema tiene para dar soluciones adecuadas a la compleja demanda que plantean los individuos gitanos en los centros de servicios sociales, y por extensión —siendo estos sus principales articuladores— a las políticas de inclusión. Dicho esto, cabe recordar el importante papel que las entidades privadas del tercer sector han ejercido en muchos casos para suplir y complementar la atención de aquellos hogares que no participan en servicios sociales. Los resultados de este trabajo alertan además de que de un tiempo a esta parte la eficacia de la respuesta ha disminuido sensiblemente (en coherencia con la primera y principal hipótesis de este trabajo), por lo que si no se logra revertir esta tendencia el desenganche de la población gitana con respecto a los mismos puede agravarse.

Claro que este debate presenta muchas más aristas, y como también ha sido señalado en diversas partes de este trabajo, los recursos procedentes de servicios sociales y el resto de medidas de inclusión han ejercido un papel fundamental para proveer de unos recursos mínimos a los hogares gitanos. Los programas de rentas de inclusión autonómicos en nuestro país —con las limitaciones que se han señalado en el análisis y que se volverán a citar en estas conclusiones— se han mostrado fundamentales a la hora de aportar recursos económicos a la población gitana que carecía de ellos o solo disponía de los precarios ingresos procedentes del mercado laboral formal o informal. En algunos territorios como el navarro la prestación ha llegado a cubrir a una parte muy importante de los hogares en dificultad, siendo además la intensidad protectora mayor que en otros territorios. También en la misma comunidad los programas de acompañamiento residencial han ejercido una importante función en la dignificación de las condiciones de habitabilidad de numerosas familias y han permitido a muchas de ellas mejorar sus condiciones de vida. Sin duda, como se sostenía entre las hipótesis iniciales (nro. 9), a pesar de las limitaciones de la respuesta inclusiva, en este trabajo ha quedado constatado el importante papel que los recursos de inclusión en la comunidad navarra —dentro de sus limitaciones— han tenido en la prevención y reducción

de las dificultades en un significativo número de hogares.

Como ya se señaló, el empleo de la locución cuestión gitana ha caído en desuso de un tiempo a esta parte, lo que no quiere decir que haya desaparecido el interés por trabajar en favor de la población gitana. De hecho, durante las últimas dos décadas, al menos en el contexto europeo y estatal, ha resurgido con fuerza la preocupación por la situación de la minoría, esta vez adherida al lenguaje de la inclusión y exclusión social, paradigma dominante en la problematización de los sectores situados al margen de la sociedad, y en la política social desde finales del siglo pasado (ver capítulo 2, p. 31).

Así, la incorporación de la cuestión gitana a la agenda política europea y estatal se ha canalizado fundamentalmente a través de dos vías. Por un lado, mediante el desarrollo de la agenda inclusiva, convertida de un tiempo a esta parte en protagonista en la lucha contra la pobreza y la exclusión social para el conjunto de la población. Y por otro lado, a través de las disposiciones específicas sobre no discriminación e igualdad de trato de las minorías en el marco europeo y el resto de instrumentos reguladores expresamente dirigidos a abordar el caso-situación de la minoría gitana trasladados después a los marcos normativos estatales (ver en este trabajo secciones 2.2 y 5.1 respectivamente). En este sentido, el desarrollo normativo expresamente dirigido a la población gitana en el continente no tiene parangón con el de otros sectores de la población, tal y como cabría esperar en cualquier caso por su peso demográfico y por su especial vulnerabilidad.

La expansión de la frontera económica de la Unión Europea hacia el Este resultó un factor determinante para avivar la inquietud acerca de la situación de la población gitana, aunque no se puede decir que este haya sido el único. La persistente desigualdad experimentada por la población gitana en los países del otro extremo del continente en el mismo periodo hizo tomar conciencia de la necesidad de impulsar y promocionar la situación de la minoría también en estos otros territorios. La desconfianza acerca de los verdaderos motivos del impulso de políticas de inclusión para la población gitana para prevenir el aumento de los flujos migratorios en el seno de la unión le ha valido muchas críticas a este proyecto, pero no son las únicas. Ha sido objeto de otras muchas, aunque, en esencia, son muy próximas a las señaladas anteriormente.

Sin agotarlas, entre las críticas que se asumen en este trabajo se encuentran aquellas que consideran que el proyecto inclusivo, centrado en la igualdad de oportunidades —en detrimento de la igualdad de resultados— y en la satisfacción de las necesidades básicas, resulta inadecuado para transformar y revertir las situaciones de exclusión y privación que soporta buena parte de la minoría. En la medida que este proyecto de sociedad todavía es compatible con altos niveles de desigualdad y diferenciación, resulta entonces insuficiente para contrarrestar la estrecha vinculación que todavía existe entre pertenencia étnica y los estratos más bajos de la estructura social y económica. Por otro lado, en tanto el enfoque inclusivo relega a un segundo plano el impulso de medidas de carácter estructural —priorizando el desarrollo de acciones de carácter individual— estaría contribuyendo a descargar sobre los propios miembros de la minoría toda responsabilidad en la transformación de su situación. Claro que este tipo de argumentos no se circunscriben solo al caso de la minoría gitana. Como se tuvo ocasión de comprobar los discursos más críticos con el proyecto inclusivo — al menos, tal y como se concibe en la actualidad— emplean estos mismos para cuestionar la idoneidad de las políticas de inclusión para generar procesos de transformación social y para lograr mayores cotas de igualdad sustantiva y de justicia social (ver sección 3.1, p. 54).

Más específico para el caso de la minoría gitana es el escaso protagonismo que las medidas de reconocimiento y de promoción de la participación han ocupado en la

agenda política. También habría que incluir aquí sin duda el tímido desarrollo de medidas para hacer efectiva la lucha contra la discriminación. Y esto último a pesar de que durante mucho tiempo se ha considerado a la lucha contra la misma una herramienta imprescindible para trabajar en favor de su inclusión. No ha sido hasta recientemente cuando se ha empezado contemplar la discriminación como una barrera que aminora el resultado de los esfuerzos de la población gitana por integrarse en la vida económica y social, especialmente en aquellos espacios donde padece mayor rechazo, esto es, principalmente, en el acceso al empleo y a la vivienda.

A este respecto, más allá de la existencia de estas prácticas, la centralidad del empleo en las políticas de inclusión sigue siendo un asunto que genera especiales tensiones, en tanto, por un lado, sigue siendo un mecanismo importante para la inclusión social, particularmente cuando se logra acceder a un empleo estable y de calidad; por otro, sin embargo, para determinados sectores de la población —como el gitano— las posibilidades de acceso al mismo son cada vez más limitadas, y cuando se logra, este resulta muy precario. En el caso particular que nos ocupa, cabe reiterar, a la la especial distancia de la minoría con respecto al mismo hay que incorporar la antedicha discriminación en el acceso al empleo, lo que dificulta todavía más integración de la minoría en la sociedad a través de esta vía.

Aunque la promoción de la minoría se haya planificado desde un enfoque multidimensional, esto es, dando tanta o más importancia a aquellas otras esferas distintas a la del empleo, sin embargo, esto no ha facilitado la mejora en ámbitos distintos a este. Y esto, en gran medida, porque en la práctica buena parte de las acciones territoriales de inclusión han estado muy vinculadas con el acceso al empleo, un objetivo, como se señalaba, cada vez más difícil de lograr y que, como se pudo comprobar desde la experiencia de Navarra, también sigue siendo un objetivo difícil de lograr incluso cuando la minoría se encuentra inserta en intensos procesos de inclusión sociolaboral. A lo largo de este trabajo se han recogido algunas evidencias que corroboran este hecho y que constatan esta hipótesis (nro. 5) planteada al inicio de la investigación.

Limitaciones del modelo de atención de la población gitana en el ámbito estatal

Las antedichas críticas al contenido o la estructura de la acción inclusiva para con la minoría conviven con aquellas otras que tienen que ver con su puesta en práctica (Popova, 2016), lo que depende mucho de la voluntad de los actores locales por llevarlas a cabo. En el caso español se ha asumido en alto grado la idea de que la cuestión gitana —y recientemente la inclusión de la población gitana— es un asunto que no concierne exclusivamente a la minoría, sino que interpela a los distintos agentes y niveles de la administración pública, como también a las entidades privadas del tercer sector que tan histórico papel han tenido en el desarrollo de la comunidad.

En nuestro país no fue hasta la llegada de la democracia cuando la minoría pudo al fin equiparar su estatus de ciudadanía de pleno derecho con el de la población mayoritaria. Desde entonces, pero sobre todo a partir de los años ochenta con la promulgación del primer Plan de Desarrollo Gitano (1982), se puso de manifiesto un inequívoco interés por encarar la situación de aquella parte de la minoría que padece mayores privaciones con un enfoque y recursos propios. Así, la implementación de medidas dirigidas a la población gitana en nuestro país precedió dos décadas al impulso del tema gitano en la agenda europea, aunque llegaba tarde en comparación con la tecnificación y profesionalización de la intervención social propia de los Estados de bienestar de nuestro entorno.

En lo venidero se desarrolló una experiencia en cierta medida diferenciada con respecto al resto de países del continente, y fue adquiriendo forma lo que se ha llegado a denominar modelo de inclusión de la población gitana española, hasta cierto punto referente en el continente europeo (ver sección 5.2, p. 97). Dicho modelo se ha articulado fundamentalmente en torno a dos pilares. De un lado, la población gitana se ha beneficiado del desarrollo del Estado de bienestar a lo largo de las últimas décadas en nuestro país. La universalización de sistemas de protección como el educativo y sanitario, la protección de los riesgos de la carencia de empleo a través de las prestaciones por desempleo y las pensiones no contributivas, o la creación de un sistema público de servicios sociales y de garantía de ingresos mínimos han resultado determinantes para elevar las condiciones de vida experimentadas por la minoría hasta niveles muy por encima de los alcanzados tiempo atrás.

Adicionalmente, esta vertiente se ha complementado con el desarrollo de medidas específicas para atender y favorecer el acceso a los sistemas de protección y bienestar de aquellas personas que acumulan más dificultades o que requieren de una atención más intensa por su grave situación de desventaja. Estos apoyos se han articulado fundamentalmente a través de las medidas de carácter integral y local financiadas por el Programa de Desarrollo Gitano, y por medio de las acciones de inclusión social llevadas a cabo por las administraciones locales y regionales. Algunos territorios como el navarro acumulan una larga experiencia en intervenciones específicas, en este caso en particular, además, habiendo puesto en práctica intervenciones pioneras en el ámbito de la promoción residencial y de la salud de la minoría, tal y como quedó reflejado en este trabajo cuando se examinó en detalle el desarrollo del modelo de inclusión de la comunidad (sección 5.4, p. 107). Entre estos apoyos específicos también habría que incluir sin duda algunos de los programas desarrollados por entidades privadas del tercer sector (aunque en estos casos también el apoyo del erario público es fundamental para su desarrollo), tanto por su capacidad de intervención, como por su fuerte consolidación y arraigo en los mapas territoriales de inclusión (el ejemplo más claro de ello es el programa ACCEDER de la FSG).

Así pues, el modelo de atención de la población gitana en sí no se aleja de la lógica de trabajo empleada con el resto de población en dificultad. Debido a que los procesos de exclusión y empobrecimiento obedecen a factores que se producen a nivel estructural, institucional e individual, se han acometido acciones para contrarrestarlos en cada uno de estos niveles, siendo fundamentalmente en los dos últimos donde se han llevado a cabo las medidas de carácter más específico, ya sea mediante la promulgación de normativas al uso (programas y estrategias de inclusión para la minoría), el desarrollo de medidas y dispositivos específicos, o la búsqueda de vías para canalizar la participación de la minoría en los recursos de inclusión disponibles.

Por otro lado, el modelo estatal se ha caracterizado por construirse sobre la premisa de que los apoyos prestados deben centrarse expresamente pero no exclusivamente sobre la minoría. La propuesta es lo suficientemente amplia como para hacer referencia a distintas cuestiones y mandatos, pero todos ellos vienen a dar respuesta a las tensiones antedichas que circundan a las políticas sectoriales. Promueve tanto la no discriminación de la minoría en el acceso a los recursos de lucha contra la pobreza y la exclusión, como tener en cuenta en su diseño la necesaria atención a las particulares y más complejas formas de exclusión de la minoría. Al mismo tiempo, advierte de la estigmatización y controversia que supone la designación de recursos exclusivamente para la minoría en un contexto en el que los medios son limitados.

Esta perspectiva no obstante estaba ya presente en la génesis del sistema de servicios sociales en nuestro país. Inicialmente se consideró que la fuerte descentralización

de las competencias (hacia las comunidades autónomas y las entidades locales) y la concepción comunitaria con la que nació el sistema permitiría adaptar la intervención a las características de las distintas poblaciones presentes en cada territorio, entre ellas, muy especialmente, la población gitana. Sin embargo, como se acaba de señalar, los sistemas de servicios sociales —en gran parte por sus propias limitaciones— han tenido muchas dificultades para cumplir con este cometido. Esto pone de manifiesto también que, tal y como sostienen los discursos detractores de las medidas generalistas para atender a las poblaciones minoritarias, si no se presta la necesaria atención, las necesidades de la minoría pueden ser pasadas por alto. Dicho de otro modo, la propuesta de atender específicamente pero no exclusivamente a la minoría ha podido encontrar muchas dificultades para hacerse efectiva en la práctica, y esto porque en gran parte ha dependido de la voluntad de los responsables en materia de inclusión social. De hecho, en el caso de Navarra, la participación de la minoría en buena parte de los recursos de inclusión del territorio se ha visto favorecida porque el compromiso político por atender las necesidades de la minoría se ha concitado con la fuerte presencia de otros actores (entidades sociales principalmente) que han tenido cierta capacidad para influir en la agenda. Así se hizo patente cuando en la comunidad foral estos fueron clave para que no se abandonara el desarrollo de la estrategia de atención al pueblo gitano en el momento más álgido de la crisis.

En cualquier caso, bajo este modelo, la situación de una parte importante de la minoría en nuestro país ha percibido notables avances, sobre todo en lo que respecta a la dignificación de su situación residencial y a la normalización en el acceso a los servicios y prestaciones de bienestar y de protección social. Con todo, las pasadas décadas pueden valorarse en términos de progreso para la comunidad gitana, aunque no está tan claro que este haya mantenido la misma intensidad que para el resto de población, ni haya alcanzado a toda la minoría. La sobrerrepresentación de los hogares gitanos en el espacio de la exclusión social y de la pobreza que durante todo este tiempo se ha mantenido constante, y el desigual impacto de la crisis, más pronunciado si cabe en el caso de la minoría, dan buena cuenta de ello.

Resulta entonces evidente que el modelo no ha resultado del todo eficaz y muestra además visos de agotamiento. Así se ha podido constatar en los últimos años en tanto no ha sido capaz de amortiguar el fuerte impacto de la crisis sobre la población gitana. En el capítulo quinto de este trabajo (p. 121 y ss.) se revisaron algunos de los principales indicadores y tendencias que señalan que esta situación se perfila como un importante reto para las políticas de inclusión en nuestro país, puesto que, en líneas generales, la situación de la población gitana en los principales esferas de la exclusión se muestra más intensa y multidimensional que para el resto de la población. De hecho, ni siquiera tiempo después el modelo se ha mostrado capaz de favorecer que la minoría gitana siga la estela de la recuperación iniciada por parte de la población mayoritaria (Hernández Pedreño *et al.*, 2019).

A lo largo de distintos apartados de este trabajo se han ido mencionando algunas claves que explican este limitado impacto —que se suman a antedichas cuestiones— y que derivan de su compleja articulación y desarrollo. A este respecto, la función de la administración estatal en la promoción de la minoría se supedita al protagonismo de otros niveles gubernamentales en materia de inclusión social debido a la descentralización de la política social en nuestro país. Así pues, las competencias de la administración central son limitadas para el desarrollo de políticas destinadas a la comunidad gitana. De este modo, los recursos dispuestos por la administración estatal se adaptan a esta estructura. Ya se mencionó que el PDG dispone una partida presupuestaria a través de la que se impulsan proyectos de intervención social a nivel local

y autonómico, en algunos casos coordinados entre los distintos niveles de la administración pública, y entre esta con organizaciones sociales privadas y/o del movimiento asociativo gitano.

Lo principal es que esta descentralización ha generado diferencias notables entre las regiones con respecto a las políticas destinadas a la minoría, tal y como ocurre, no obstante, con las políticas de inclusión destinadas al conjunto de la población. En este sentido el modelo de inclusión español no es tan homogéneo como pudiera deducirse del nominal. Su promoción está sujeta a cuestiones como el desarrollo diferenciado de los modelos autonómicos de inclusión, o la disyuntiva entre canalizar la atención a través de recursos específicos o favorecer la participación en las medidas generalistas de incorporación social y laboral. La respuesta ante la temática gitana está fuertemente vinculada con diversos factores de carácter local. En Navarra, el notable desarrollo del modelo territorial de inclusión para al conjunto de la población vulnerable se ha conjugado con la participación de algunas entidades sociales especialmente comprometidas con la atención de la población gitana en la gestión y desarrollo de medidas generalistas de incorporación social, residencial y laboral. Esto no solo habría permitido canalizar la participación de la minoría en estos recursos, sino que por el especial potencial inclusivo de estos (centros de inserción laboral, viviendas de inclusión social), se habría podido disponer de herramientas para trabajar intensamente por la inclusión de la minoría en el territorio. De este modo, la experiencia de Navarra que en este trabajo se ha podido conocer con profundidad, muestra claros indicios de que, como se establecía entre las hipótesis iniciales (nro. 10), cuando se conjugan medidas de inclusión para la población vulnerable con una atención específica hacia la minoría, aumenta el potencial inclusivo de los territorios para con esta (que puede no obstante verse limitado después por las cuestiones que aquí se están señalando). Esta, en cambio, podría no ser una cuestión resuelta en todos los territorios a la luz del distinto grado de desarrollo de las políticas de inclusión territoriales en nuestro país, y del distinto papel ocupado por las entidades sociales en los mismos (Pérez Eransus y Martínez Virto, 2018).

A este respecto, se ha mencionado también en este trabajo que de un tiempo a esta parte algunas CC. AA. han desarrollado estrategias para la población gitana haciendo propia la agenda europea y nacional que busca equiparar sus condiciones de vida y de bienestar. Pero a pesar de ello, en líneas generales, se han detectado importantes dificultades para introducir la cuestión gitana como asunto transversal en los distintas áreas y niveles de la administración, así como para desarrollar medidas adicionales en un momento de constricción del gasto público y de aumento general de la demanda. Así se ha recogido en las distintas evaluaciones de los planes y estrategias de inclusión para la población gitana puestos en marcha en distintos puntos de la geografía española. Además, con los escasos datos disponibles sobre presupuesto invertido y programas específicos, el impulso de la acción inclusiva para con la minoría a nivel autonómico no parece haber supuesto un aumento sustancial de los recursos disponibles para gestionar e implementar medidas desde las administraciones públicas (ver sección 5.3, p. 100). En un periodo de fuerte aumento de las necesidades sociales entre la minoría, este estancamiento debe leerse además en términos de retroceso.

Limitaciones de la acción inclusiva en la trayectoria de los individuos y hogares gitanos desde la experiencia de Navarra

Existe cierto consenso en considerar que las políticas de inclusión implican la acción de los sistemas de servicios sociales y de empleo principalmente, y en particular

las medidas de acceso al empleo y de garantía de ingresos, así como las intervenciones con familias e individuos vulnerables para favorecer su autonomía, funcionalidad o mejorar su participación social (Pérez Eransus, 2016). El análisis del impacto de las medidas de inclusión en el caso de la minoría no se puede disociar así entonces de su participación en los recursos y modelos de inclusión autonómicos dirigidos al conjunto de la población. En gran medida es aquí donde se dirige buena parte de las posibilidades de inclusión de la minoría. Y esto como consecuencia tanto de las bases sobre la que se ha desarrollado y definido el modelo de atención de la minoría en nuestro país (normalización, atención desde la proximidad...), como también por el tímido desarrollo de medidas específicas dirigidas hacia la minoría.

En este trabajo, a través del análisis propio de fuentes de datos estadísticas y de los relatos de vida de la población gitana participando en antedichos recursos de inclusión se han aproximado las principales limitaciones de los mismos cuando se emplean en el caso particular de la población gitana. Cabe recordar que en este trabajo se ha partido de la hipótesis de que limitaciones y debilidades de las políticas de inclusión se manifiestan con mayor rotundidad en el caso de la minoría (hipótesis nro. 1). Esto ocasiona en último término que los hogares e individuos gitanos tengan menos oportunidades para salir de las situaciones de exclusión y de dificultad en las que se encuentran. La premisa es que con ello no solo se pueden analizar las limitaciones de la respuesta institucional ante la cuestión gitana, sino que, al mismo tiempo, se pueden recoger algunas de las debilidades de las políticas de inclusión, no solo en la acción con la población gitana, sino que también con el resto de población incluídenda en similar situación.

