

---

## ARTÍCULOS

---

# ¿Qué evalúan las evaluaciones de las políticas públicas? Análisis de las políticas de inclusión de la «población gitana» desde la antropología de las políticas públicas

What do