Cabe apuntar, en primer lugar, que estos resultados no obstante son parciales por el importante número de hogares gitanos que quedan fuera de la órbita de los recursos de apoyo. Y esto, en parte, porque las políticas de inclusión se articulan en función de la demanda, y por el escaso desarrollo de intervenciones de carácter comunitario de los centros de servicios sociales. Sin duda, este sigue siendo un importante obstáculo no siempre tenido en cuenta. Cabe recordar que según los datos a los que se pudo acceder, algo más del 50 % de la población gitana en situación de exclusión podría estar percibiendo apoyo por parte de los servicios sociales locales o por alguna entidad del tercer sector, un porcentaje por debajo del igualmente preocupante dato para el resto de la población (70 % aprox.). Estos datos junto con el alto número de hogares que todavía en nuestro país no reciben ningún ingreso (en 2016, cerca de 700 mil hogares, datos del INE) muestran la baja capacidad del sistema de protección para alcanzar a los sectores más desfavorecidos, entre ellos, sin duda un importante número de hogares gitanos.

Cabe suponer además que esta proporción de población desprotegida va a ser especialmente elevada en aquellos territorios en los que existen altos niveles de segregación residencial, ya que suelen ser por lo general espacios en los que se adolece de los servicios más básicos. En Navarra, aunque todavía se detectan algunos espacios segregados, están muy localizados y se tratan por lo general de barrios y bloques residenciales de pequeñas dimensiones. En algunos de ellos se han llevado a cabo intervenciones para la normalización residencial de las familias (Campos, 2009), empleando en ello los recursos al uso disponibles en el territorio (vivienda social, apoyo de entidades del tercer sector...). Esto ha podido reducir el número de hogares gitanos necesitados sin vínculo con entidades sociales o con los servicios sociales. Así entonces, en Navarra un alto porcentaje de las familias en dificultad estarían participando en los recursos de inclusión, tal y como se desprende de los datos que señalan que en torno a la mitad de la comunidad es beneficiaria del programa de renta mínima nava-

rro, un porcentaje próximo —por tomar alguna referencia— al de hogares en situación de exclusión severa en el país. En cualquier caso, aunque en la comunidad foral se ha podido alcanzar un nivel de cobertura muy significativo en la protección económica —y no económica— de la población gitana, todavía muchos hogares siguen padeciendo serias dificultades en este ámbito. La problemática inserción laboral de la minoría se conjuga con las limitaciones inherentes al sistema de protección económica, tanto a nivel estatal (prestaciones por desempleo, incapacidad...) como autonómicas (rentas mínimas).

Así, cuando se examinó en detalle el papel del sistema de garantía de ingresos en la protección de la minoría se pudo observar con claridad las dificultades que el mismo encuentra para responder a las necesidades de muchos hogares vulnerables. Y esto, en primer lugar, porque las prestaciones por desempleo se han mostrado ineficaces para proteger a los sectores de población con trayectorias laborales más precarias. Debido a su carácter contributivo, han beneficiado sobre todo a quienes han mantenido un vínculo con el empleo más estable e intenso. Para el resto de la población ha correspondido un segundo nivel de protección menos intenso y generoso (asistencial). De igual modo, su carácter temporal ha perjudicado a aquellos hogares e individuos que han tenido más problemas para reincorporarse al empleo. Las bajas tasas de inserción laboral y de asalarización, la extensión del subempleo, y los altos niveles de desempleo de larga duración entre la población gitana han hecho especialmente vulnerable a la población gitana. Es indudable que este escenario se ha agravado además en los últimos años, puesto que, como se sostuvo al inicio de este trabajo (hipótesis nro.4), la crisis ha interrumpido el proceso de asalarización iniciado en muchos hogares durante la última década, aumentando las tasas de desempleo de larga duración en el seno de la comunidad gitana, y porque un importante número de hogares gitanos hasta ahora establecidos en ocupaciones tradicionales (como la venta ambulante) han tenido que abandonarlas, engrosando también la lista de población demandante de protección y empleo.

Pero no solo las altas exigencias para acceder a los niveles de aseguramiento más altos han afectado a la minoría. Con frecuencia, las bajas cuantías de las prestaciones —por las precarias trayectorias laborales— se han podido conjugar con la ausencia de otros salarios e ingresos complementarios. En muchos casos, además, el tamaño de los núcleos familiares —por encima de la media— ha acentuado esta cuestión y ha reducido la capacidad de las prestaciones por desempleo para satisfacer las necesidades básicas de las familias. Las cuantías de las prestaciones son independientes de la composición de los hogares y de sus ingresos, lo que también ha resultado trascendental. Esta cuestión ha ocupado un lugar secundario en el debate público sobre la protección de las familias desempleadas, ya que la atención se ha dirigido sobre todo hacia la preocupante cifra de población desempleada sin acceso a prestaciones. Sin embargo, como bien ejemplifica la situación de muchas de las familias gitanas cuyo caso se ha tenido la oportunidad de examinar, esta otra dimensión resulta al menos tan relevante como la anterior.

En suma, en nuestro país el sistema de protección ante el desempleo no ha tenido la suficiente capacidad para compensar las desigualdades generadas por el mercado laboral, lo que necesariamente ha repercutido negativamente en sectores de población como el que nos ocupa. Estas conclusiones son igualmente válidas para el aseguramiento ante otras situaciones como la vejez o la incapacidad para trabajar. Aunque entre los relatos se ha consultado sobre todo a población en edad de trabajar, todo hace presagiar que, a la larga, de continuar las tendencias que se han recogido en las trayectorias, muchos individuos van a tener serias dificultades para acceder al sistema

de pensiones contributivo, prolongando así la exclusión de buena parte de la minoría de estas prestaciones y dando continuidad a las dificultades económicas en otras etapas del ciclo vital.

Tal y como se tuvo ocasión de analizar las trayectorias vitales de la población gitana son mucho más diversas de lo que se suele considerar. A este respecto, incluso aquellos hogares que han permanecido vinculados con actividades económicas tradicionales han comenzado a experimentar dificultades relacionadas con el acceso a la protección económica. Esto es especialmente visible entre las familias dedicadas al comercio ambulante (ver sección 7.4, p. 207). En la medida que han visto reducirse el rendimiento económico obtenido, se han visto en la obligación de cotizar sobre las bases mínimas al régimen general de autónomos (RETA), lo que a la larga reporta menos protección frente a las contingencias como las antes mencionadas. Lo que otrora resultaban estrategias económicas que permitían acceder a un nivel elevado de ingresos y de ahorro —para cubrir posibles situaciones de ausencia de ingresos— de un tiempo a esta parte devienen en actividades más precarias que ni permiten acceder a ese ahorro, ni a los niveles de aseguramiento más generosos cuando decae la actividad.

Con todo, la fuerte exclusión del empleo que padece la minoría y la rápida salida de las prestaciones contributivas de quienes se encontraban dentro del mercado laboral formal ha ocasionado así entonces una suerte de asalarización forzosa. Las prestaciones asistenciales estatales, pero sobre todo las autonómicas de garantía de ingresos, se han convertido en un recurso esencial en la protección económica de la minoría. Huelga decir entonces que, la asistencialización de la protección ha sido la otra cara de la moneda del celebrado acceso al sistema universal de protección económica de la población gitana.

Lo central es que el impacto de estas prestaciones es hasta cierto punto limitado. En primer lugar, porque como se tuvo ocasión de sopesar, la expansión y desarrollo de las prestaciones de ingresos mínimos en los distintos territorios autonómicos es desigual, y es de esperar que en muchos territorios donde la presencia demográfica de la minoría es importante y donde estas prestaciones estén poco desarrolladas, un elevado número de hogares estén muy desprotegidos económicamente. En términos comparativos solo unas pocas comunidades destacan por haber desarrollado programas con un nivel de cobertura y protección significativo. Este podría ser el caso de Navarra, pero incluso aquí muchos hogares perceptores de la prestación encuentran dificultades para satisfacer las necesidades más básicas por la intensidad de los problemas que atraviesan. Y entre ellos, muy especialmente, el mantenimiento de la vivienda y las dificultades para acceder a unos ingresos complementarios, bien en el mercado formal, bien en la economía de subsistencia. Hay que tener en cuenta que, además, en territorios como el navarro la percepción de cuantías más altas convive a su vez también con un nivel de carestía de los bienes más básicos también ligeramente mayor a otros territorios.

En consecuencia, como se pudo comprobar en muchos relatos, las débiles economías domésticas empujan a los hogares a desarrollar prácticas informales que pueden resultar contraproducentes para sus procesos de inclusión, bien porque ponen en riesgo los escasos ingresos de los hogares (como por ejemplo invertir los escasos recursos económicos en la búsqueda de chatarra), bien porque pueden acarrear sanciones administrativas. Ambas cuestiones profundizan las dificultades económicas de los hogares (tal y como se contempló entre las hipótesis iniciales, nro. 7), por lo que se hace más que evidente que acceder a unos ingresos mínimos suficientes y tener oportunidades de acceder a unos ingresos complementarios regulares es clave para revertir los procesos de empobrecimiento de los hogares más vulnerables como los que se han

conocido a través de los relatos.

El caso de la comunidad foral ejemplifica también cómo algunas prácticas llevadas a cabo en la gestión de este tipo de prestaciones puede tener efectos igualmente contraproducentes y agravar las dificultades de los hogares (limitación de los tiempos de percepción, disminución de las cuantías...). Muchas de estas prácticas se adoptan en base a la supuesta acomodación a la prestación de los hogares. Sin embargo, como se ha podido constatar en este trabajo (a la luz de la hipótesis nro. 3), todo apunta a que buena parte de los hogares gitanos mantienen una fuerte predisposición por incorporarse al mercado laboral y por aumentar su independencia de este tipo de prestaciones, percibidas como inestables e insuficientes.

Un aspecto especialmente preocupante es sin duda la desprotección económica que este escenario comporta en los hogares donde existen menores. También en este caso debido a la confluencia de mayores tasas de natalidad entre la población gitana y los altos índices de pobreza económica, la situación de muchos menores gitanos ha sido especialmente vulnerable. El escaso desarrollo de políticas para la prevención de la pobreza infantil en nuestro país se ha hecho patente en los últimos años a través del aumento de estas tasas. También en este trabajo ha quedado reflejado en algunos de los relatos como las escasas cuantías de las prestaciones por hijo a cargo de la seguridad social no han permitido compensar las limitaciones de las prestaciones por desempleo para atender a los hogares más extensos y con menores, ni tampoco complementar los esfuerzos de las comunidades autónomas para proteger a los sectores de población más excluidos.

En suma, el sistema de garantías de ingresos no ha sido especialmente sensible ante la intensa incidencia de la pobreza en amplias capas de la minoría (lo que no quiere decir que hayan tenido un papel central en su protección económica como se decía). Todo apunta a que ello deriva de la propia articulación del sistema de garantía de ingresos. El sistema estatal de protección económica de carácter asistencial se ha caracterizado en nuestro país por su corta dimensión, cubriendo principalmente situaciones de desempleo forzadas no cubiertas por el nivel contributivo (subsídios desempleo, rentas agrarias...), o determinados casos de vulnerabilidad (mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, o pensionistas sin derecho a la prestación por jubilación ordinaria). Sólo recientemente se ha protegido a colectivos con dificultades estructurales de acceso al empleo con programas como la Renta Activa de Inclusión. En consecuencia, las RMA no han podido constituirse en herramientas específicas para la intervención con los sectores de población excluidos en nuestro país —abriendo la posibilidad a un tratamiento intenso con población en una posición socioeconómica similar la población gitana que nos ocupa— porque en gran medida han tenido que cubrir los huecos y límites del sistema estatal de protección económica.

La protección económica en todo caso es solo una de las dimensiones de las políticas de inclusión tal y como se han sido concebidas en nuestro contexto. Estas tienen el importante reto de contribuir a que los hogares puedan emanciparse de estas prestaciones y poder vivir autónomamente. En este trabajo, caber concluir que —lejos de lo que se suele considerar a veces— este también es un reto en la intervención con la población gitana, puesto que una buena parte de la misma acumula una significativa experiencia laboral a la que quiere dar continuidad, mientras que otra parte quiere incorporarse al empleo normalizado tal y como se ha podido probar en este trabajo. Es previsible que este interés haya ido en aumento visto el agotamiento que algunas estrategias alternativas vienen mostrando de un tiempo a esta parte.

Lo problemático es que esto ocurre en un momento en el que además empieza a

cuestionarse que el empleo deba ser el único mecanismo de integración, y que esta vía deba ser generalizable a todos los sectores de población. La situación de la población gitana es claro reflejo de ello, puesto que, a pesar de los continuos intentos de los miembros de la minoría por insertarse en empleos normalizados, en pocas ocasiones logran acceder a trabajos estables y de calidad. Para el caso, la baja cualificación o la escasa experiencia laboral son dos de las principales causas que restan posibilidades para lograr inserciones laborales. Pero también han de ser considerado que esto deriva de las escasas oportunidades de movilidad social y laboral que encuentran los individuos gitanos en sus trayectorias, así como el peso del origen y la herencia social en sus trayectorias laborales y vitales. Lo preocupante en este aspecto es que estas dinámicas continúan muy vigentes hoy en día. Estudios recientes corroboran las personas de origen social más bajo tienen más probabilidades de desempeñar empleos temporales y de peor calidad que quienes disfrutaban de una mejor posición social (Avram y Cantó, 2016). Al mismo tiempo, se ha mostrado que las condiciones socioeconómicas de los hogares repercuten sobre el rendimiento escolar de los menores, lo que puede dar continuidad a esta dinámica también en el futuro.

El análisis de las trayectorias laborales confirma a su vez que el modelo de inclusión español para la minoría ha funcionado sobre todo cuando han existido una fuerte demanda en el mercado laboral menos cualificado (en empleos como la construcción y el sector servicios para los hombres gitanos), pero también en otros empleos informales (especialmente en este caso para las mujeres gitanas en el sector doméstico). Muchos hogares comenzaron así a experimentar una situación de estabilidad laboral y/o económica a la que no habían podido acceder con anterioridad. Las debilidades antedichas del sistema de protección han ocasionado que esta situación no se haya podido prolongar en el tiempo una vez desaparecieron las oportunidades laborales. Se ha dado inicio así a itinerarios de exclusión muy pronunciados, que en ocasiones han culminado en situaciones mucho más graves que las experimentadas en las primeras etapas de los ciclos vitales.

Similar ha sido el caso de aquellos hogares que se empleaban en actividades tradicionales y que de un tiempo a esta parte también han iniciado estos procesos de deterioro. En estos casos, además, es previsible que los procesos hayan sido más intensos a la luz de los relativamente altos niveles de vida que pudieron experimentar estos hogares tiempo atrás según relatan las propias familias. Siendo así, parece que cuando han comenzado a escasear los puestos de trabajo, como ocurriera en otros periodos históricos (ver sección 1.5, p. 25), la minoría se ha visto desplazada de estos espacios en una suerte de competencia interétnica. Y aunque a veces resulta complejo detectar prácticas discriminatorias, en los relatos se han podido atisbar algunos indicios de que ambas cuestiones operan en el actual escenario laboral (cuestión prevista en la hipótesis nro. 6), especialmente en el caso de las mujeres gitanas cuando relatan que encuentran dificultades para acceder al empleo doméstico y de cuidado en los hogares como nunca antes.

Como ya se hizo notar, buena parte del modelo de inclusión de la comunidad foral se ha sustentado sobre la premisa de que puede ofertarse empleo normalizado —con distinto nivel de protección— a los sectores de población más excluidos, al tiempo que, mediante el acompañamiento social, se pueden mejorar las posibilidades de acceso e incorporación al mercado de trabajo ordinario. En la medida que la población gitana ha estado sobrerrepresentada también en el espacio del desempleo, su participación en muchos de estos dispositivos sigue siendo trascendental para favorecer sus itinerarios de inclusión e incorporación social.

También así ha sucedido en otros muchos territorios, sin embargo, estos recur-

sos en nuestro país son muy limitados, y esto a pesar del importante papel que el acceso al empleo ha tenido como meta de las políticas de inclusión. A este respecto se constata la inhibición de algunos de estos recursos destinados a la formación cualificante o prelaboral. Relacionado con ello y con el incremento del volumen de población desempleada, hay un aumento de la competencia para acceder a estos recursos, que tenderían a recaer sobre aquellas personas más próximas al mercado de trabajo (Martínez Virto y Pérez Eransus, 2018), tendencia que a priori opera en contra de la población gitana, puesto que, como ha quedado reflejado, tiene por lo general menor experiencia laboral y un nivel de instrucción de partida más bajo. Se detecta además que muchos de los recursos formativos —especialmente los recursos de los servicios de empleo— requieren en líneas generales de unos niveles de formación a veces muy altos para los perfiles más alejados del empleo, o resultan difíciles de seguir para quienes tienen que conciliar la formación con la vida familiar o con el desarrollo de actividades de subsistencia.

En todo caso, debido al significativo desarrollo de este tipo de recursos laborales en Navarra, la población gitana de la comunidad ha podido disfrutar de más oportunidades en este sentido que sus coétnicos en otros territorios. Al mismo tiempo, el desarrollo de recursos específicos para trabajar itinerarios de inclusión laboral (como el programa ACCEDER) ha ofrecido algunas más oportunidades a esta que al resto de población. Sin embargo, vistas las altas tasas de desempleo entre la minoría, estos han continuado teniendo una cobertura muy baja. Han tenido por otro lado que enfrentarse a una serie de retos como resultado de la transformación del mercado laboral que han aminorado su eficacia. Uno de los principales retos es la necesidad de resultar cualificantes, para que los individuos participen puedan aumentar sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral una vez completan los itinerarios. De otro modo, estos recursos se convierten en medidas temporales de acceso al empleo que, en el mejor de los casos, cuando se emplean estratégicamente, permiten acceder al sistema de protección económica. Un reto igualmente importante sigue siendo que dispositivos resulten flexibles para adaptarse a las circunstancias e itinerarios personas, como también al desarrollo de actividades económicas de supervivencia, especialmente a aquellas que son capaces de reportar algunos ingresos a los hogares —son menos penosas— y que no comprometen la estabilidad y seguridad de los mismos.

Finalmente, también se ha mencionado en diversas partes de este trabajo el importante papel que el acceso y estabilización en la vivienda tiene en los procesos de inclusión de la minoría. En nuestro país, además, el alto precio de la vivienda —junto con la escasez de empleo para los sectores menos cualificados que se acaba de enunciar— es uno de los principales factores que condiciona el escenario inclusivo (Pérez Eransus, 2016). También en este ámbito la minoría arrastra importantes rémoras que la hacen especialmente vulnerable. Aunque en las últimas décadas se ha ido progresivamente mejorando la situación residencial de la minoría, no es menos cierto que esta sigue siendo comparativamente peor que la del resto de la población, sigue habitando en una alta proporción en el parque de viviendas más deteriorado y en los entornos más degradados (ver sección 6.9, p. 160). Todo apunta además a que, en los últimos años, debido a los avatares acontecidos en el mercado de la vivienda, se han producido importantes retrocesos en muchos hogares que durante los últimos años se habían podido beneficiar del acceso a la vivienda normalizada a través de los programas de vivienda pública. Así se ha podido constatar en los relatos examinados, donde han aparecido notables dificultades al respecto.

El caso de Navarra muestra con claridad que las medidas de realojamiento y normalización residencial han sido instrumentos relevantes para el abandono de las si-

tuciones de segregación y exclusión residencial más complejas. Cabe destacar sobre todo en esta tarea la labor del programa de vivienda social (VAIS) en tanto ha permitido acceder a la vivienda en propiedad o alquiler a sectores de la población que quedaban al margen de otras iniciativas públicas de vivienda. Y no solo ha facilitado salir a muchas familias de las situaciones residenciales más extremas, sino que también ha favorecido el acceso a un hábitat normalizado a las nuevas generaciones de familias, o ha ayudado a reducir el hacinamiento en algunos hogares.

Las acciones de inserción residencial han continuado jugado un papel igualmente significativo, lo que no implica que no hayan presentado también algunas limitaciones y debilidades importantes. Esto deriva en parte de que han tenido que asumir la ausencia de una genuina política de vivienda pública en nuestro país. La más evidente es sin lugar a duda la exclusión reglamentaria de los hogares más frágiles económicamente de las políticas de vivienda pública, y el escaso desarrollo de programas para quienes quedan fuera de estas ayudas por motivos económicos pero que se encuentran en situación de necesidad habitacional. A ello hay que sumar que un número importante de familias han experimentado profundas limitaciones para estabilizarse en sus residencias. La minoría no ha contado en muchos casos de las oportunidades y los soportes suficientes para poder asumir el mantenimiento de las viviendas de manera autónoma, a tal profundidad, que se dan situaciones de insolvencia incluso cuando se han percibido apoyos económicos para ello (subvenciones para alquiler, entrada al régimen de protección oficial...).

9.2. Oportunidades para avanzar y favorecer la inclusión de la minoría más vulnerable

Con todo, las políticas de inclusión tal y como han sido concebidas en la actualidad tienen un potencial limitado para mejorar las condiciones de vida de los hogares más vulnerables. Los principales resultados antes mencionados constatan que las limitaciones de las políticas de inclusión inciden con especial intensidad en el caso de la minoría gitana más vulnerable, tal y como se sostuvo como hipótesis al inicio de este trabajo. Esto refuerza la idea de que debido a la compleja situación de exclusión que atraviesan muchos hogares pertenecientes a la misma, las grandes soluciones de la problemática gitana, como ya se ha mencionado en este trabajo citando a Calvo Buezas (1980), pasan por acometer transformaciones estructurales en la sociedad española. Una de las principales es sin duda lograr que el mercado laboral sea capaz de generar oportunidades de empleo de calidad para los sectores más vulnerables, lo que pasa necesariamente a su vez por apoyar a estos para poder participar de las mismas. Alcanzar este objetivo es fundamental para la construcción de sociedades inclusivas, tal y como ha sido apuntado por ejemplo por Perkins (2010), ya que contribuiría activamente a reducir las desigualdades sociales y mejorar el funcionamiento del ascensor social en nuestro país.

El refuerzo y flexibilización del sistema de garantía de ingresos tendría un gran impacto en la protección económica de la minoría

Claro que las políticas de generación de puestos de trabajo por sí solas no son suficientes, y todo apunta a que este horizonte va a continuar siendo muy lejano. Así, entre

estas medidas de nivel estructural habría que incorporar aquellas otras que fomentan la protección económica de los sectores de población más vulnerables, y contribuyen a desmercantilizar el acceso a la protección económica para la población sin ingresos por trabajo. Sin duda, el refuerzo del sistema de garantía de ingresos en nuestro país tendría un gran impacto en la protección económica de la minoría, lo que podría al menos amortiguar la aparición de más dificultades en el seno de los hogares. La falta de intensidad protectora es sin duda la principal causa de que estas prestaciones no lleguen a paliar las situaciones de pobreza que afectan a muchos hogares gitanos. Y esto a todos los niveles, tanto contributivo como asistencial, tal como se ha podido constatar en este trabajo.

El sistema de protección por desempleo en nuestro país tiene que ser más sensible con aquellos hogares pobres en empleo, puesto que de otro modo continuará reproduciendo las desigualdades generadas en el mercado laboral, lo que de inicio perjudica notablemente a la minoría gitana, sustancialmente alejada del mercado laboral en nuestro país. Existen diversas fórmulas para ello, como reducir la distancia entre las prestaciones contributivas y asistenciales aumentando la intensidad protectora de ambas, y particularmente de estas últimas. Pero también existen otras vías como la flexibilización de algunos requisitos de acceso a las prestaciones para quienes desarrollan empleos de exclusión, o para aquellos hogares con muy baja intensidad de empleo. Este es un debate necesario para abordar la lucha contra la pobreza en el país, y en particular la de sectores de población como el gitano, donde estas prácticas tienen un peso mayor como resultado de su exclusión del empleo ordinario.

Resulta especialmente urgente mejorar la intensidad protectora de las rentas mínimas autonómicas, sobre todo en aquellos territorios en los que su nivel de cobertura está muy lejos de ser suficiente. Igualmente también es necesario mejorar la protección económica de las familias con cargas para afrontar la pobreza infantil y prevenir sus posibles consecuencias en el futuro. Hasta ahora en nuestro país se han producido muy pocos avances en esta dirección, aunque en algunos territorios como el navarro han acometido reformas en su programa de rentas mínimas para expandir la protección económica de los hogares, flexibilizar los requisitos de acceso, y hacerlas compatibles con la percepción de ingresos laborales.

Como se ha señalado en distintas partes de este trabajo, la participación de la minoría gitana en las prestaciones económicas —sobre todo las de ingresos mínimos— ha resultado en ocasiones polémica, puesto que se ha llegado a sostener que muchas familias han podido acomodarse a las mismas. Los resultados de este trabajo muestran un escenario mucho más complejo puesto que, aunque existe el riesgo de que puedan darse este tipo de situaciones y prácticas, ni este es exclusivo para la minoría, ni responde a una preferencia generalizada, puesto que la vinculación entre protección económica y la minoría no es unívoca. Como se señaló previamente, en este trabajo se han recogido suficientes evidencias para concluir que buena parte de la población gitana realiza notables esfuerzos para superar sus dificultades, entre los que se encuentran la búsqueda de empleo y la mejora de su cualificación (como se sostuvo en las hipótesis número 3 y 4). Además, sin duda, muchas familias gitanas disponen de las capacidades suficientes para mantener sus hogares de forma autónoma, y precisan solamente de protección económica para sortear las posibles contingencias que puedan surgir y, en su caso, apoyos puntuales para mantener esta independencia (recualificación, reciclaje formativo...).

Se ha podido comprobar especialmente en este trabajo que existe también un importante volumen de casos entre la minoría en los que, con los apoyos técnicos adecuados, podrían aumentar sus opciones para emanciparse de las prestaciones asisten-

ciales, ya que o bien acumulan algo de experiencia laboral o bien tienen experiencia y habilidades en espacios económicos que puede ser aprovechadas para acercarlos al empleo ordinario. Al mismo tiempo, todo apunta que, para algunos hogares, debido a la intensidad de las dificultades que atraviesan y las escasas posibilidades que tienen para acceder al empleo, se ha de priorizar ante todo el acceso a la protección económica y el establecimiento de objetivos de inclusión a largo plazo con vistas a prevenir la transmisión intergeneracional de las dificultades. Aportar una mayor estabilidad y seguridad económica en estos hogares y trabajar sobre todo en la promoción y apoyo de los menores (apoyo escolar, satisfacción de necesidades básicas...) parece la vía más adecuada para romper el círculo de la pobreza que mantiene a muchos hogares en situación de vulnerabilidad.

Apoyar el mantenimiento de actividades tradicionales como la venta ambulante es una medida preventiva, pero también estratégica

Se ha citado en algunas partes de este trabajo que algunos autores sostienen que las oportunidades que ofrece la economía informal o las actividades marginales pueden llegar a ser más estables y fructíferas que sus antagónicas. Incluso estos señalan que estas actividades pueden aportar algunos rendimientos más allá de los económicos no siempre suficientemente contemplados, como preservar hábitos y habilidades laborales y sociales, desarrollar capacidades y redes, y en último término, aumentar las posibilidades de quienes las practican de incorporarse al trabajo ordinario. Esta perspectiva invita a superar la visión que ve estas actividades como marginales y que las identifica como fraudulentas, para avanzar hacia lógicas que las incorporen como un instrumento más para la mejora de las condiciones de los hogares.

Algo similar ocurre en el caso de algunas actividades tradicionalmente desempeñadas entre la minoría, como la venta ambulante, y que ha ocupado un espacio destacado en este trabajo. Lo complejo en este caso es aunar las demandas de las familias comerciantes para mantener su actividad con el interés de parte de la comunidad y del asociacionismo gitano por alcanzar nuevos nichos laborales de mayor reconocimiento para las nuevas generaciones. Con todo, si el comercio ambulante ha sido una actividad central en el proceso de integración económica de la minoría hasta recientemente, sin negar que la población gitana merezca y deba estar cuando desee en otros espacios laborales, una parte relevante de los esfuerzos inclusivos para con la minoría deberían dirigirse a favorecer que la actividad siga manteniendo esta función de espacio de refugio contra las prácticas discriminatorias y exclusógenas del mercado laboral.

Con apoyo institucional se podría ayudar a mantener la actividad con objeto de prevenir que se desencadenen procesos de exclusión más agudos entre las familias que se ven abocadas a abandonar la actividad por no disponer de los recursos económicos para conseguirlo por su cuenta. Estimular su desarrollo con ayudas al autoempleo, el abaratamiento de los costes del alquiler de los puestos, apoyo para la creación de cooperativas sociales, o la mejora de la cualificación y formación de los vendedores y las vendedoras parecen estrategias plausibles.

Todavía más, entre los relatos recogidos para este estudio se tuvo ocasión de comprobar que existen casos en los que la experiencia en el mercadeo es aprovechada para iniciar actividades comerciales sedentarias o para adentrarse en el trabajo asalariado. Todo ello muestra que la población gitana no es una tabula rasa de habilidades

y competencias laborales. Ya desde la propia comunidad se ha sostenido que la administración pública debe apoyar la inserción laboral de la minoría aprovechando las competencias y habilidades aprendidas en las actividades que muchos de sus miembros han venido desarrollando hasta ahora, en tanto coinciden, en ocasiones, con las demandadas del actual mercado laboral (Vargas, 2004).

Impulsar y diversificar los recursos sociolaborales abriría más oportunidades de inserción para la minoría

Como se desprende de la experiencia de Navarra, el mapa de recursos de incorporación laboral necesita extenderse, y esto tanto para atender a un volumen de población mayor, como también para adecuarse a una mayor heterogeneidad de perfiles. Como se ha visto a lo largo de este trabajo, también en el interior de la población gitana es posible encontrar una gran diversidad de trayectorias y experiencias en el mercado laboral, por lo que también se precisan de distintos niveles de intensidad en el trabajo por la inserción laboral de la minoría.

Así, los recursos de empleo protegido (como los Centros de Inserción Sociolaboral y el Empleo Social Protegido en Navarra) pueden considerarse recursos de protección intermedios que han de complementarse con otros de carácter ocupacional (muy protegidos) en un extremo, y otras fórmulas de apoyo a la contratación de la población más cualificada en situación de riesgo en el contrario (menos protegidos, y en los que el rendimiento laboral es importante). Los dispositivos ocupacionales por definición no pretenden que las personas participantes se adentren en el mercado laboral inmediatamente, sino que tratan de ser una herramienta de intervención desde la que trabajar otras habilidades y reconstruir redes. Sin duda este tipo de recursos vendrían bien para aquellos hogares en los que la exigencia para acceder al empleo puede ser contraproducente (cargas familiares, hogares monomarentales, hogares con problemas de salud...), pero en los que existe demandas por parte de las personas incluídas —sobre todo mujeres gitanas en los relatos examinados— por lograr acceder al mercado laboral o a unos ingresos complementarios en el futuro. Los centros ocupacionales suelen aportar alguna remuneración económica que podría llegar a ser sustitutiva a su vez de algunas de las prácticas de riesgo llevadas a cabo en los hogares más vulnerables para acceder a unos ingresos complementarios.

Por otra parte, el desarrollo de recursos menos protegidos (como ayudas para la contratación en empresas de población en situación de riesgo, ayudas al autoempleo, creación de empresas tuteladas y de transición) habría favorecido sin duda que aquellos hogares gitanos con más experiencia laboral hubieran podido tener algunas posibilidades más de mantenerse en el empleo, al tiempo que permitiría que los recursos —intermedios— más protegidos pudieran emplearse con aquel sector de la población que precisa de un acompañamiento más intenso para poder emanciparse de las prestaciones de ingresos mínimos. Claro que en ello hay que tener en cuenta que la subvención de la contratación de sectores de población vulnerable no es una medida de efecto inmediato, principalmente porque la disponibilidad de ofertas de empleo subvencionado responde a las necesidades del mercado laboral, y puede verse muy limitada en aquellos momentos en los que decae la demanda de empleo.

En otro orden de cosas, los recursos formativos de los servicios de empleo tienen una importante labor por delante para adecuarse a los niveles de preparación previa de las personas más alejadas del mercado laboral. A este respecto se ha sostenido que para promover la entrada al mercado de trabajo de la población gitana se precisa acometer reformas en los servicios públicos de empleo, para que de este modo puedan

brindar una respuesta más individualizada y orientada a quienes tienen mayores dificultades para acceder al mismo (Bodewig y Kurekova, 2009). A este respecto, adecuar los recursos de orientación laboral resulta un factor clave. Aumentar su capacidad para prestar atenciones más individualizadas e intensas, dar una respuesta más continua y de seguimiento de la evolución de las trayectorias laborales, y mejorar el trabajo coordinado con servicios sociales y con el tejido laboral del territorio son algunos de los objetivos que permitirían mejorar cualitativamente el apoyo prestado a sectores de población como el gitano.

La integración de servicios (fundamentalmente de los servicios de empleo y sociales), para dar una respuesta integral y multidisciplinar acorde con la multidimensionalidad de la exclusión de la minoría, es otra cuestión ineludible para desarrollar servicios individualizados e intensivos, lo que implica necesariamente desarrollar acciones coordinadas entre los distintos actores de la inclusión, una cuestión que como se apuntó en las hipótesis de partida (nro. 8), todavía permanece pendiente en el modelo de inclusión del territorio.

Finalmente, en esta tarea de impulsar los recursos sociolaborales, hay un creciente reconocimiento de que las entidades sociales disponen de los conocimientos, herramientas y el vínculo con las comunidades locales necesarios para desempeñar esa función con garantías, por lo que deberían ser un actor central en ello, tal y como también lo demuestra la experiencia de Navarra, donde han sido claves en el desarrollo de oportunidades de empleo (CIS) y de cualificación (ACCEDER) para la población gitana.

Las entidades sociales comprometidas con la población gitana deben tener un papel central en el impulso de las medidas de inclusión

Precisamente respecto a lo inmediatamente anterior, parece desprenderse que un factor clave en el desarrollo del trabajo inclusivo con la minoría en Navarra ha sido la sinergia existente entre los actores públicos, el tejido asociativo gitano y las entidades sociales comprometidas con la promoción social de la minoría. El compromiso por parte de la administración pública por desarrollar medidas de discriminación positiva para con los sectores de población más desfavorecidos —no solo gitanos— ha sido reforzado por las entidades privadas de acción social, que han ejercido tradicionalmente una fuerte presión en la articulación y mantenimiento de políticas de inclusión. En el caso que nos ocupa, como se pudo comprobar cuando se examinó el modelo navarro de inclusión con la minoría, ha presionado el desarrollo de iniciativas de vivienda social y ha mantenido un rol de seguimiento y control para adecuar las respuestas a los nuevos contextos.

Es sabido que el asociacionismo gitano muchas veces encuentra dificultades para influir en las agendas políticas y llevar a cabo sus reivindicaciones a nivel local, pero como ejemplifica el caso de Navarra, cuando este participa en otras redes y sus demandas se vinculan con las de otros sectores de población puede alcanzar mayor representatividad. Esta estrategia prevendría que las necesidades de la minoría pasen desapercibidas para los agentes públicos y la ciudadanía por los prejuicios que todavía puedan mantener.

El desarrollo de intervenciones prolongadas es indispensable para provocar transformaciones en los itinerarios individuales

Se adelantó anteriormente que la construcción de itinerarios que resulten cualificantes y acerquen al empleo normalizado supone uno de los principales retos de los dispositivos de inserción laboral y de las entidades que trabajan con la minoría. Y esto en gran medida porque los nichos de empleo menos cualificados ofrecen en la actualidad pocas y disputadas oportunidades. Todo parece indicar entonces que el logro de estos objetivos requiere procesos de capacitación más prolongados e intensos, que por lo pronto son incompatibles con aquellas lógicas que buscan precipitar una pronta salida de los programas y recursos de inclusión. La población gitana incluída está sujeta a los debates tradicionalmente vinculados con las políticas de inclusión, como aquel que pivota sobre si estas han de limitarse a aportar sólo el pez, o también enseñar a pescar (Aguilar Hendrickson *et al.*, 1995), esto es, si las personas que reciben algún apoyo —sobre todo económico— deben hacer alguna contraprestación —por lo general vinculada con la búsqueda y capacitación para el empleo— o si prima una lógica de inserción basada en el aporte de las herramientas necesarias para lograr la emancipación y gestión autónoma de las necesidades. Con lo visto en el caso de la población gitana, todo apunta que avanzar hacia lógicas de doble derecho en el diseño de las políticas de inclusión, esto es, establecer el derecho a la protección económica, por un lado, y a la inclusión por otro, se muestra como condición indispensable para trabajar con más garantías con aquel sector que se encuentra más alejado del empleo.

Esto resulta particularmente urgente cuando se trata de favorecer la inclusión de las mujeres gitanas. La destrucción del empleo manual —muy masculinizado— en el periodo de crisis reforzó la idea de que podrían tener más posibilidades de acceso al mercado en el sector servicios y de cuidados. Se entendió que esto podría propiciar algunos cambios en las lógicas de funcionamiento de los hogares gitanos, tal y como ha venido ocurriendo en las décadas previas para buena parte del resto de hogares. Sin embargo, en la medida que mucho de este empleo se ha dirigido al entorno privado, han podido ponerse en práctica lógicas muy selectivas y discriminatorias que han disminuído a buen seguro las oportunidades de las mujeres gitanas para acceder a estos espacios. A ello habría que añadir que este trabajo resulta habitualmente muy precario y de muy baja intensidad, por lo que ni aporta ingresos suficientes a los hogares, ni permite a quienes lo desempeñan normalizar su vínculo con el sistema de protección.

Este tipo de realidades ratifican —como se ha señalado— que en determinadas circunstancias la protección económica se postula como la mejor de las opciones frente a la inserción laboral en condiciones que pueden ser contraproducentes (precariedad, explotación, dobles jornadas laborales en el caso de mujeres...). Es desde este planteamiento —una vez garantizados unos ingresos mínimos y con el apoyo de medidas de conciliación en los casos que sea necesario— desde el que parece más oportuno trabajar por lograr a medio a medio-largo plazo la mejora de la cualificación laboral de las mujeres gitanas, para que de este modo aumenten sus posibilidades de inserción laboral en empleos de calidad y, en segundo término, se pueda promover con mayor solidez el empoderamiento y papel de las mujeres gitanas como motor de cambio en el seno de la comunidad.

El acceso efectivo a la vivienda tiene un potencial inclusivo que debería ubicar estas acciones en una posición preferencial

Lo que también parece haber quedado manifiesto es el importante papel que el acceso a la vivienda tiene en los itinerarios de inclusión de las familias. El acceso a las viviendas supone una escalada en la seguridad material y en la estabilización de los hogares mucho más accesible y rápida que la vía del empleo por sí sola, lo que aviva el debate sobre si resulta más oportuno un cambio de paradigma en los canales habituales empleados por las políticas de inclusión para tratar de mejorar el bienestar de los hogares excluidos. Las medidas vinculadas con el acceso a la vivienda han sido un instrumento que históricamente ha tenido un fuerte impacto en la mejora de las condiciones de vida de la minoría en nuestro país. Aunque con algunas consecuencias indeseadas como la segregación residencial o el aumento de la competencia interétnica en algunas zonas (Río Ruiz, 2014), lograron reducir los niveles de infravivienda y chabolismo drásticamente en las últimas décadas del pasado siglo. Un nuevo impulso para hacer efectivo el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos puede ser determinante de nuevo en las opciones de integración socioeconómica de la minoría teniendo en cuenta la pérdida de capacidad inclusiva del mercado laboral.

El acceso de muchas familias a viviendas de calidad a través de los programas selectivos —con las dificultades y limitaciones en este trabajo señaladas— parece haberse encauzado en el territorio, aunque también en este caso se requiere aumentar la intensidad de este tipo de recursos para que alcancen a un mayor volumen de población en situación de exclusión residencial. En paralelo, también resulta necesario llevar a cabo otras medidas dirigidas a los sectores de población que encuentran dificultades para acceder al mercado inmobiliario, pero que no requieren de un acompañamiento intenso para su inserción residencial. Aumentar el parque de vivienda pública y accesible para las economías domésticas menos boyantes es una política ineludible a medio y largo plazo. Por su parte, el acceso subvencionado al parque privado de vivienda es una medida con un gran potencial puesto que permite una puesta en práctica mucho más ágil (incide sobre el parque de vivienda ya construido). Similar ocurre con las políticas de rehabilitación que, vistas las más precarias condiciones de muchas viviendas de la población gitana, podrían favorecer al adecuación de los inmuebles que ocupan. Este último tipo de medidas resultan en ocasiones polémicas, puesto que pueden llegar a consolidar la segregación de los hogares gitanos o su permanencia en los entornos más degradados de las urbes. Esta es una cuestión delicada a tener en cuenta en la planificación de estas medidas, aunque en territorios como el navarro donde no estas dinámicas de segregación y concentración apenas existen, su aplicación podría resultar más beneficiosa.

Procurar la permanencia y estabilización de los hogares continúa siendo no obstante una cuestión a resolver. Cuando finalizan los apoyos que los programas de vivienda social comportan (reducción de las rentas de alquiler, acompañamientos socio-residencial...) las familias vuelven a enfrentarse a situaciones de mucha incertidumbre, por lo que se precisan mecanismos complementarios para consolidar su inclusión residencial y favorecer su integración en el entorno y evitar que retornen al punto de partida. La generación y fortalecimiento de vínculos comunitarios puede ejercer esta función. También el impulso del trabajo de casos y en red de los agentes sociales de los barrios donde se asientan las familias para atender las múltiples dificultades que enfrentan (servicios de salud, servicios sociales, otras entidades tercer sector...) puede sumar enteros a las posibilidades de inclusión de los hogares. Avanzar en ambas cuestiones es además una condición indispensable para consolidar la convivencia

interétnica que promueve este tipo de medidas y para poder contribuir progresivamente a erradicar los estigmas y prejuicios que padece la minoría gitana por parte de sus convecinos y convecinas.

A este respecto, tan relevante es maximizar la participación de los distintos grupos minoritarios en los recursos sociales y en los espacios urbanos, como avanzar en la negociación de su integración en los mismos desde su diferencia. Para ello se requiere finalmente de un importante salto cualitativo en la forma de afrontar la inclusión de la minoría en la que se incorpore a los individuos gitanos como actores clave —y no solo a las entidades sociales— en la lucha por su reconocimiento como parte activa de los vecindarios. En ello resulta clave que el acompañamiento social contribuya a que personas, grupos y comunidades puedan hacer efectiva su ciudadanía social y política, una cuestión que todavía no está suficientemente contemplada en el marco de las políticas de inclusión y que conecta con la necesidad de incluir entre estas medidas de participación y de reconocimiento.

La lucha contra la discriminación requiere de medidas que protejan a la minoría en aquellos espacios donde se manifiesta con mayor frecuencia

Las medidas para combatir la discriminación negativa, como las dispuestas en Navarra para asesorar y asistir jurídicamente a las víctimas, son una condición ineludible para promover un trato más igualitario y erradicar progresivamente este tipo de prácticas, claro que por sí solas no resultan suficientes y, que de nuevo, reiteran la necesidad de abordar una genuina política de reconocimiento de la población gitana y su cultura. Por otro lado, los recursos de empleo (ESP, CIS) y vivienda social (VAIS) de la comunidad examinados, no solo se han demostrado útiles a la hora de proteger a los sectores más vulnerables ante la competencia y la falta de oportunidades laborales o de acceso a la vivienda en el mercado privado, sino que, en muchos casos, también han sido recursos que ha permitido a las familias e individuos gitanos eludir actitudes discriminatorias por ejemplo a la hora de acceder al alquiler privado, por lo que su impulso podría venir justificado también desde esta óptica. También esta podría ser una importante función ejercida por los recursos de inclusión sociolaboral menos protegidos.

A este respecto, se ha señalado en ocasiones previas que incorporar a los potenciales actores discriminadores (empresas, promotoras de viviendas...) como actores inclusivos es una práctica costosa pero eficiente. En el ámbito laboral incentivar económicamente la contratación en empresas privadas ayudaría a aportar experiencias laborales más prolongadas a la población gitana, como también a favorecer la adquisición de habilidades muy vinculadas con las necesidades del mercado laboral (Bodewig y Kurekova, 2009). Esta lógica podría trasladarse al ámbito residencial, incentivando a las promotoras de vivienda para reservar algunas viviendas preferentemente a los sectores de población que padecen más discriminación.

Con todo, como se señalaba al principio de este apartado, las políticas de inclusión ofrecen todavía una respuesta parcial e incompleta a las necesidades de muchos hogares gitanos. Como se ha podido ver, principalmente como consecuencia de la baja intensidad de los apoyos prestados, pero también como resultado de su ineficaz articulación y formulación. Siendo así, tal y como se señalaba entre las hipótesis iniciales (nro. 2), el escaso rendimiento que buena parte de la minoría parece obtener de este

tipo de apoyos respondería entonces fundamentalmente a esta cuestión y no a otros factores vinculados con las características intrínsecas a las comunidades gitanas a las que se suele recurrir con frecuencia y que, en el peor de los casos, también contribuyen a su estigmatización. Como ha quedado constancia, la situación de exclusión de la minoría por su especial intensidad y multidimensionalidad suponen un reto añadido para las políticas de inclusión que hasta el momento parece no resuelto, incluso en territorios como el navarro donde se han venido desplegando medidas de inclusión muy avanzadas en las últimas dos décadas.

Por otro lado, cabe reiterar, que aunque parcial, la respuesta de las políticas de inclusión se muestra necesaria para la protección de la minoría, si bien adoptando reformas como las aquí señaladas, las medidas de inclusión podrían llegar a incrementar sensiblemente su capacidad para fomentar la autonomía de los hogares gitanos.

Como se ha podido ver, muchas de estas medidas no solo interpelan e involucran a la minoría, por lo que estos progresos no solo serían positivos para el caso de la minoría, sino que llevan a pensar que cuando se adopta un enfoque sensible a la situación de la minoría gitana, los beneficios se extienden más allá de la misma, ya que la intensificación y adecuación de los apoyos repercute en una mejor atención también para al conjunto de la población. Una lógica, por otra parte, que habría que tener en cuenta para mejorar el posicionamiento de la atención de la minoría en la agenda política y social. A este respecto, una vía de continuidad en el análisis del impacto de las medidas de inclusión para la población gitana es sin duda el desarrollo de estudios contrafactuales en los que se puedan recabar evidencias para sostener con mayor rotundidad la afirmación anterior.

En el caso particular de Navarra, en el tiempo más reciente se han emprendido algunas reformas en su modelo de inclusión que permitirían poner en práctica algunos de los planteamientos aquí esbozados. En concreto, se ha promovido el doble derecho a la protección económica y a la inclusión (Ley Foral 15/2016), y se están haciendo esfuerzos por expandir algunos de los recursos que se han señalado como claves en la incorporación de la minoría en el territorio como el Empleo Social Protegido o el programa de vivienda social VAIS. Por otro lado, recientemente se han puesto en práctica experiencias piloto de integración de servicios (de empleo y servicios sociales) que tratan de aportar una respuesta multidisciplinar basada en la gestión de casos (proyecto ERSISI). Siendo así, la experiencia de Navarra va a continuar siendo un escenario idóneo para seguir acumulando experiencia y evaluando el impacto de las medidas de inclusión en las trayectorias de la población gitana más vulnerable.

Claro que para ello es necesario superar también algunas otras de las limitaciones que aquí se han venido señalando, y en particular, sobre todo, superar la lógica de la centralidad del empleo y buscar vías de desmercantilización del bienestar de la población en su conjunto. A este respecto, también la lógica contraria opera en favor de la minoría. El impulso de medidas de inclusión que busquen acometer reformas de carácter estructural en el mercado laboral, en los sistemas de protección social, y en la mejora general de la protección y prevención de los riesgos sociales va a entrañar beneficios para buena parte de la comunidad gitana, en tanto la mayoría de las problemáticas que afrontan en nuestra sociedad tienen que ver con su situación socioeconómica.

Igualmente se desprende de los resultados de este trabajo que el desarrollo de medidas y políticas de discriminación positiva para el caso de la minoría gitana también tiene que intensificarse con las necesarias precauciones para que no acarren las consecuencias más negativas que se han ido recogiendo. Es necesario impulsar estrategias de inclusión de carácter local y autonómico dirigidas a la minoría, como también in-

corporar medidas concretas que busquen lograr objetivos estratégicos y alcanzables, algunos de ellos dirigidos a atender necesidades y problemas que afrontan específicamente pero no exclusivamente. A este respecto, la nueva estrategia de inclusión para la población gitana de Navarra recientemente promulgada (2019) contempla por ejemplo medidas para apoyar al sector de la venta ambulante y para la mejora de la cualificación de la población gitana más joven. Sin duda, como ha ocurrido históricamente en la comunidad foral, la capacidad del tejido social del territorio para presionar su cumplimiento va a ser determinante. Vistas las dificultades que padece la minoría, existen argumentos suficientes para justificar la implementación de medidas de discriminación positiva y el trabajo intenso con la población gitana, pero es condición indispensable para ello trabajar también en la mejora del reconocimiento de la minoría para que este objetivo pueda cumplirse sin generar fricciones.

Por último, no puede dejar de señalarse que la población gitana incluída está estrechamente sujeta a los debates tradicionalmente vinculados con las políticas de inclusión, como el temor a que el aumento de la demanda en los sistemas de garantía de ingresos corra su sostenibilidad, o que estos puedan llegar a desincentivar la búsqueda activa de empleo. Sin embargo, mucho más relevante es sopesar cuáles son las posibles consecuencias de no desarrollar los apoyos adecuados y suficientes para los sectores de población más empobrecidos y excluidos, y entre ellas tener muy presente que, sin la necesaria atención, se corre el riesgo de que la brecha social entre la mayoría y la minoría siga incrementándose en el futuro.

Índice de abreviaturas

CE Comisión Europea	IPREM Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
CIS Centro de Inserción sociolaboral	IRIS Instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid
DRI Decade of Roma Inclusion	MAC Método Abierto de Coordinación
EB Estado de bienestar	MSE Modelo Social Europeo
ECV Encuesta de Condiciones de Vida	NASUVINSA Navarra de Suelo y Vivienda S.A.
EGB Educación General Obligatoria	OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
EINS Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales	PAH Plataforma de Afectados por la Hipoteca
EISOL Equipo de Incorporación Sociolaboral	PDG Programa de Desarrollo Gitano
EISOVI Equipo de Incorporación social a través de la Vivienda	RETA Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
ENIS-PG Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana	RGI Renta Garantizada de Ingresos
EPA Encuesta de Población Activa	RG Renta Garantizada
EPDS Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales	RIS Renta de Inclusión Social
ESO Educación Secundaria Obligatoria	RMA Rentas Mínimas Autonómicas
ESP Empleo Social Protegido	SNE Servicio Navarro de Empleo
ETSAS Entidades del Tercer Sector de Acción Social	TPC Tarjeta Profesional de la Construcción
FOESSA fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada	UE Unión Europea
FSG Fundación Secretariado Gitano	VAIS Vivienda de Alquiler de Integración social
INE Instituto Nacional de Estadística	VIS Vivienda de Integración Social
	VPO Viviendas de Protección oficial

Índice de tablas

2.1. Esferas de la inclusión social	45
2.2. Conceptos de integración, inclusión e inserción en función de distintos niveles de responsabilidad y acción	49
5.1. Estrategias/planes de inclusión específicos para la minoría desarrollados en distintos territorios autonómicos, 2018	102
5.2. Evolución del presupuesto del Programa de Desarrollo Gitano y su distribución entre administración estatal, autonómica y local. 1998-2017	104
5.3. Distribución territorial de los proyectos de inclusión social específicos para la población gitana y su presupuesto, 2015-2016	106
5.4. Participación demográfica de la población gitana por comunidades autónomas y distribución territorial, 2016	108
5.5. Principales recursos de inclusión para la comunidad gitana en Navarra.	117
6.1. Distribución de la población en función de su situación de integración-exclusión, población gitana y resto, 2007 y 2013.	124
6.2. Distribución de los hogares en función de su situación de pobreza, población gitana y resto, 2007 y 2013.	125
6.3. Distribución de la población según el cúmulo dificultades en en distintas dimensiones de la exclusión social, población gitana y resto, 2007 y 2013.	128
6.4. Evolución tasas empleo, actividad, y paro, población gitana y resto de población, 2007 y 2013.	132
6.5. Dificultades ocasionadas por la crisis en aspectos relacionados con el empleo o la formación, 2013	133
6.6. Población mayor de 16 años en función de si ha tenido alguna vez un contrato de trabajo y tipología, por sexo, grupos de edad y sector de población, 2013.	135
6.7. Tiempo medio de búsqueda de empleo entre población desempleada, población gitana y resto 2013	136
6.8. Proporción de población mayor de 16 años que ha estado buscando empleo en las cuatro semanas previas, por sexo, grupos de edad y sector de población, 2013	136
6.9. Situación laboral, población gitana y resto, 2013	138
6.10. Situación en el eje integración-exclusión según situación laboral, población gitana y resto, 2013	139
6.11. Situación de pobreza del hogar en función de tipología empleo de sustentador/a principal, población gitana y resto, 2013	141

6.12. Nivel de estudios máximo alcanzado, por grupos de edad y sector de población, 2013	142
6.13. Situación formativa y laboral de la población entre 16 y 29 años, población gitana y resto, 2013.	142
6.14. Distribución por áreas de intervención de las medidas impulsadas en el marco de la Estrategia Nacional de Inclusión Social de la Población Gitana (2012-2020).	143
6.15. Población mayor de 16 años realizando actividades formativas en los últimos 12 meses, y hogares en los que alguno de sus miembros realiza dichas actividades, por sectores de población, 2007 y 2013.	144
6.16. Tasa de percepción de prestaciones por desempleo y pensiones contributivas o no contributivas, población gitana y resto, 2007 y 2013.	149
6.17. Hogares perceptores de distintos tipos de prestaciones y ayudas, población gitana y resto, 2007 y 2013.	150
6.18. Necesidad de pedir ayuda económica al entorno o institución en el último año, población gitana y resto, 2013.	156
6.19. Acceso a los servicios sociales en el último año de la población en situación en exclusión y del conjunto de la población, población gitana y resto, 2013.	159
6.20. Distribución de las principales fuentes de solicitud de ayuda institucional entre la población excluida, población gitana y resto, 2013.	159
6.21. Distribución de la población en función de la ayuda prestada entre sí, población gitana y resto, 2013.	160
6.22. Distribución de los hogares en función del régimen de tenencia de vivienda, conjunto de hogares y hogares con bajos ingresos (quintil inferior de ingresos), España, 2014.	162
6.23. Distribución de los hogares gitanos según tipología de vivienda, Estado y Navarra, 2011.	166
6.24. Régimen de tenencia de vivienda, población gitana y resto, 2013.	167
6.25. Distribución de los hogares con gastos excesivos en vivienda por tipo de tenencia, población gitana y resto, 2013.	168
6.26. Estado del barrio o zona de residencia en función de la situación de integración-exclusión, población gitana y resto, 2013.	169
6.27. Régimen de tenencia de vivienda de los hogares y características del entorno donde se ubican, población gitana y resto, 2013.	170
6.28. Deficiencias sufridas en las viviendas, población gitana y resto, 2013.	171
6.29. Hogares con problemas relacionados con la vivienda, población gitana y resto, 2013.	171
6.30. Padecimiento subjetivo de situaciones de discriminación por parte de la población gitana, 2005 y 2013.	172
6.31. Percepción de la discriminación hacia la población de etnia gitana, 2013 y 2016.	176
6.32. Discriminación por razón de pertenencia étnica en distintos ámbitos en los últimos doce meses y cinco años (%), 2016.	176
6.33. Percepción de la evolución del nivel de vida del hogar respecto a un año y una década atrás, población gitana y resto, 2013.	178
6.34. Percepción situación económica del hogar durante los últimos 12 meses, población gitana y resto, 2013.	179

8.1. Evolución viviendas con ejecución hipotecaria iniciada, media cuatro trimestres y variación interanual (2014-2017).	251
--	-----

Índice de figuras

6.1.	Representación del círculo de la pobreza de la población gitana. . . .	127
6.2.	Proporción de población gitana afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social, 2007 y 2013.	129
6.3.	Comparativa del impacto de las transferencias sociales (sin consideran pensiones como tal) en la reducción de las tasas de pobreza entre UE y España, 2008-2017.	147
6.4.	Evolución tasa de pobreza de los hogares con baja intensidad laboral ^[1] y resto de hogares después de transferencias sociales (con base cien en 2008), 2008-2017.	148
6.5.	Proporción de titularidad gitana de rentas mínimas y tasa de cobertura de la prestación, 2015	152
6.6.	Hogares con gastos excesivos de vivienda por tipo de tenencia, población gitana y resto, 2013.	168
6.7.	Representación del vínculo entre el antigitanismo y la inclusión social en función de la concepción del primero.	174
7.1.	Población adulta (25-59 años) cuyos padres tenía una ocupación elemental, según tipo de ocupación actual, conjunto de la población, 2011.	191
7.2.	Tasa riesgo de pobreza de población adulta (25-59 años) según nivel de estudios máximo alcanzado por padre y madre, 2011.	192
7.3.	Tasa de paro de población adulta (25-59 años) con bajo nivel de cualificación (primera etapa de estudios secundarios o menos), 2014-2017.	195
7.4.	Hogares pobres y resto con deudas pendientes superiores a tres veces su renta anual, 2006-2016.	201
7.5.	Hogares con todos los miembros activos parados (sobre hogares con algún miembro activo) y hogares sin ingresos (sobre total de hogares), 2007-2016.	202
7.6.	Evolución del número de titulares de prestación de renta mínima y variación del total de titulares (con base en 2007) 2007-2016.	203
8.1.	Distribución del tamaño de los hogares (izquierda) y del número de menores por hogar (derecha), por grupos de población, 2011.	227
8.2.	Impacto del sistema RGI/ECV/AES sobre la población en riesgo de pobreza, 2008-2016.	233
8.3.	Tiempo total de percepción de renta mínima de Navarra, 2007-2015	234
8.4.	Renta de alquiler media (euros/mes) y prestación máxima de rentas mínimas (euros/mes), por comunidad autónoma (2016).	253

Bibliografía

- Abellán, A. C. (1987). Movilidad de la población gitana y el plan institucional de apoyo comunitario de Albacete tendente a su fijación. *Cuadernos de realidades sociales*, 29-30:105–114.
- Acero Sáez, C. (1988). La investigación en Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 1:35–46.
- Acton, T. y Ryder, A. (2012). Recognising Gypsy, Roma and Traveler history and culture. En *Gypsies and Travellers: Empowerment and Inclusion in British Society*, pp. 135–149. Policy Press, Bristol.
- Aguerri, J. C. (2018). *Movilidad Social Descendente a Través de La Pérdida de La Vivienda En La Ciudad de Zaragoza: Tectónica de Clases En La Sociedad Postfordista*. Colección Cátedra Zaragoza Vivienda. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- Aguilar Hendrickson, M. (2009). Servicios sociales: Las tribulaciones de un sector emergente. En *Reformas de Las Políticas Del Bienestar En España*, pp. 171–206. Siglo XXI, Madrid.
- Aguilar Hendrickson, M. (2013). Los servicios sociales en la tormenta. *Documentación social*, 166:145–167.
- Aguilar Hendrickson, M. (2014). Innovación social ¿a favor o en contra de la corriente? El caso de Pamplona. *Documentación social*, 174:51–70.
- Aguilar Hendrickson, M., Laparra Navarro, M., y Gaviria Labarta, M. (1995). *La Caña y El Pez. El Salario Social En Las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Colección de Estudios. Fundación FOESSA, Madrid.
- Aguilar Hendrickson, M. y Llobet Estany, M. (2010). Integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación: el papel de los servicios sociales. *Cuadernos Europeos*, 8:117–128.
- Aguirre, B. (1991a). Villaverde Bajo mantiene la lucha contra un poblado gitano en construcción. *El País*.
- Aguirre, B. (1991b). Villaverde se levanta contra una colonia gitana. *El País*.
- Albert, G., Dijksterhuis, R., End, M., Hrabanova, G., Jařab, J., Koller, F., Mack, J., Makaveeva, L., Mille, S., Mirga-Kruszelnicka, A., Pascoët, J., Szilvási, M., y Verhelst, M. (2016). Antigypsyism – a reference paper. Technical report, Alliance against Antigypsyism.

- Aliena Miralles, R. (1993). El futuro de la política social no se juega en las metáforas. *Documentación social*, 93:43–56.
- Aliena Miralles, R. (1999). *Adelaida Martínez y El Honor de La Pobreza*. Fundación la Caixa, Barcelona.
- Allman, D. (2013). The sociology of social inclusion. *SAGE Open*, 3(1):1–15.
- Álvarez-Uría, F. (1995). En torno a la crisis de los modelos de intervención. En *Desigualdad y Pobreza Hoy*, pp. 5–40. Talasa, Madrid.
- Anan, K., Restrepo Cadavid, P., Orloff, M., Doncheva, A. M., Gunneberg, N. G., Bourguignon-Roger, C., y Magheru, M. (2015). Handbook for improving the living conditions of Roma. Technical report, World Bank, Washington, DC.
- Andor, L. (2011). EU Roma acticons — The evolution of policies and instruments. The escalation of Roma exclusion. En Flašíková-Beňová, M., Swodoba, H., y Wiersma, J. M., editores, *Roma: A European Minority. The Challenge of Diversity*, pp. 55–64. Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament, Brussels.
- Antón Alonso, F. y Martínez López, C. (2009). La senda tortuosa de las familias chabolistas. Entre las estrategias y las estructuras. *Sociedad y Utopía*, 33:65–90.
- Arenas Martínez, M. (2012). Bases de análisis e intervención con la minoría gitana en los Servicios Sociales. *Cuadernos de trabajo social*, 25:103–112.
- Arenas Martínez, M. (2016). ¿Usuarios o ciudadanos? Intervención y participación en las políticas y servicios sociales. *Comunitania: Revista internacional de trabajo social y ciencias sociales*, 11:27–43.
- Aron, R. (2004). *Las Etapas Del Pensamiento Sociológico*. Tecnos, Madrid, 2 edición.
- Arriba González de Durana, A. (2001). El concepto de exclusión en política social. *Trabajo social hoy*, 34:47–76.
- Arriba González de Durana, A. (2013). Contenidos e instrumentos de las políticas de inclusión social e inclusión activa. *Lan harremanak*, 29:155–174.
- Askonas, P. y Stewart, A. (2000). *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*. Palgrave Macmillan, Londres.
- Asociación Barró, editor (1998). *Relatos de Gitanas*. Colección Testimonios. Popular, Madrid, 2 edición.
- Atkinson, A. B. (1998). Social Exclusion, poverty and unemployment. En Atkinson, A. B. y Hills, J., editores, *Exclusion, Employment and Opportunity*. Centre for Analysis of Social Exclusion, Londres.
- Atkinson, R. y Davoudi, S. (2000). The concept of social exclusion in the European Union: Context, development and possibilities. *Journal of Common Market Studies*, 38(3):427–448.

-
- Atkinson, T. (2002). La experiencia de la Unión Europea con la política de inclusión social. En Buvinic, M., Mazza, J., Pungiluppi, J., y Deutsch, R., editores, *Inclusión Social y Desarrollo Económico En América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Autès, M. (2004). Tres formas de desligadura. En *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, número 5 en Pedagogía y Trabajo Social. Gedisa, Barcelona.
- Ávila Cantos, D. y Malo de Molina, M. (2010). Manos invisibles. De la lógica neoliberal en lo social. *Trabajo social hoy*, 59:137–171.
- Avram, S. y Cantó, O. (2016). Labour outcomes and family background: Evidence from the EU during the recession. Technical Report 414, ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality.
- Ayala Cañón, L. (2012). Los sistemas de garantía de ingresos ante la crisis: una perspectiva territorial. *Ekonomiaz*, 81:108–129.
- Ayala Rubio, A. (2009). Secretos a voces: Exclusión social y estrategias profesionales de construcción de la obligatoriedad en la intervención social vinculada a la Renta Mínima de Inserción (RMI) con el colectivo de etnia gitana. *Cuadernos de Trabajo Social*, 22:19–40.
- Ayala Rubio, A. (2013). De la “paga” a un derecho social: Experiencias y puntos de vista de los beneficiarios gitanos sobre la Renta Mínima de Inserción. *Revista de Antropología Social*, 22:103–136.
- Ayala Rubio, A. (2014). La resocialización de la mujer Gitana en los cursos de alfabetización de la renta mínima de inserción. *Politica y Sociedad*, 51(3):785–812.
- Ayuste González, A. y Payà Sánchez, M. (2004). Mujer gitana y educación: Un camino hacia los derechos humanos. *Encounters on education*, 5:101–124.
- Balibar, E. (1991). La forma nación: Historia e ideología. En *Raza, Nación y Clase*, pp. 135–163. Lepala, Madrid.
- Bancroft, A. (1999). 'Gypsies to the Camps!': Exclusion and marginalisation of Roma in the Czech Republic. *Sociological Research Online*, 4(3).
- Banting, K. y Kymlicka, W. (2006). Multiculturalism and the Welfare State: Setting the context. En *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, pp. 1–46. Oxford University Press, New York.
- Barany, Z. D. (1994). Living on the edge: The East European roma in postcommunist politics and societies. *Slavic Review*, 53(2):321–344.
- Bereményi, B. Á. y Mirga, A. (2012). *¿Perdido En La Acción? Evaluación de Los Seis Años Del Plan Integral Del Pueblo Gitano En Cataluña*. Federación de Asociaciones Gitanas de Cataluña, Barcelona.
- Bernad i García, J. C., Martínez Morales, I., y Molpeceres Pastor, M. (2011). Trabajo, precariedad y ciudadanía. Las políticas sociolaborales en el contexto del desmantelamiento de la sociedad salarial. En *Trabajo, Empleabilidad y Vulnerabilidad Social: Condicionantes y Potencialidades de La Integración a Través de Las Empresas de Inserción Social*. Universidad de Valencia, Valencia.

- Berriozar.info (2017). Presentado el estudio-diagnóstico sobre las viviendas sociales de Nasuvinsa en Berriozar. *Berriozar.info*.
- Bhopal, K. y Myers, M. (2008). *Insiders, Outsiders and Others. Gypsies and Identity*. University Of Hertfordshire, Hatfield.
- Bilbeny, N. (2002). Por una Europa de la inclusión social. *Anuario de psicología*, 33(4):597–608.
- Bodewig, C. y Kurekova, L. (2009). Enhancing the employment chances of Roma. Technical Report 52680, The World Bank, Washington.
- Bowring, F. (2000). Social exclusion: Limitations of the debate. *Critical Social Policy*, 20(3):307–330.
- Braeckman, A. (2006). Niklas Luhmann's systems theoretical redescription of the inclusion/exclusion debate. *Philosophy and social criticism*, 32(1):65–88.
- Brandsen, T., Cattacin, S., Evers, A., y Zimmer, A. (2016). *Social Innovation in the Urban Context*. Springer.
- Buckmaster, L. y Thomas, M. (2009). Social inclusion and social citizenship—towards a truly inclusive society. Research Papers 8, Australian Parliamentary Library, Canberra.
- Byrne, D. (2008). *Social Exclusion*. Open University Press, Maidenhead, 2 edición.
- Cabanes Hernández, J., Vera García, L., y Martínez Bertomeu, M. I. (1996). Gitanos: Historia de una migración. *Alternativas*, 4:87–97.
- Cachón, L. (2011). Políticas contra la discriminación en Europa y España: Poner las bases de una política justa para la la cohesión social. *Documentación social*, 162:17–30.
- Calvo Buezas, T. (1980). Las minorías étnicas y sus relaciones de clase, raza y etnia. *Documentación social*, 41:9–33.
- Cameron, A. (2006). Geographies of welfare and exclusion: Social inclusion and exception. *Progress in Human Geography*, 30(3):396–404.
- Campos, B. (2009). Intervención sociourbanística en el barrio La Merced de Estella (Navarra). *Gitanos: pensamiento y cultura*, 47-48:66–69.
- Cano Contreras, F. y Martín Gil, J. (1987). *El reto de los marginados: una alternativa social y cultural con nomadas y chabolistas*. Centro de Promoción de Minorías Étnicas de Pamplona, Pamplona.
- Cantón Delgado, M. (2013). Etnopolíticas del evangelismo gitano y esfera pública. Transversalidad, poder, etnicidad. *Política y Sociedad*, 50(3):1037–1063.
- Capellán de Miguel, G. (2004). Cambio conceptual y cambio histórico: Del pauperismo a la cuestión social. *Historia contemporánea*, 29:539–590.
- Carmona, S. (2013). Nuevas perspectivas sobre la génesis de la historia gitana. *Cuadernos del Mediterráneo*, 18:321–327.

-
- Carrasco Calvo, S., editor (2015). *Treball Social Amb Gitanos*. Número 10 en Monográfico de Treball Social. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, Barcelona.
- Carrasco-Garrido, P., López de Andrés, A., Hernández Barrera, V., Jiménez-Trujillo, I., y Jiménez-García, R. (2011). Health status of Roma women in Spain. *European Journal of Public Health*, 21(6):793–798.
- Carriga, C. (1995). The Gypsies and the social services in Spain. En *Social Welfare with Indigenous Peoples*, pp. 186–206. Routledge, Nueva York.
- Casa-Nova, M. J. (2010). Gypsies, ethnicity, and the labour market: An introduction. *Romani Studies*, 17(1):103–123.
- Caselles Pérez, J. F. (2008). Factores sociales de la exclusión social del pueblo gitano. En *Exclusión Social y Desigualdad*, pp. 229–252. Universidad de Murcia, Murcia.
- Castel, R. (1992). La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales. En *Marginación e Inserción: Los Nuevos Retos de Las Políticas Sociales*, pp. 25–36. Endymión, Madrid.
- Castel, R. (1997). *Las Metamorfosis de La Cuestión Social: Una Crónica Del Salariado*. Estado y Sociedad. Paidós, Barcelona.
- Cianetti, L. (2018). Trickle-down Social Inclusion: The EU minorities agenda in times of crisis. *Journal of common market studies*, 56(4):785–801.
- Comisión Europea (2009). Los 10 principios básicos comunes para la inclusión de los gitanos. Technical report, European Commission, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2015). Discrimination in the EU in 2015. Technical Report 437, European Commission, Bruselas.
- Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica (2015). Servicio de asistencia a víctimas de discriminación racial o étnica. Memoria anual de resultados 2014. Technical report, Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica, Madrid.
- Cornejo, M., Mendoza, F., y Rojas, R. C. (2008). La Investigación con relatos de vida: Pistas y opciones del diseño metodológico. *Psykhé*, 17(1):29–39.
- Cortés Alcalá, L. y Antón Alonso, F. (2007). La exclusión residencial. *Gitanos: pensamiento y cultura*, 40-41:62–69.
- Cortés Alcalá, L., Fernández López, C., y Plaza Gutiérrez, P. (2003). Vivienda y exclusión social. En *Un lugar para vivir: experiencias de exclusión residencial y de cómo salir de ellas en el estado español*, Colección estudios sociales, pp. 29–61. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, Pamplona.
- Cortinas Muñoz, J. (2012). La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya. *Zerbitzuan*, 51:95–105.
- Daly, M. (2006). Social exclusion as concept and policy template in the European Union. Working Paper 135, Center for European Studies.

- Daly, M. y Silver, H. (2008). Social exclusion and social capital: A comparison and critique. *Theory and Society*, 37(6):537–566.
- Damonti, P. y Arza, J. (2014). Exclusión en la comunidad gitana: Una brecha social que persiste y se agrava. Documentos de Trabajo, FOESSA, Madrid.
- De Lucas, F. J. (2002). Gitanos ciudadanía e integración. En *La vivienda, un espacio para la convivencia intercultural*, pp. 101–114, Madrid.
- Del Pozo, J. (2006). El sistema ocupacional de los gitanos en España: Entre la resistencia a la asimilación y su acomodación a un mercado laboral en constante cambio. *Zerbitzuan*, 40:43–50.
- Delgado Ruíz, M. (2006). Nuevas retóricas para la exclusión social. En *Flujos Migratorios y Su (Des)Control: Puntos de Vista Pluridisciplinarios*, pp. 1–24. Anthropos, Barcelona.
- Diario de Navarra (1987). El gobierno de Navarra firmó conicertos de colaboración con el centro "Santa Lucía la asociación "Sin Fronteras". *Diario de Navarra*.
- Diario de Navarra (1988). Primeras jornadas sobre minorías étnicas, la próxima semana en el Centro Santa Lucía de Pamplona. *Diario de Navarra*, p. 34.
- Diario de Navarra (1990). Propuesta de realojo de 200 familias chabolistas entre todos los municipios. *Diario de Navarra*, p. 30.
- Diario de Navarra (1995a). El nuevo urbanismo de Santa Lucía. *Diario de Navarra*, p. 35.
- Diario de Navarra (1995b). El poblado de Santa Lucía se renueva. *Diario de Navarra*, p. 21.
- Diario de Navarra (1999). Familias pobres y excluidas comprarán 65 viviendas a través de 5 asociaciones. *Diario de Navarra*, p. 29.
- Diario de Navarra (2005a). El poblado de Santa Lucía cierra tras 32 años de alojamiento a familias necesitadas. *Diario de Navarra*, p. 31.
- Diario de Navarra (2005b). Santa Lucía cierra sus puertas. *Diario de Navarra*, p. 58.
- Diario de Navarra (29/08(1980). El Poblado de Santa Lucía, siete años después (I). Han pasado por él 2.000 personas y hoy todos los niños tienen un puesto escolar. *Diario de Navarra*, p. 20.
- Domínguez, C., Flecha, A., y Fernández, M. (2004). Mujeres gitanas y mercado laboral: Mecanismos para superar su triple exclusión. *Lan Harremanak*, 11(2):81–93.
- Doubek, D., Levínská, M., y Bittnerová, D. (2015). Roma as the Others. *Intercultural Education*, 26(2):131–152.
- Durkheim, É. (2001). *La División Del Trabajo Social*. Akal, Madrid, 4 edición.
- Esping-Andersen, G. (1994). El estado del bienestar en la sociedad postindustrial. *Debats*, 49:56–61.

-
- Evers, A. y Lavielle, J.-L. (2004). Defining the third sector in Europe. En *The Third Sector in Europe*, Globalization and Welfare Series, pp. 11–42. Edward Elgar, Cheltenham.
- Fekete, L. (2014). Europe against the Roma. *Race & Class*, 55(3):60–70.
- Fernández Fernández, J. M. (2000). La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel. *Cuadernos de trabajo social*, 13:15–32.
- Flaquer Vilardebó, L. (2011). *Émile Durkheim: Sociólogo de La Moral*. Universitat Obrera de Catalunya, Barcelona.
- Flores Martos, R. (2013). Familias sin trabajo y trabajadores pobres: Dos ejemplos de los efectos permanentes de la crisis. *Documentación social*, 166:127–143.
- Flores Martos, R. (2016). La transmisión intergeneracional de la pobreza: Factores, procesos y propuestas para la intervención. Technical report, FOESSA, Madrid.
- Fortea Busquets, C. y Herruz Pamies, L. (2017). Primer la Llar: Aplicación del modelo Housing First en la ciudad de Barcelona. Primeras reflexiones. *Zerbitzuan*, 64:239–253.
- FRA (2009). Housing conditions of Roma and travellers in the European Union. Comparative report. Technical report, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- FRA (2016). Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: Resultados principales. Technical report, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- FRA (2018). A persisting concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion. Technical report, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- FRA y UNDP (2012). The situation of Roma in 11 EU member states. Survey results at a glance. Technical report, European Commission, Luxembourg.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era "postsocialista". *New left review*, 0:126–155.
- Frazer, H. (2010). Políticas de inclusión social y pobreza en la UE. *Revista Española del Tercer Sector*, 15:129–150.
- Fresno, J. M., Renes, V., y Tsolakis, A. (2012). Estrategia Europea 2020 e inclusión social: Distanciamiento creciente entre objetivos, políticas e instrumentos. *Zerbitzuan*, 51:27–47.
- Fresno García, J. M. (2017). Las comunidades gitanas en la Unión Europea: Ayer, hoy y mañana. *Rediteia*, 49:13–21.
- FSG (2005). Población gitana y empleo. Un estudio comparado. Technical report, Fundación Secretariado Gitano, Madrid.
- FSG (2008). Historia de vida de 50 estudiantes gitanos y gitanas. Technical report, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.
- FSG (2013). El impacto de la crisis en la comunidad gitana. Technical Report 109, Fundación Secretariado Gitano, Madrid.

- FSG (2016). Informe de discriminación y comunidad gitana 2016. Número especial sobre antigitanismo. Technical report, Fundación Secretariado Gitano, Madrid.
- FSG (2018). Discriminación y comunidad gitana. Informe anual FSG 2018. Technical Report 124, Fundación Secretariado Gitano, Madrid.
- FSG y CEET (2013). El alumnado gitano en secundaria: Un estudio comparado. Technical report, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.
- FSG y EDIS (2012). Población gitana, empleo e inclusión social. Un estudio comparado: Población gitana española y del este de Europa. Technical Report 103, Fundación Secretariado Gitano, Madrid.
- FSG Navarra (2007). Vivienda y comunidad gitana navarra: Vivienda deficitaria, infravivienda y chabolismo. Technical report, Fundación Secretariado Gitano, Pamplona-Iruña.
- FSG Navarra (2012). Población gitana de Navarra y empleo. Technical report, Fundación Secretariado Gitano, Madrid.
- Gallego, R., Subirats, J., y Gomà, R. (2003). Políticas sociales y gobierno multinivel en España. En *Estado de bienestar y comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España*, pp. 213–229. Tecnos, Madrid.
- Gamella Mora, J. F. (1996). *La Población Gitana En Andalucía: Un Estudio Exploratorio de Sus Condiciones de Vida*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- Gamella Mora, J. F. (2004). Exclusión social y diferencia étnica: el caso de los gitanos. En *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Colección de ciencias sociales, pp. 602–647. Sistema, Madrid.
- Gamella Mora, J. F. (2006). Oficios gitanos tradicionales en Andalucía (1837-1959). *Gitanos: Pensamiento y Cultura*, 32:64–73.
- Gamella Mora, J. F., Alba, M., Garrido, A. Q., y Morales, M. P. (1999). En sus propias palabras. Historia de vida de tres abuelas gitanas. *Demófilo*, 30:233–276.
- Gamella Mora, J. F., Fernández, C., Nieto, M., y Adiego, I.-X. (2011). La agonía de una lengua. Lo que queda del caló en el habla de los gitanos. Parte I. Métodos, fuentes y resultados generales. *Gazeta de Antropología*, 27(2).
- Garcés, H. F. (2016). El racismo antirom/antigitano y la opción decolonial. *Tabula Rasa*, 25:225–251.
- García Blanco, J. M. (2012). La exclusión social en la teoría social de Niklas Luhmann. *Século XXI*, 1(2):43–71.
- García Roca, J. (2006). Relatos, metáforas y dilemas para transformar las exclusiones. En *Exclusión Social y Estado de Bienestar En España*, pp. 9–27. Icaria, Barcelona.
- Garreta Bochaca, J. (2003). *La Integración Sociocultural de Las Minorías Étnicas: Gitanos e Inmigrantes*. Anthropos, Barcelona.
- Gaviria, M. (1991). *Vivienda Social y Trabajo Social*. Editorial Popular, Madrid.

-
- Gaviria Labarta, M., Laparra Navarro, M., y Aguilar Hendrickson, M. (1996). La integración. En *Sociología Para El Trabajo Social*, pp. 429–447. Universitas, Madrid.
- Giddens, A. (1999). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press, Malden, Mass.
- Giddens, A. (2004). El estado del bienestar en una sociedad europea moderna. En *El Futur de l'estat Del Benestar*, Manresa.
- Gil Calvo, E. (2009). Cambio global y protección social. En *Modelos Sociales Europeos*, pp. 151–164. Fundación Rafael del Pino, Madrid.
- Giménez Romero, C. (2003). *Qué Es La Inmigración*. RBA, Barcelona.
- Giner, S., Lamo de Espinosa, E., y Torres, C. (2013). Cohesión social. En *Diccionario de Sociología*, p. 134. Alianza Editorial, Madrid, 2 edición.
- Gobierno de Navarra (1999). *Plan de Lucha Contra La Exclusión Social En Navarra, 1998-2005. Una Respuesta a Las Situaciones de Pobreza y Marginación Social*. Gobierno de Navarra. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, Pamplona.
- Gobierno de Navarra (2014). I Plan integral de atención a la población gitana de Navarra (2011-2014). Evaluación 2013. Technical report, Gobierno de Navarra. Departamento de Políticas Sociales, Pamplona.
- Goffman, E. (2006). *Estigma: La Identidad Deteriorada*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Gómez, C., Oliver, E., y Sordé, T. (2004). Tendencias en Europa: Exclusión e inclusión social y laboral de la comunidad gitana. *Lan Harremanak*, 11:35–50.
- Gómez Alfaro, A. (1993). *La Gran Redada de Gitanos: España, La Prisión General de Gitanos En 1749*. Número 2 en Colección Interface. Presencia Gitana, Madrid.
- Gómez Alfaro, A. (2000). Gitanos: La historia de un pueblo que no escribió su propia historia. En *Los Marginados En El Mundo Medieval y Moderno*, pp. 79–88. Instituto de Estudios Almerienses, Almería.
- Gómez Fortes, B. y Trujillo Carmona, M. (2016). Urnas vacías en los suburbios de las ciudades.
- Gómez García, M. (2016). El acompañamiento social como método de intervención en los procesos de inclusión: Nuevas reflexiones. Technical report, Red Navarra de Lucha Contra la Pobreza y Exclusión, Pamplona.
- Gómez Urdáñez, J. L. (2017). Las medidas sobre los gitanos en el reinado de Carlos III : ¿De la extinción a la asimilación? *Andalucía en la historia*, 55:16–17.
- González Rodríguez, J. J. (2005). Estado de bienestar y desigualdad. En *Tres décadas de cambio social en España*, pp. 173–204. Alianza Editorial.
- Goodin, R. E. (1996). Inclusion and exclusion. *European Journal of Sociology*, 37(02):343–343.
- Goodwin-Smith, I. (2009). Something more substantive than social inclusion. *Social Alternatives*, 28(2):53–57.

- Gough, I. y Olofsson, G. (1999). New Thinking on Exclusion and Integration. En *Capitalism and Social Cohesion*, pp. 1–10. Palgrave Macmillan, London.
- Gray, J. (2000). Inclusion: A radical critique. En *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*, pp. 19–36. Macmillan Press, Londres.
- Grellmann, H. M. G. (1787). *Dissertation on the Gipsies: Being an Historical Enquiry, Concerning the Manner of Life, Family Conomy, Customs and Conditions of These People in Europe, and Their Origin*. Printed for the editor, by G. Bigg, and to be had of P. Elmsley, and T. Cadell and J. Sewell, London.
- Guillén Sadaba, E. (1993). La burocratización del trabajo social en intervención social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 6:181–193.
- Gutiérrez, M. (2014). Las becas comedor no llegan a las familias de la nueva pobreza. *La Vanguardia*.
- Guy, W. (2009). EU initiatives on Roma: Limitations and ways forward. En Sigona, N. y Trehan, N., editores, *Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*, pp. 23–50. Palgrave Macmillan, London.
- Handler, J. F. (2004). The European welfare states. En *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*, Cambridge Studies in Law and Society, pp. 87–142. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hernández Pedreño, M., García Luque, O., y Gehrig, R. (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. Documento de trabajo 3.12, Fundación FOESSA, Madrid.
- Hidalgo Lavié, A. (2008). La renta básica universal como herramienta para combatir la exclusión social económica. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75:143–161.
- Hutchinson, A. y Lee, B. (2004). Exploring social inclusion in practice: Perspectives from the field. *Canadian Social Work Review*, 21(2):119–136.
- Hylland Eriksen, T. (2015). The meaning of "we". En *The Challenge of Minority Integration. Politics and Policies in the Nordic Nations*, pp. 2–20. De Gruyter, Berlin.
- International Steering Committee (2005). Decade of Roma Inclusion 2005-2015. Terms of Reference. Technical report, International Steering Committee, Bucarest.
- Izaola, A. y Zubero, I. (2015). La cuestión del otro: Forasteros, extranjeros, extraños y monstruos. *Papers*, 100(1):105–129.
- Izquierdo Peinado, M. (2015). La evolución reciente del empleo: Retos y perspectivas de futuro. *Ekonomiaz*, 87:130–153.
- Kaprow, M. (1992). Celebrating impermanence: Gypsies in a spanish city. En DeVita, P. R., editor, *The Naked Anthropologist: Tales from around the World*. Wadsworth, Belmont.
- Kaprow, M. (1994). La exaltación de lo transitorio: Gitanos en Zaragoza. *Antropología: revista de pensamiento antropológico y estudios etnográficos*, 8:83–106.

-
- Karsz, S. (2004). La exclusión: Concepto falso, problema verdadero. En *La Exclusión: Bordeando Sus Fronteras. Definiciones y Matices*, número 5 en Pedagogía y Trabajo Social. Gedisa, Barcelona.
- Kóczé, A. (2009). The limits of rights-based discourse in romani women's activism: The gender dimension in romani politics. En Sigona, N. y Trehan, N., editores, *Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neo-liberal Order*, pp. 135–155. Palgrave Macmillan, London.
- Kofes, S. (2015). Experiencias sociales, interpretaciones individuales: Posibilidades y límites de las historias de vida en las ciencias sociales. En Lulle, T., Vargas, P., y Zamudio, L., editores, *Los Usos de La Historia de Vida En Las Ciencias Sociales*, pp. 82–101. Institut français d'études andines, Lima.
- Kostka, J. (2015). Implementation of Roma inclusion policies: Why defining the problem matters. *Social Inclusion*, 3(5):78–89.
- Ladányi, J. y Szelényi, I. (2006). *Patterns of Exclusion: Constructing Gypsy Ethnicity and the Making of an Underclass in Transitional Societies of Europe*. Columbia University Press, New York.
- Lago Ávila, M. J. (1999). Marginalidad residencial y exclusión social: El problema del Chabolismo gitano. En *Tendencias En Desigualdad y Exclusión Social: Tercer Foro Sobre Tendencias Sociales*, pp. 683–712. Fundación Sistema.
- Lagunas, D. (2010). Cuerpo social y patogenia. En *Segregar, producir, contestar: una etnografía con gitanos andaluces de La Mina*, pp. 33–90. Entimema, Madrid.
- Laparra, M. (2015). *La desigualdad y la exclusión que se nos queda: II informe CIPARAIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*. Bellaterra, Barcelona. OCLC: 922105850.
- Laparra, M., Fernández Díez, C., Hernández Enríquez, M., Salinas Catalá, J., y Tsolakis, A. (2013). Informe de la sociedad civil sobre la implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana y el Plan de Acción de la Década para la Inclusión de los Gitanos en España. Technical report, Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, Budapest.
- Laparra Navarro, M. (2004). La travesía del desierto de las rentas mínimas en España. *Documentación social*, 135:57–76.
- Laparra Navarro, M. (2010). Los huecos de la protección social en España. En *El Primer Impacto de La Crisis En La Cohesión Social En España*, número 32 en Colección de Estudios, pp. 353–405. Fundación FOESSA, Madrid.
- Laparra Navarro, M. (2014). La fractura social se ensancha: Intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años. En *VII Informe Sobre Exclusión y Desarrollo Social En España 2014*. FOESSA.
- Laparra Navarro, M., Arza Porras, J., Fernández, A., García García, Á., Iturbide, R., López de la Nieta, M., y Sánchez-Rubio, B. (2011). *Diagnóstico Social de La Comunidad Gitana En España*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid.
- Laparra Navarro, M. y Ayala Cañón, L. (2009). El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social. Technical report, Fundación FOESSA, Madrid.

- Laparra Navarro, M., Campos, B., Cardiel, B., García García, Á., del Pozo, J. M., y Legal, I. (2007a). Situación social y tendencias de cambio en la Comunidad Gitana. Technical report, Universidad Pública de Navarra, Pamplona-Iruña.
- Laparra Navarro, M., Corera Oroz, C., García Ustarroz, C., Macías León, A., Orte de la Peña, P., y García Serrano, C. (2003). *La Garantía de Ingresos Mínimos En Navarra: Un Estudio Evaluativo de La Renta Básica 1990-2001*. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, Pamplona.
- Laparra Navarro, M., Corera Oroz, C., Gaviria Labarta, M., y Aguilar Hendrickson, M. (1989). *El Salario Social Sudado. Los Campos de Trabajo Experimentales Del Proyecto Búscate La Vida En Navarra*. Editorial Popular, Madrid, 2 edición.
- Laparra Navarro, M. y Martínez de Lizarrondo, A. (2003). Integración y políticas de integración. En *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, pp. 21–62. Bellaterra, Barcelona.
- Laparra Navarro, M., Obradors i Pineda, A., Pérez Eransus, B., Pérez Yruela, M., Renes Ayala, V., Sarasa Urdiola, S., Subirats, J., y Trujillo Carmona, M. (2007b). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión: implicaciones metodológicas. *Revista Española del Tercer Sector*, 5:15–58.
- Laparra Navarro, M. y Pérez Eransus, B. (2008). La comunidad gitana: El grupo étnico más excluido en la sociedad española. En *Exclusión Social En España: Un Espacio Diverso y Disperso En Intensa Transformación*, pp. 405–423. FOESSA, Madrid.
- Laparra Navarro, M. y Pérez Eransus, B., editores (2010). *El Primer Impacto de La Crisis En La Cohesión Social En España*. Número 32 en Colección de Estudios. Fundación FOESSA, Madrid.
- Laparra Navarro, M., Pérez Eransus, B., y Corera Oroz, C. (2012). *Primer Informe Sobre Desigualdad, Pobreza y Exclusión Social En Navarra: El Impacto de La Crisis 2007-2011*. CIPARAIS, Pamplona.
- Laparra Navarro, M., Pérez Eransus, B., García de Eulate, J. R., Iturbide Rodrigo, R., y Resano, Y. (2007c). *Procesos de Exclusión e Itinerarios de Inserción. La Acción de Cáritas En El Espacio de La Exclusión, Nuevos Retos Para La Intervención Social*. FOESSA, Madrid.
- Lasheras Ruiz, R. (2015). (Sobre)viviendo por encima de sus probabilidades. El prolongado impacto de la crisis en las condiciones de vida de la población más vulnerable. En *La Desigualdad y La Exclusión Que Se Nos Queda: II Informe CIPARAIS Sobre El Impacto Social de La Crisis 2007-2014*, pp. 295–400. Bellaterra, Barcelona.
- Lasheras Ruíz, R., Jabat Torres, E., D'Oliveira Martins, M., y Sánchez de la Yncera, I. (2017). Efectos desintegradores de las políticas de integración: la Renta de Inclusión Social en Navarra. *Cuadernos de trabajo social*, 30(2):315–327.
- Lasheras Ruiz, R. y Martínez Virto, L. (2012). Crisis concatenadas. Impactos de la recesión económica en las condiciones de vida. *Inguruak*, 53:686–697.
- Lautier, B. (2008). Hacia una universalización de la protección social y protección de los más vulnerables. En *Protección e Inclusión Social: Experiencias y Políticas*, número 80 en Informes OIT, pp. 109–142. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

-
- Leblon, B. (1987). *Los Gitanos de España*. Gedisa, Barcelona.
- Letjós Llambias, L., Santiago Camacho, C., y Alfonso Aguirre, Á. (2009). *Relatos de Gitanas. 10 Años Después*. Colección Testimonios. Popular, Madrid.
- Levitas, R. (1996). The concept of social exclusion and the new Durkheimian hegemony. *Critical Social Policy*, 16(46):5–20.
- Levitas, R. (2002). Pauvreté, exclusion sociale et redistribution: La réponse britannique. *Raisons politiques*, 6(2):7–21.
- Levitas, R. (2005). *The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2 edición.
- Levitas, R. (2007). Los límites de la agenda social europea: Revisión de las políticas de inclusión social. *Revista Española del Tercer Sector*, 5:173–193.
- Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E., y Patsios, D. (2007). *The Multi-Dimensional Analysis of Social Exclusion*. Social Exclusion Task Force, Cabinet Office, Londres.
- Lewis, O. (2012). *Los Hijos de Sánchez. Autobiografía de Una Familia Mexicana*. Fondo de Cultura Económica.
- Liégeois, J.-P. (1987). *Gitanos e Itinerantes*. Presencia Gitana, Madrid.
- Lister, R. (2000). Strategies for social inclusion: Promoting social cohesion or social justice? En *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*, pp. 37–54. Macmillan Press, Londres.
- Lister, R. (2004). A politics of recognition and respect: Involving people with experience of poverty in decision-making that affects their lives. En *The Politics of Inclusion and Empowerment*, pp. 116–138. Palgrave Macmillan, Londres.
- López Fernández, M. d. P. (2009). El concepto de anomia de Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores. *Iberofórum*, 4(8):130–147.
- López Varas, M. (1995). Los gitanos en el epicentro de los discursos de exclusión. *Archipiélago*, 21:71–80.
- Lucassen, L. (1998). The clink of the hammer was heard from daybreak till dawn: Gypsy occupations in western Europe (nineteenth-twentieth centuries). En *Gypsies and Other Itinerant Groups*, pp. 153–173. Palgrave Macmillan, Londres.
- Luhmann, N. (1998). Inclusión y exclusión. En *Complejidad y Modernidad: De La Unidad a La Diferencia*. Trotta, Madrid. (obra original de 1994).
- Malgesini, G. y Giménez, C. (2000). Integración. En *Guía de Conceptos Sobre Migraciones, Racismo e Interculturalidad*, pp. 245–252. Catarata, Madrid.
- Mallimaci, F. y Giménez Béliveau, V. (2006). Historia de vida y métodos biográficos. En Vasilachis de Gialdino, I., editor, *Estrategias de Investigación Cualitativa*, número 13 en Biblioteca de Educación Herramientas Universitarias, pp. 175–210. Gedisa, Barcelona.

- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., y Zhao, J. (2013). Poverty impedes cognitive function. *Science*, 341:976–980.
- Maqueda, A. (2018a). Bruselas señala a España entre los países que menos ayudan a las rentas bajas. *El País*.
- Maqueda, A. (2018b). La OCDE recomienda a España que concentre más su gasto social en las rentas bajas. *El País*.
- Marco, I. (1971). Un poblado de absorción con sesenta viviendas para inmigrantes necesitados. *Diario de Navarra*, p. 20.
- Marí-Klose, P., Escapa Solanas, S., y Marí-Klose, M. (2016). Crisis y pobreza infantil en España. *Revista española del tercer sector*, 32:141–169.
- Marí-Klose, P. y Martínez-Pérez, Á. (2015). Empobrecimiento en tiempos de crisis: Vulnerabilidad y (des)protección social en un contexto de adversidad. *Panorama Social*, 22:11–26.
- Marjanović, I. (2012). Questioning inclusion: Struggles against antiromatism in Europe. *Journal of visual art practice*, 10(2):149–163.
- Marlier, E., Atkinson, A. B., Cantillon, B., y Nolan, B., editores (2009). *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*. Policy Press, Bristol.
- Marsh, A. y Montesino, N. (2013). Roma migrations. En *The Encyclopedia of Global Human Migration*. Blackwell.
- Marshall, T. H. (1997). Ciudadanía y clase social. *REIS*, 79:297–346.
- Marshall Smith, D. (2005). *On the Margins of Inclusion: Changing Labour Markets and Social Exclusion in London*. Studies in Poverty, Inequality, and Social Exclusion. Policy Press, Bristol.
- Martín Sánchez, D. (2017a). *El Pueblo Gitano En Euskal Herria*. Serie de Historia. Txalaparta, Tafalla.
- Martín Sánchez, D. (2017b). El pueblo gitano y la guerra civil: Una historia desconocida de la contienda del 36. *Andalucía en la historia*, 55:24–27.
- Martín Sánchez, D. (2018). *Historia del pueblo gitano en España*. Catarata, Madrid.
- Martínez García, J. S. (2013). Dinero y trabajo. En *Estructura Social y Desigualdad En España*, número 431 en Serie Dilemas de La Socialdemocracia. Catarata, Madrid.
- Martínez García, R. (2005). Desigualdad adscripta sobre la diferencia de género. En *Estructura Social y Estratificación: Reflexiones Sobre Las Desigualdades Sociales*, pp. 131–159. Miño y Dávila, Madrid, 2 edición.
- Martínez Martínez, M. (2017). La redada general de gitanos de 1749: La solución definitiva al "problema" gitano. *Andalucía en la historia*, 55:12–15.
- Martínez Virto, L. (2014). *Sobreviviendo a La Crisis: Estrategias de Los Hogares En Dificultad*. Número 147 en Serie General Universitaria. Bellaterra, Barcelona.

-
- Martínez Virto, L. (2015). Itinerarios de exclusión: crisis concatenadas, acumuladas y sin apoyos. En *La desigualdad y la exclusión que se nos queda*, pp. 261–295. Bellaterra, Barcelona. OCLC: 922105850.
- Martínez Virto, L. y Pérez Eransus, B. (2018). El modelo de atención primaria de Servicios Sociales a debate: Dilemas y reflexiones profesionales a partir del caso de Navarra. *Cuadernos de trabajo social*, 31(2):333–343.
- Marushiakova, E. y Popov, V. (2011). Between exoticization and marginalization. Current problems of gypsy studies. *Behemoth. A journal on civilisation*, 4(1):86–105.
- Marushiakova, E. y Popov, V. (2015). European policies for social inclusion of roma: Catch 22? *Social Inclusion*, 3(5):19–31.
- Mas-Colell, A. (2019). Vivienda de regulación pública. *El País*.
- Mascareño, A. y Carvajal, F. (2015). Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. *Revista CEPAL*, 116:131–146.
- McGarry, A. (2012). The dilemma of the European Union's Roma policy. *Critical Social Policy*, 32(1):126–136.
- Mena Cabezas, I. R. (2003). El comercio ambulante entre los gitanos y la incidencia del evangelismo. *O Tchatchipen*, 43:30–40.
- Mena Cabezas, I. R. (2006). Gitanos en la edad moderna. Una minoría entre la asimilación y la exclusión. En Lorenzana de la Puente, F. y Mateos Ascacibar, F. J., editores, *Marginados y Minorías Sociales En La España Moderna y Otros Estudios Sobre Extremadura: VI Jornadas de Historia En Llerena*, pp. 149–161. Sociedad Extremeña de Historia.
- Mena Cabezas, I. R. (2007). Los gitanos y la venta ambulante. Una economía étnica singular. Technical report, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- Messing, V. y Bereményi, B. Á. (2017). Is ethnicity a meaningful category of employment policies for Roma? A comparative case study of Hungary and Spain. *Ethnic and Racial Studies*, 40(10):1623–1642.
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2017). El sistema público de servicios sociales. Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2016. Technical report, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Madrid.
- Moix Martínez, M. (1993). Universalidad versus selectividad en los servicios sociales: La discriminación positiva. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 2:187–193.
- Molina Cano, J. (2014). Georg Simmel y la sociología de la exclusión. En *El Pobre*, pp. 7–18. Sequitur, Madrid.
- Montagud Mayor, X. (2016). Las consecuencias de la burocratización en las organizaciones de servicios sociales. *Comunitania*, 11:69–89.
- Montaño Barreto, C. E. (2016). Pobreza, 'cuestión social' y su enfrentamiento. *Nósis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 25(49):69–98.

- Montero Casassus, C. (2015). El uso del método biográfico en el estudio de trayectorias sociales precarias. En Lulle, T., Vargas, P., y Zamudio, L., editores, *Los Usos de La Historia de Vida En Las Ciencias Sociales*, pp. 125–142. Institut français d'études andines, Lima.
- Montesino, N. (2001). The 'Gypsy Question' and the Gypsy expert in Sweden. *Romani Studies*, 1(11):1–23.
- Montesino, N. y Ohlsson Al Fakir, I. (2015). The Prolonged Inclusion of Roma Groups in Swedish Society. *Social Inclusion*, 3(5):126–136.
- Montoya, J. M. (1988). El pueblo gitano ante la escuela. En *La Escuela Ante La Inadaptación Social*, pp. 137–160. Fundación Banco Exterior, Madrid.
- Montserrat Codorniu, J. (2013). El impacto de la crisis económica en las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector*, 23:77–96.
- Moreno Fernández, L. (2000). *Ciudadanos Precarios. La Última Red de Protección Social*. Ariel, Barcelona.
- Moreno Fernández, L. (2001). *Pobreza y Exclusión: La Malla de Seguridad En España*. CSIC, Madrid.
- Moreno Fernández, L., Matsaganis, M., Ferrera, M., y Capucha, L. (2010). ¿Existe una "malla de seguridad" en la Europa del sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal. *Revista Internacional de Sociología*, 61:7–31.
- Moreno Fernández, L. M. (2003). Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar. Documentos de Trabajo 03-08, CSIC.
- Morrison, Z. (2010). On dignity: Social inclusion and the politics of recognition. Technical Report 12, Brotherhood of St. Laurence, Melbourne.
- Mortensen, N. (1999). Mapping System Integration and Social Integration. En *Capitalism and Social Cohesion*, pp. 13–37. Palgrave Macmillan, Londres.
- MSCBS (2018). Informe de progreso 2017. Technical report, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Madrid.
- MSSSI (2017a). Evaluación 2012-2016: Resumen de avances y propuestas de mejora. Conclusiones de los informes: De seguimiento del Plan Operativo 2014-2016 y de seguimiento intermedio de la Estrategia (evaluación). Technical report, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid.
- MSSSI (2017b). Informe de seguimiento del plan operativo 2014-2016. Technical report, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid.
- MSSSI (2017c). Informe de seguimiento intermedio (evaluación) de la estrategia nacional (período 2012-2016). Technical report, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid.
- MSSSI (2017d). Memoria de evaluación del Programa de Desarrollo Gitano 2016. Technical report, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid.

-
- MSSSI, FSG, y Daleph (2016). Estudio-mapa sobre vivienda y población gitana. Informe septiembre de 2016. Technical report, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid.
- Murray, C. (1990). The british underclass. *The Public Interest*, 99:4–28.
- Nachtwey, O. (2017). *La sociedad del descenso: precariedad y desigualdad en la era posdemocrática*. Estado y sociedad. Paidós, Barcelona. OCLC: 1008569947.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En *Estrategias de Investigación Cualitativa*, pp. 213–238. Gedisa, Barcelona.
- Nogues Sáez, L. J. y Rodríguez Rodríguez, A. (2007). El acompañamiento social de familias gitanas con trayectorias de marginación y exclusión residencial. *Documentación social*, 145:133–152.
- Observatorio de la Realidad Social (2016). El impacto económico de la Renta de Inclusión Social. Technical Report 1, Observatorio de la Realidad Social, Pamplona.
- Observatorio de la Realidad Social (2017). Plan de Inclusión Social. Diagnóstico. Technical report, Gobierno de Navarra, Pamplona.
- Offe, C. (2005). Wasteful welfare transactions: Why basic income security is fundamental. En *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America*, pp. 83–97. Anthem Press, London.
- Olabarri, D. (2016). El Gobierno Vasco recurre a la Ertzaintza para investigar fraudes en las ayudas de la RGI. *El Diario Vasco*.
- Oprea, A. (2005). The arranged marriage of Ana Maria Cioaba, intra-community oppression and Romani feminist ideals: Transcending the 'primitive culture' argument. *European Journal of Women's Studies*, 12(2):133–148.
- O'Reilly, D. (2005). Social inclusion: A philosophical anthropology. *Politics*, 25(2):80–88.
- Oteiza Echeverría, V. (2003). Programa de vivienda de intergración social: Una experiencia en la Comunidad Foral de Navarra. En *Un Lugar Para Vivir: Experiencias de Exclusión Residencial y de Cómo Salir de Ellas En El Estado Español*, Colección Estudios Sociales, pp. 63–100. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, Pamplona.
- Oxoby, R. (2009). Understanding social inclusion, social cohesion, and social capital. *International Journal of Social Economics*, 36(12):1133–1152.
- Parsons, T. (1965). Full citizenship for the Negro American? A sociological problem. *Daedalus*, 94(4):1009–1054.
- Paugam, S. (2007). *Las Formas Elementales de La Pobreza*. Alianza, Madrid.
- Pease, B. (2009). The other side of social exclusion: Interrogating the role of the privileged in reproducing inequality. En Taket, A., Crisp, B. R., Nevill, A., Lamaro, G., Graham, M., y Barter-Godfrey, S., editores, *Theorising Social Exclusion*, pp. 37–46. Routledge, London.

- Pedrosa Sanz, R. (2009). El desarrollo histórico de la Política Social de la Unión Europea y su estado actual. *Estudios de economía aplicada*, 27(3):613–638.
- Pérez Eransus, B. (2004). El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión. *Documentación social*, 135:89–108.
- Pérez Eransus, B. (2009). La activación como criterio político para la intervención social en el ámbito de la exclusión. En Jaraíz Arroyo, G., editor, *Actuar Ante La Exclusión: Análisis, Políticas y Herramientas Para La Inclusión Social*, pp. 281–298. Cáritas.
- Pérez Eransus, B. (2012). Síntesis de los principales resultados y conclusiones del informe. En *Primer Informe Sobre Desigualdad, Pobreza y Exclusión Social En Navarra: El Impacto de La Crisis 2007-2011*, pp. 291–306. CIPARAIS, Pamplona.
- Pérez Eransus, B. (2015). La evolución del empleo y del trabajo en un mundo globalizado. Cambios culturales y alternativas. *Documentación social*, 178:15–36.
- Pérez Eransus, B. (2016). Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión. *Revista Española del Tercer Sector*, 33:47–63.
- Pérez Eransus, B. y Martínez Virto, L. (2015). Los recortes en prestaciones y servicios sociales intensifican las desigualdades. En *La Desigualdad y La Exclusión Que Se Nos Queda: II Informe CIPARAIS Sobre El Impacto Social de La Crisis 2007-2014*, pp. 215–259. Bellaterra, Barcelona.
- Pérez Eransus, B. y Martínez Virto, L. (2018). Políticas de inclusión en España: Viejos debates, nuevos derechos. Manuscrito no publicado, Universidad Pública de Navarra, Pamplona.
- Pérez Jarauta, M. J., Goya Arive, M. Á., y Merino Merino, B. (2012). Programa de Promoción de Salud de Minorías Étnicas de Navarra(1985-2008). Borrador.
- Perkins, D. (2010). Activation and social inclusion: Challenges and possibilities. *Australian Journal of Social Issues*, 45(2):267–287.
- Popova, Z. (2016). Elaborando políticas para los rromà: Principales desafíos y posibles soluciones. *O Tchatchipen*, 95:18–26.
- Powell, R. y van Baar, H. (2019). The invisibilization of anti-Roma racisms. En van Baar, H., Ivasiuc, A., y Kreide, R., editores, *The Securitization of the Roma in Europe*, Human Rights Interventions, pp. 91–113. Springer, Cham.
- Presencia Gitana (1991). *Informe Sobre La Cuestión Gitana: Orientaciones Para Un Plan Estatal de Acciones Prioritarias Respecto a La Problemática de La Comunidad Gitana Española*. Cuadernos Para Información y Debate. Editorial Presencia Gitana, Madrid.
- Presencia Gitana (2014). Asociación riojana de comercio social de La Rioja.
- Prieto-Flores, Ò., Puigvert, L., y Santa Cruz, I. (2012). Overcoming the odds: Constricted ethnicity in middle-class Romà. *Identities*, 19(2):191–209.
- Pujadas Muñoz, J. J. (2002). *El Método Biográfico: El Uso de Las Historias de Vida En Ciencias Sociales*. Número 5 en Cuadernos Metodológicos. Centor de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

-
- Quílez, R. y Hernández, V. (2014). Vivir en negro: "No hay opción: Hay que comer". *El Mundo*.
- Ramírez Heredia, J. d. D. (1980). La política social gitana. *Documentación social*, 41:129–145.
- Ratcliffe, P. (2000). Is the assertion of minority identity compatible with the idea of a socially inclusive society? En *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*. Palgrave Macmillan, Londres.
- Rawal, N. (2007). Social inclusion and exclusion: A review. *Dhaulguri Journal of Sociology and Anthropology*, 2:161–180.
- Raya Díez, E. (2008). Viejas y nuevas pobrezas: Exclusión e incorporación social en el siglo XXI. *Servicios sociales y política social*, 81:41–62.
- Richmond, M. (1996). *El Caso Social Individual; El Diagnóstico Social. Textos Seleccionados*. Agora, Madrid.
- Riesco Sanz, A. (2003). Enclaves y economías étnicas desde la perspectiva de las relaciones salariales. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 21(2):103–125.
- Rimbau i Andreu, C. (2014). La gestión de caso. Conceptualización, contexto y presencia social actual. *Servicios sociales y política social*, 105:33–44.
- Ringold, D., Orenstein, M. A., y Wilkens, E. (2004). Roma in an Expanding Europe: Breaking the poverty cycle. Technical report, The World Bank, Whashington.
- Río Ruiz, M. Á. (2014). Políticas de realojo, comunidad gitana y conflictos urbanos en España (1980-2000). *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 4:34–61.
- Ritzer, G. (2000). *Teoría Sociológica Clásica*. McGraw-Hill, Madrid.
- Robinson, P. (2000). Employment and social inclusion. En *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*, pp. 153–168. Macmillan Press, Londres.
- Rodríguez Cabrero, G., Aguilar Hendrickson, M., González de Durana, A. A., Casas Mínguez, F., Laparra Navarro, M., y Marbán Gallego, V. (2011). La adecuación de los servicios sociales a la diversidad étnica en España. En *Servicios sociales y cohesión social*, número 229 en Colección Estudios, pp. 187–210. Consejo Económico y Social, Madrid.
- Rodríguez Cabrero, G., García Serrano, C., y Marbán Gallego, V. (2009). La situación y perspectivas del trabajo autónomo, especialmente la venta ambulante de la población gitana. Technical report, Ministerio de Sanidad y Política Social, Madrid.
- Rodríguez Cabrero, G. y Marbán Gallego, V. (2011). Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea. Technical report, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid.
- Rodríguez Fernández, J. R. (2016). *Entreteniendo a Los Pobres: Una Crítica Político Ideológica de Las Medidas de Lucha Contra La Exclusión Social*. Número 17 en Textos de Intervención. Bomarzo, Albacete, primera edición edición.

- Rodríguez Hernández, I. (2011). The process of inclusion of the Roma community in Spain: A model for Europe? En Flašíková-Beňová, M., Swodoba, H., y Wiersma, J. M., editores, *Roma: A European Minority. The Challenge of Diversity*, pp. 119–126. Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament, Brussels.
- Rodríguez Hernández, I. (2017). Los desafíos de la intervención social con la comunidad gitana. *Rediteia*, 49:47–60. cites: fresno_garcia_comunidades_2017.
- Rogge, N. y Konttinen, E. (2018). Social inclusion in the EU since the enlargement: Progress or regress? *Social Indicators Research*, 135(2):563–584.
- Roldán García, E., García Giráldez, T., y Nogués Sáez, L. (2013). La iniciativa social en los Servicios Sociales. En *Los Servicios Sociales En España*, pp. 303–333. Síntesis, Madrid.
- Rorke, B., Matache, M., y Friedman, E. (2015). A lost decade? Reflections on roma inclusion 2005-2015. Technical report, Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, Budapest.
- Rosanvallon, P. (2011). *La Nueva Cuestión Social: Repensar El Estado Providencia*. Manantial, Buenos Aires.
- Rostas, I. y Ryder, A. (2012). EU Framework for National Roma Integration Strategies: Insights into empowerment and inclusive policy development. En *Gypsies and Travellers: Empowerment and Inclusion in British Society*, pp. 187–206. Policy Press, Bristol.
- Rubiera Morollón, F., Lasarte Navamuel, E., y Fernández Vázquez, E. (2013). Efectos de los incrementos en el coste de vida sobre el mapa de la pobreza en España. *Papeles de economía española*, 138:114–128.
- Sabido Ramos, O. (2012). Tres miradas sociológicas ante el extrañamiento del mundo. En *El Extranjero: Sociología Del Extraño*, pp. 9–20. Sequitur, Madrid.
- Sáez Bayona, M. (2002). Renta Básica y mucho más. *Revista internacional de filosofía política*, 19:45–70.
- Sales i Campos, A. (2014). *El Delito de Ser Pobre: Una Gestión Neoliberal de La Marginalidad*. Icaria, Barcelona.
- Salido Cortés, O. (2006). Desigualdad y pobreza. En *Tres Décadas de Cambio Social En España*, pp. 193–225. Alianza Editorial, Madrid.
- Salido Cortés, O. (2018). Crisis económica y clases sociales: todos perdemos, sobre todo los más pobres. <https://observatoriosociallacaixa.org/-/crisis-economica-y-clases-sociales>.
- San Román, T. (1986). Reflexiones sobre marginación y racismo. En San Román, T., editor, *Entre La Marginación y El Racismo: Reflexiones Sobre La Vida de Los Gitanos*, pp. 182–241. Alianza Editorial, Madrid.
- San Román, T. (1997). *La Diferencia Inquietante: Viejas y Nuevas Estrategias Culturales de Los Gitanos*. Siglo XXI, Madrid.

-
- Sánchez Ortega, M. H. (1986). Evolución y contexto histórico de los gitanos españoles. En *Entre La Marginación y El Racismo. Reflexiones Sobre La Vida de Los Gitanos*, pp. 13–60. Alianza, Madrid.
- Sánchez Salmerón, V. (2013). Impacto de la crisis sobre población gitana partícipe en el mercado laboral formal en Pamplona y comarca: Experiencias desde la construcción. Trabajo final prácticas y supervisión del Máster en intervención social con familias, individuos y grupos de la UPNA, Universidad Pública de Navarra, Pamplona. Sin publicar.
- Sánchez Salmerón, V. (2019). Retos y oportunidades para la inclusión de la población gitana más vulnerable: Un acercamiento desde la experiencia navarra. *Zerbitzuan*, 68:91–109.
- Sánchez Salmerón, V., Martínez Virto, L., y Pérez Eránsus, B. (2018). El modelo de inclusión de la Comunidad Foral de Navarra. Trayectoria de las políticas de inclusión desde el año 1998 hasta el 2017. En *Políticas de Inclusión En España: Viejos Debates, Nuevos Derechos [Manuscrito No Publicado]*. Universidad Pública de Navarra, Pamplona.
- Sanchis Gómez, E. (2003). La experiencia de paro. *Política y sociedad*, 40(1):161–184.
- Sandoval Álvarez, B. (2016). ¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social. *Ehquidad*, 5:71–108.
- Sanz, J. C. (1991). Crece la protesta en Villaverde contra los gitanos. *El País*.
- Sanz Hernández, A. (2005). El método biográfico en investigación social: Potencialidades y limitaciones de las fuentes orales y los documentos personales. *Asclepio*, 57(1):99–116.
- Sanzo González, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan*, 53:9–28.
- Sanzo Gonzalez, L. (2018). Empleo, vivienda y RGI. Principales datos para el debate. <https://hungrygrass.org/2018/07/19/empleo-vivienda-y-rgi-principales-datos-para-el-debate-luis-sanzo/>.
- Sarasa Urdiola, S. (2009). Itinerarios y factores de exclusión social. En *Exclusión y Ciudadanía: Foro pro-Positivo Para Una Estrategia Inclusiva*, Pamplona. Cátedra UNESCO de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo.
- Sarasa Urdiola, S. y Sales i Campos, A. (2009). Una propuesta de análisis de la exclusión social a lo largo del ciclo vital. En *La Situación Social En España*, volumen 3, pp. 543–568. Fundación Francisco Largo Caballero, Madrid.
- Schirmer, W. y Michailakis, D. (2015). The Luhmannian approach to exclusion/inclusion and its relevance to social work. *Journal of Social Work*, 15(1):45–64.
- Sevilla Buitrago, Á. (2000). Programa de acceso a viviendas de integración social en Navarra.
- Shah, A. K., Mullainathan, S., y Shafir, E. (2012). Some consequences of having too little. *Science*, 338:682–685.

- Sherman, A. (1997). *Poverty Matters: The Cost of Child Poverty in America*. Children's Defense Fund, Washington.
- Sierra Alonso, M. (2017a). Estereotipos gitanos del siglo XIX: Un invento romántico. *Andalucía en la historia*, 55:20–23.
- Sierra Alonso, M. (2017b). Gitanos: La historia olvidada. *Andalucía en la historia*, 55:6–7.
- Sigona, N. (2005). Locating "The gypsy problem". The Roma in Italy: Stereotyping, labelling and "nomad camps". *Journal of ethnic and migration studies*, 31(4):741–756.
- Sigona, N. (2010). Los gitanos en la Europa neoliberal: antigitanismo, pobreza y límites de la etnopolítica. En Brandariz, J. Á. y Palidda, S., editores, *Criminalización racista de los migrantes en Europa*, Estudios de Derecho Penal y Criminología, pp. 109–122. Comares, Granada.
- Sigona, N. (2011). The governance of Romani people in Italy: Discourse, policy and practice. *Journal of Modern Italian Studies*, 16(5):590–606.
- Silver, H. (1994). Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas. *Revista internacional del trabajo*, 113(5):607–662.
- Silver, H. (2007). The process of social exclusion: The dynamics of an evolving concept. Working Paper 95, Brown University Chronic Poverty Research Centre, Providence.
- Silver, H. (2010). Understanding social inclusion and its meaning for Australia. *Australian Journal of Social Issues*, 45(2):183–211.
- Silver, H. (2012). Framing social inclusion policies. SSRN Scholarly Paper, World Bank Social Development Department's Flagship Study on Social Inclusion, Nueva York.
- Silver, H. (2015). The contexts of social inclusion. Technical Report 144, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Nueva York.
- Simmel, G. (2012). El extranjero. En Sabido Ramos, O., editor, *El Extranjero: Sociología Del Extraño*. Sequitur, Madrid.
- Simmel, G. (2014). El pobre. En *El Pobre*, pp. 19–84. Sequitur, Madrid.
- Simón Tenorio, S. (2015). Programa de acompañamiento social a familias en situación de exclusión residencial en el municipio de Segovia.
- Sirovátka, T. (2005). Exclusión de las comunidades romaníes del mercado laboral en los antiguos países comunistas: ¿es posible su inclusión? *Documentación social*, 137:37–53.
- Spicker, P. (2014). Cohesion, Exclusion and Social Quality. *The International Journal of Social Quality; Oxford*, 4(1):95–107.
- Spirova, M. y Budd, D. (2012). The EU accession process and the Roma minorities in soon-to-be member states. En *Eastern European Roma in the EU: Mobility, Discrimination, Solutions*, pp. 48–69. IDEBATE Press, New York.
- Stake, R. (1998). El caso único. En *Investigación Con Estudio de Caso*. Morata, Madrid.

-
- Steindl-Kopf, S. (2019). From the principles of tolerance and equality to the reproduction of marginalisation – discussing european Roma policies. En *Dimensions of Antigypsyism in Europe*, pp. 89–106. European Network Against Racism, Bruselas.
- Stewart, A. (2000). Inclusion and exclusion in late modernity. En *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*, pp. 55–72. Macmillan Press, Londres.
- Stewart, M. (1997). The Puzzle of Roma persistence: Group identity without a nation. En Action, T. y Mundy, G., editores, *Romani Culture and Gypsy Identity*, pp. 82–96. Hertfordshire University Press, Hertfordshire.
- Subirats, J. (2009). El papel de lo local en las estrategias de inclusión. En *Exclusión y Ciudadanía: Foro pro-Positivo Para Una Estrategia Inclusiva*, Pamplona. Cátedra UNESCO de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo.
- Subirats, J., Alfama, E., y Obradors i Pineda, A. (2009). Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo. *Documentos de Trabajo de la Fundación Carolina*, 32:133–142.
- Subirats, J., Bonet i Martí, J., Fernández Prat, M., Gallego Dobón, A., y Obradors Pineda, A. (2005). *Fragilidades Vecinas. Narraciones Biográficas de La Exclusión Social Urbana*. Icaria, Barcelona.
- Subirats, J. y Gomà, R. (2003). Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social. Technical report, IGOP, Barcelona.
- Subirats, J., Obradors, A., García, P., y Canal, R. (2010). Ciudadanía e inclusión social. El tercer sector y las políticas públicas de acción social. Technical Report 4, Fundación Esplai.
- Surdu, M. y Kovats, M. (2015). Roma Identity as an Expert-Political Construction. *Social Inclusion*, 3(5):5–18.
- Sway, M. (1981). Simmel concept of the stranger and the gypsies. *Social Science Journal*, 18(1):41–50.
- Szira, J. (2015). What the “Roma Decade” Really Achieved.
- Tabboni, S. (1995). The stranger and modernity: From equality of rights to recognition of difference. *Thesis Eleven*, 43(1):17–27.
- Taket, A., Crisp, B. R., Graham, M., Hanna, L., Goldingay, S., y Wilson, L., editores (2013). *Practising Social Inclusion*. Routledge, Londres.
- Taket, A., Crisp, B. R., Nevill, A., Lamaro, G., Graham, M., y Barter-Godfrey, S. (2009). *Theorising Social Exclusion*. Routledge.
- Tervonen, M. (2012). The Nation and Its Outsiders: The “Gypsy Question.” and Peasant Nationalism in Finland, c. 1863-1900. En Ginderachter, M. V. y Beyen, M., editores, *Nationhood from Below*, pp. 139–161. Palgrave Macmillan.
- The Economist (2010). Hard travelling. *The Economist*.
- Torns, T. y Recio Cáceres, C. (2012). Desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y la transformación. *Revista de economía crítica*, 14:178–202.

- Torres Fernández, A. (2000). Pueblo gitano y trabajo (y II). *I Tchatchipen*, 31:15–21.
- Trabada Crende, E. y Camacho Gutierrez, J. (2000). La infraclassa urbana: Algunos perfiles de la exclusión social. *Documentación social*, 119(2000):213–238.
- Tsolakis, A. (2011). Los gitanos en la agenda de la UE: Principales hitos. *Gitanos: pensamiento y cultura*, 58:21–22.
- Unión Romaní (1997). Resumen cronológico de la legislación antigitana en Europa. *Tchatchipen*, 18:29–39.
- Uribarri, I. (2015). No es una buena idea extender el sistema de rentas mínimas condicionadas de Euskadi al conjunto del Reino de España.
- Uribarri, I. (2017). El fracaso del modelo de rentas mínimas condicionadas del País Vasco.
- Utrera, J. (1987). Jean-Pierre Liégeois. Un profesor holandés que asesora a la CE sobre la problemática gitana. *El País*.
- Valiño, V., Alemany, A., Colau, A., Escorihuela, I., Odonia, A., Pidemont, M., Pisarello, G., Vernia Trillo, S., Simón Cosano, P., y Clua i Mariona Ferrer Fons, M. (2013). Emergencia habitacional en el Estado español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos. Technical report, Observatorio DESC & PAH, Barcelona.
- Valles Martínez, M. S. (2009). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis, Madrid.
- Valls, R. y Aubert, A. (2003). Dones gitanes que superen l'exclusió social a través de l'educació. *Educació social. Revista d'intervenció socioeducativa*, 24:22–32.
- Vargas, J. (2004). Nuevos perfiles profesionales para minorías étnicas en la Sociedad del Conocimiento. El caso gitano. En *Conocimiento e identidad. Voces de grupos culturales en la investigación social.*, Colección Apertura, pp. 53–57. El Roure, Barcelona.
- Vasilachis de Gialdino, I., editor (2006). *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Número 13 en Biblioteca de Educación Herramientas Universitarias. Gedisa, Barcelona.
- Vázquez, J. M. (1990). Estudio sociológico: Los gitanos españoles 1978. Technical report, Asociación Secretariado General Gitano, Madrid.
- Vermeersch, P. (2012). Reframing the Roma: EU Initiatives and the Politics of Reinterpretation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(8):1195–1212.
- Vilà, A. (2012). La nueva generación de Leyes autonómicas de Servicios Sociales (2006-2011): Análisis comparativo. *Azarbe*, 1:143–155.
- Vila López, L. (2002). Política social e inclusión social. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 35:13–34.
- Villareal, F. y Wagman, D. (2001). Gitanos y discriminación: Un estudio transnacional. Technical Report 20, Fundación Secretariado General Gitano, Madrid.

-
- Wallerstein, I. (1991). La construcción de los pueblos: Racismo, nacionalismo, etnicidad. En *Raza, Nación y Clase*, pp. 111–134. IEPALA, Madrid.
- Wieviorka, M. y Zaslavski, D. (1994). Racismo y exclusión. *Estudios Sociológicos*, 12(34):37–47.
- Wilkinson, R. G. (1996). Income distribution and health. En *Unhealthy Societies. The Afflictions of Inequality*, pp. 72–109. Routledge, Londres.
- Willems, W. (1997). *In Search of the True Gypsy: From Enlightenment to Final Solution*. Frank Cass, London.
- Willems, W. (1998). Ethnicity as a death-trap: The history of gypsy studies. En *Gypsies and Other Itinerant Groups*, pp. 17–34. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Wilson, L. (2006). Developing a model for the measurement of social inclusion and social capital in regional Australia. *Social Indicators Research*, 75(3):335–360.
- Woodward, A. y Kohli, M. (2001). European societies: Inclusions-exclusions? En *Inclusions & Exclusions in European Societies*, pp. 1–17. Taylor & Francis.
- Yépez del Castillo, I. (1994). El estudio comparativo de la exclusión social: Consideraciones a partir de los casos de Francia y Bélgica. *Revista internacional del trabajo*, 113(5):699–721.
- Zalakain, J. (2006). Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. *Documentación social*, 143:45–76.
- Zalakain, J. (2013). Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. *Lan harremanak*, 29:175–216.
- Zalakain, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: La experiencia del País Vasco. *Lan harremanak*, 31:36–62.
- Zapata-Barrero, R. (2001). Estudio semántico del término ciudadanía: Núcleo conceptual y análisis histórico. En *Ciudadanía, Democracia y Pluralismo Cultural: Hacia Un Nuevo Contrato Social*, pp. 6–45. Anthropos, Barcelona.

Legislación citada

- DECRETO 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda. Boletín Oficial del País Vasco, 19 de enero de 2010, núm. 11.
- DECRETO FORAL 196/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de servicios sociales. Boletín Oficial de Navarra, 20 de julio de 1990, núm 87.
- DECRETO FORAL 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general. Boletín Oficial de Navarra, 9 de julio de 2008, núm 84, pp. 7770 a 7804.

- DECRETO FORAL 61/2013, de 18 de septiembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda. Boletín Oficial de Navarra, 25 de septiembre de 2013, núm 185, pp. 10248 a 10269.
- LEY FORAL 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales. Boletín Oficial de Navarra, 9 de abril de 1999, núm. 43.
- LEY FORAL 13/2008, de 2 de julio, de modificación de la Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales. Boletín Oficial de Navarra, de 16 de julio de 2008, núm 87, p. 8227.
- LEY FORAL 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra. Boletín oficial de Navarra, 17 de mayo de 2010, núm. 60, pp. 6979 a 6996.
- LEY FORAL 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social. Boletín Oficial de Navarra, 3 de febrero de 2012, núm 24, pp. 1722 a 1724.
- LEY FORAL 36/2013, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social. Boletín Oficial de Navarra, 4 de diciembre de 2013, núm 233, pp. 12436 a 12438.
- LEY FORAL 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada. Boletín Oficial de Navarra, 18 de noviembre de 2016, núm 223, pp. 11317 a 11324.
- ORDEN FORAL 14e/2008, de 27 de febrero, del Consejero de Derechos Sociales, por la que se aprueba la convocatoria de la subvención a entidades de iniciativa social para el desarrollo del Programa de Vivienda de Integración Social y otras actuaciones de acompañamiento en materia de vivienda durante el año 2018. Boletín Oficial de Navarra, 21 de marzo de 2018, núm. 57, pp. 3341 a 3348.
- ORDEN FORAL 14/2004, de 20 de mayo, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se aprueba el Plan Integral de Atención a la Población Gitana de Navarra 2011-2014. Boletín Oficial de Navarra, 16 de junio de 2011, núm 118.
- ORDEN FORAL 89/2014, de 16 de diciembre, del Consejero de Fomento, por la que se establece el Fondo Foral de Vivienda Social. Boletín Oficial de Navarra, 30 de diciembre de 2014, núm. 253, pp. 14346 a 14346.
- REAL DECRETO 1224/2009, de 17 de julio, del Ministerio de la Presidencia, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. Boletín Oficial del Estado, 25 de agosto de 2009, núm. 205, pp. 72704 a 72727.
- Resolución de 28 de abril de 2005, del Parlamento Europeo sobre la situación de la población romaní en la Unión Europea.
- Resolución de 25 de octubre de 2017, sobre los aspectos de la integración de los gitanos en la Unión relacionados con los derechos fundamentales: combatir el antigitanismo.

Apéndice A

Indicadores FOESSA

Eje	Dimensiones	Aspecto	Nro.	Indicador
Económico	Producción	Empleo	1	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más
			2	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión
			3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión que no tiene cobertura a la seguridad social
			4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo
			5	Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año
			6	Hogares con todos los miembros activos en paro
	Producto social	Ingresos	7	Pobreza extrema: ingresos inferiores al 30 % de la renta familiar mediana equivalente
		Privación	8	Hogares que no cuentan con algún bien considerado básico por no poder permitírselo
Ciudadanía	Derechos políticos	Participación política	9	Derecho a elegir a tus representantes políticos y a ser elegido
			10	No participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana
	Educación	11	Hogares con menores de 3 a 15 años no escolarizados	
		12	Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios	
		13	Hogares con alguna persona de 65 o más que no sabe leer o escribir	
	Derechos sociales	Vivienda	14	Infravivienda: chabola, bajora, barracón, prefabricado
			15	Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.
			16	Humedades, suciedad y olores (insalubridad)

			17	Hacinamiento grave (menos de 15m cuadrados/persona)
			18	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por terceros, realquilada, ocupada)
			19	Entorno muy degradado
			20	Barreras arquitectónicas con personas discapacitadas en el hogar
			21	Gastos excesivos de la vivienda (ingresos menos gastos vivienda por debajo del umbral de pobreza extrema)
		Salud	22	Alguien sin cobertura sanitaria
			23	Han pasado hambre en los últimos 10 años con frecuencia o la están pasando ahora
			24	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria
			25	Hogares con personas dependientes que no reciben ayuda
			26	Hogares con enfermos que no han usado los sanitarios en un año
			27	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos
Relacional	Conflicto social	Conflictos familiares	28	Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años
			29	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas
		Conductas asociales	30	Hogares con personas que tienen o han tenido últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego

			31	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja
		Conductas delictivas	32	Hogares con personas que tienen o han tenido en los último 10 años problemas con la justicia (antecedentes penales)
	Aislamiento social	Sin apoyo familiar	33	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad
		Conflicto vecinal	34	Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos
		En institución	35	Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencia, de menores penitenciarios, para transeúntes o mujeres

Apéndice B

Índice de relatos

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E1	Ivan ^[1]	38	3	Asalariado en el sector industrial	Trabajos puntuales a través de red de contactos	RM	Seguimiento del proceso de incorporación a la vivienda y programa ACCEDER en FSG. Acceso a recursos de activación laboral.	El sustentador principal se encuentra en situación de desempleo de larga duración. Busca chatarra diariamente y realiza pequeños trabajos muy puntuales (reformas, recogida escombros). Anteriormente trabajó en sector industrial durante quince años. Ha realizado cursos de formación en SNE, sindicatos, ACCEDER.
E2	Miguel	46	2	Construcción (asalariado primero y autónomodespués)	No	PNC	Seguimiento incorporación a la vivienda (FSG)	El núcleo familiar se ve en la necesidad de recurrir a la recogida de comida en contenedores. El sustentador principal trabajaba en sector construcción. Su mujer ha trabajado en mercadillo y una frutería. Desahucio y acogimiento en vivienda familiar. Percibe PNC por incapacidad para trabajar y situación de salud muy deteriorada.

^[1]Todos los nombres han sido cambiados para preservar el anonimato.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E3	Lorena	24	3	No	Sector doméstico en casas particulares	RM	Seguimiento FSG incorporación vivienda, búsqueda de empleo (ACCEDER)~y apoyo escolar a menores. Servicio de intervención familiar para mujeres en situación de vulnerabilidad.	Madre soltera con dificultades para conciliar formación y empleo. Ha realizado formación en sector de limpieza, comercio y geriatría. Red de apoyos muy limitada. Solo recibe ingresos RM y apoyo del banco de alimentos.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E4	Ricardo	24	1	Repartidor	Recogida de chatarra.	Ingresos por trabajo y RM	CIS y ACCE- DER en FSG	La unidad familiar ha vivido en su vehículo durante una temporada. Actualmente el sustentador principal participa en CIS con contrato para tres años. Anteriormente solo había trabajado como repartidor durante unos pocos años. Complementa trabajo con búsqueda de chatarra para llegar a fin de mes. Realiza formación sector hostelería y restauración a través de entidades sociales.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E5	Juan y Rocío	46, 42	Un menor y otro hijo adulto	Repartidor y ama de casa	No	Trabajo autónomo y~PNC	Rocío ha participado en ESP y actualmente en programa ACCEDER de FSG. Juan recibe apoyo en búsqueda de trabajo en la misma entidad	El sustentador principal trabaja como transportista autónomo pero percibe muy pocos portes, la mayoría de meses los justos para pagar cuotas de autónomos y mantenimiento del vehículo.~Rocío ha trabajado en ESP del ayuntamiento de su localidad por seis meses y actualmente está inactiva. Han vendido su vivienda habitual por dificultades para pagar hipoteca y actualmente residen en vivienda del programa VAIS. Reciben ayuda familiar económica puntual y también de entidades caritativas y del banco de alimentos para poder sobrevivir.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E6	Constantino	46	3	Mercadeo y compraventa de vehículos	Recogida de chatarra,	PNC+RM	-	Núcleo compuesto por cinco miembros. El sustentador principal ha realizado actividades marginales (compraventa de vehículos, mercadeo) durante su vida laboral. Actualmente no puede trabajar por su delicada situación de salud y percibe PNC. Tiene muchas dificultades para mantener la vivienda y suministros. Se ha visto obligado a cometer pequeños hurtos para subsistir.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E7	Pilar	39	3	Servicios de limpieza	Recogida de chatarra (marido)	RM	ESP (marido en una ocasión puntual). Seguimiento de FSG del programa (VAIS).	Núcleo compuesto por dos adultos y tres menores. Ambos se encuentran desempleados, aunque Pilar ha trabajado como asalariada durante varios años. Su salud psíquica se resentido por las dificultades padecidas. La familia ha tenido que cambiar de residencia varias veces. Las dificultades económicas se ven agravadas por una sanción administrativa por recoger residuos sin permiso.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E8	David	52	1	Sector industrial, comercial (vehículos), transporte (cantera)	Recogida de chatarra	RM	CIS (Traperos de Emús). En contacto con FSG para la búsqueda de empleo.	En desempleo desde hace cinco años. Ha trabajado como asalariado durante toda su vida laboral. Encuentra dificultades para acceder al empleo desde que cumplió 40 años. También la mujer ha trabajado en el sector de limpieza durante años hasta que su salud se lo permitió. El hogar acumula muchas deudas por lo que completa ingresos con recogida de chatarra, pero sin grandes resultados. La vivienda está pagada pero la familia tiene dificultades para su mantenimiento y para costear tratamiento médico de la madre.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E9	Ángela	35	2	Servicios de limpieza	No	RM	EISOL. Los menores reciben apoyo escolar en FSG.	Mujer al cargo de uno de sus dos hijos menores que vive en el domicilio de sus padres. Ha trabajado puntualmente como limpiadora. La última vez hace más de un año. Ha realizado cursos de formación en limpieza industrial pero sin lograr empleo. Complementa sus ingresos de RM con la prestación por desempleo de su padre e ingresos de centro ocupacional de su madre. Acude puntualmente a Cáritas.
E10	Julia	36	4	No	Recogida de chatarra.	RM	ESP (marido), seguimiento programa VAIS	Núcleo familiar compuesto por seis personas. Sus únicas experiencias laborales son en empleo de exclusión (recogida de chatarra) y en empleo social. Han estado ocupando una vivienda durante tres años hasta que logran acceder a programa VAIS.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E11	Sara	34	4	Ayudante de albañilería	Recogida de cartón y chatarra, y pequeñas reformas informales	RM	ESP (marido hace unos años)	El núcleo familiar está compuesto por cuatro menores y dos adultos. El sustentador principal ha trabajado siempre en el sector de las reformas de manera informal y en actividades marginales. No han accedido a RM hasta impacto de la crisis. Tienen dificultades para hacer frente a hipoteca. Sara subsana deudas con su comunidad de vecinos limpiando el portal.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E12	Marta	39	2	Trabajos de baja cualificación en sector servicios	Recogida de chatarra (marido)	RM	ESP y cursos de formación de distintas entidades (FSG, Majarí, Cáritas...)	Hogar compuesto por cuatro miembros. Antes de la crisis la búsqueda de apoyos externos era puntual. En la actualidad la situación hace que dependan de RM. Marta ha realizado mucha formación en entidades sociales y ha trabajado en sector menos cualificado gracias a ello. Su marido ha complementado estos ingresos con recogida de chatarra. Las dificultades para acceder al empleo de Marta y el descenso de ingresos de la chatarra dificultan la situación del hogar, lo que les ha llevado a cometer algunos hurtos.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E13	María	37	5	No	No	RM	La FSG apoya en búsqueda de vivienda y a menores en tareas escolares. Ha participado en Taller Ocupacional de Cáritas	La situación de salud de María es muy delicada (artritis) por lo que tienen muy difícil incorporarse al empleo. Económicamente depende de la RM. Se encarga de la manutención de sus cinco hijos porque ninguna de sus exparejas se hace cargo económicamente.
E14	Ana	34	2	No	No	RM	Taller Ocupacional. Participando en talleres de formación de FSG. Percibe apoyo legal (desahucio) y laboral en Cáritas	Hogar compuesto por tres personas, una adulta a cargo de dos menores. La familia ha sido desalojada de su vivienda habitual por impago, y se ha reagrupado en el hogar de los padres de la sustentadora principal. En la actualidad solicita acceso a programa de vivienda social a través de una entidad social. La familia percibe RM y complementa ingresos con los que Ana percibe en taller ocupacional de Cáritas.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E15	Yolanda	26	2	Servicios de limpieza en una guardería y mediadora en un centro escolar	Búsqueda de chatarra	Subsidio	ESP (marido). Acude a entidades sociales a buscar empleo y a recibir información.	Unidad familiar compuesta por matrimonio y dos hijos menores. Yolanda es la principal sustentadora del hogar hasta que pierde su empleo. Mientras percibe prestación por desempleo su marido accede a ESP. En la actualidad percibe subsidio de desempleo. La familia perdió su vivienda por no poder hacer frente a pago de hipoteca y en la actualidad vive de alquiler con muchas dificultades por los bajos ingresos del hogar. El marido ha comenzado a buscar chatarra pero es una actividad novedosa para ellos que no les aporta mucho rendimiento.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E16	Samuel	30	3	Construcción y transporte	No	Salario y RM	CIS	Familia numerosa de cinco miembros cuyo sustentador principal participa en CIS de la FSG, Participó también hace más de diez años cuando abandonó estudios (ESO). Traslado temporal fuera de Pamplona (levante) para trabajar en construcción. Retorno tras la crisis. Actualmente trabaja como repartidor unas pocas horas que complementa con RM.
E17	Mariano	28	2	Construcción	Recogida puntual de chatarra	RM	ESP	Mariano se inició en la VA junto a familiares. Accedió al sector de la construcción a través de familiares de su esposa más tarde Alternancia de trabajo con prestación desempleo durante largos periodos. Actualmente en ESP tras agotar todas prestaciones. Recogida muy puntual de chatarra para completar ingresos

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E18	Joaquín	40	1	Construcción	Compraventa y mercadeo	RM	No	Trabajo en diversas actividades marginales hasta recaer en sector de la construcción, como autónomo y asalariado después. Caída en desempleo de larga duración, agravada por la baja formación y cualificación. Vive de alquiler junto con su esposa y una menor.
E19	Rafael	30	2	Construcción	No~	RM	ESP	Ha trabajado durante años en construcción y sectores alejados. Actualmente se encuentra desempleado y buscando empleo en mismo sector. Recibe ingresos de RM tras agotar prestaciones. Reside con su esposa y dos hijas en una vivienda de alquiler.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E20	Tomás	33	2	Sector de la construcción	Trabajo en desguace familiar antes de entrada en construcción	RM	No	Matrimonio con dos hijos menores. El sustentador principal ha trabajado en desguace familiar de manera informal y se incorporó después al sector de las reformas de albañilería como autónomo. Entrada en desempleo de larga duración tras la crisis del sector.
E21	Marí Cruz	37	2	Servicios de limpieza.	No	Salario y PNC	No	Matrimonio con dos hijos menores que reside en su hogar con madre de Marí Cruz.. Asalariada en empresa de limpieza con ingresos muy bajos (pocas horas), completa ingresos en hogar con PNC de su madre y trabajos esporádicos de su marido. Vivienda hipotecada con muchas dificultades. Residió de joven en en Centro de Santa Lucía donde vivió con su primer marido.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E22	Jesús	62	No	Venta ambulante y comercio sedentario del sector textil (traspasado)	No	Ingresos VA y ayudas extraordinarias	No	Vendedor ambulante. Ha tenido comercio sedentario años atrás. Actualmente acumula deudas (género, cuotas, alquiler puestos...) que complican el mantenimiento del hogar. Ha hipotecado vivienda para costear desarrollo VA
E23	Roberto y Sherezade.	56, 49	No, emancipados	Venta ambulante	No	Ingresos VA	No	Matrimonio con prolongada trayectoria en mercados ambulantes. Actualmente con muchas dificultades y deudas para desarrollarla. Tienen su vivienda pendiente de un proceso de ejecución hipotecaria y se encuentran negociando un alquiler social con el banco para quedar se en la vivienda. Acuden con frecuencia al banco de alimentos desde que comenzó la crisis.

	Nombre	Edad	Menores hogar	Trayectoria laboral	Empleo informal	Ingresos	Recursos inclusión	Breve descripción
E24	Daniel	35	2	Venta ambulante	Recogida ocasional de chatarra	Ingresos VA	No	Reside con familia (mujer y dos hijos) en bloque de vivienda segregado y muy deteriorado de propiedad municipal. Se dedica a la venta de ambulante, aunque desde hace meses no puede por avería del furgón. Completa ingresos con recogida de chatarra ocasional y con apoyos familiares.
E25	Adrián	32	No	Venta ambulante y sector comercial	No	Desempleo	ACCEDER	Trabajo en mercadeo y tienda de ropa junto a sus familiares durante años. Se vieron obligados a abandonar la venta ambulante por dificultades económicas. Ha logrado incorporación al mercado formal como dependiente aprovechando su experiencia en mercados. Ha realizado formación sector alimentario.

Apéndice C

Protocolo relatos de vida

Situación y composición actual del hogar

- Identificación de personas que componen el hogar (edad, nivel de formación, situación laboral) y evolución de la composición de los hogares (incluyendo procesos de emancipación, reagrupamiento familiar, etc).

Evolución de la situación del hogar en distintos ámbitos

Situación económica del hogar

- Principales fuentes de ingresos percibidos en el hogar en la actualidad y evolución de las principales fuentes ingresos percibidas en los últimos doce meses.
- Percepción de ingresos que no provienen del mercado laboral (pensiones o prestaciones) o que provienen de otras fuentes distintas al empleo ordinario (actividades informales).
- Valoración de la estabilidad de los ingresos percibidos en el hogar durante los últimos doce meses.
- Distribución de los roles dentro del hogar en el acceso a los ingresos y principales miembros del hogar que acceden a los mismos.
- Valoración de los ingresos para satisfacer necesidades de los hogares y principales gastos de los hogares a los que se destinan los ingresos.
- Valoración de los ingresos que se consideran serían necesarios para mantener el hogar.
- Dificultades experimentadas en el ámbito económico (deudas, dificultades para pagar facturas y servicios básicos...).
- Descripción de las principales estrategias empleadas cuando los ingresos no son suficientes para satisfacer los gastos del hogar (uso de ahorros, reducción de gastos, otras estrategias...).

- Capacidad de ahorro del hogar y para hacer frente a gastos extraordinarios.

Situación residencial del hogar

- Descripción de la vivienda, régimen de tenencia, características de la vivienda, estado de conservación y equipamiento.
- Acceso a ayudas y programas de vivienda.
- Valoración de los posibles apoyos recibidos para acceder a vivienda.
- Valoración de la capacidad de los hogares para mantener la vivienda acondicionada (calefacción, reparación de desperfectos...).
- Valoración del peso del coste del mantenimiento de la vivienda en la economía familiar.
- Valoración de la vivienda y su entorno, valoración de la convivencia en el entorno.
- Valoración de los servicios disponibles en el entorno (centros de estudios, salud, transporte público, comercios).
- Identificación de situaciones de hacinamiento en los hogares.
- Procesos de movilidad residencial para la búsqueda de alternativas habitacionales más económicas.
- Aparición de situaciones graves vinculadas como la vivienda como procesos de ejecución hipotecaria, desahucios, conflictos por el impago de alquileres.
- Aparición en las trayectorias de estrategias habitacionales de emergencia (reagrupamiento familiar, ocupación de vivienda...).

Situaciones de privación experimentadas por el hogar y estrategias adoptadas

- Dificultades para costear necesidades básicas (alimentación, calzado, vestimenta...) y para hacer frente a pago de servicios básicos (electricidad, agua, calefacción...).
- Interrupción de tratamientos de salud por dificultades para costearlos, y dificultades para llevar a cabo una dieta adecuada.
- Reducción de actividades de ocio y relacionales por la presencia de dificultades económicas.
- Duración e intensidad de la necesidad de reducción de gastos en el hogar.

Situación del hogar en el ámbito laboral

- Principales actividades laborales realizadas en el hogar y su descripción (sector, horario, remuneración...),
- Duración de las contrataciones o trabajos por cuenta propia y tipología de las actividades laborales.
- Generación del derecho a acceso a prestaciones sociales y subsidios por desempleo.
- Descripción de las principales vías de acceso al empleo (servicios de empleo, agencias de colocación, redes familiares y de proximidad)
- Valoración sobre las actividades realizadas y su capacidad para proveer ingresos suficientes.
- Realización de actividades de cualificación profesional y de mejora de la empleabilidad.
- Satisfacción con los empleos y actividades realizadas.
- Motivos de las posibles pérdidas de puestos de trabajo.
- Valoración de las situaciones que motivan los posibles cambios y transiciones laborales.
- Impacto de la crisis en el empleo y/o actividad laboral.
- Disponibilidad de los miembros del hogar para trabajar (cargas familiares, actividades domésticas, desarrollo de actividades no regulares, situación de salud) y valoración de la propia capacidad para trabajar.

Solicitud de ayuda institucional

- Descripción de la situación de necesidad que motiva la solicitud de ayuda.
- Instituciones a las que se dirige la demanda (entidades privadas, servicios sociales...).
- Descripción del tipo de ayuda percibida (económica, asesoramiento, formación, empleo...).
- Acceso a prestaciones económicas y su identificación: prestaciones de la seguridad social, renta de inclusión, ayudas extraordinarias, becas formativas.
- Acceso a servicios sociales, de empleo, entidades del tercer sector. Identificación de derivaciones entre servicios, tiempo de participación en cada servicio y acciones realizadas.
- Acceso a programas de empleo e identificación tipo de programa: orientación, empleo protegido, empresa de inserción, apoyo personal, apoyo en la búsqueda de empleo agencia de colocación.

- Valoración del paso por los distintos recursos y sentimientos vividos a lo largo del proceso.
- Valoración de los principales rendimientos obtenidos tras la participación el programa.
- Dificultades experimentadas en durante la participación en recursos y servicios.
- Identificación de los cambios en su situación de partida a raíz de participar en este programa.
- Valoración de los apoyos profesionales recibidos e identificación de la tipología de apoyo ofrecido (apoyo emocional, ayuda, consejo, motivación, etc.).

Solicitud e apoyos informales

- Identificación de redes de apoyo informal y su valoración.
- Identificación de la tipología de apoyos recibidos (económicos, apoyo mutuo...).
- Valoración del contacto con familiares y redes de proximidad.
- Participación en redes de apoyo mutuo.

Situación actual, perspectivas de futuro y propuestas

- Valoración subjetiva sobre la posición del hogar en la sociedad navarra.
- Identificación de a qué causas se atribuyen los cambios positivos y negativos experimentados en los hogares, con especial interés en el papel de los recurso y dispositivos de inclusión.
- Valoración sobre qué explica el mantenimiento de las dificultades en el hogar.
- Valoración y perspectivas de medio y largo plazo sobre su situación.
- Valoración sobre qué aspectos u apoyos mejorarían la situación del hogar y sobre qué aspectos del entorno más inmediato se considera que inciden negativamente en esta.
- Opinión sobre cómo se cree que se podría mejorarse la situación de su entorno.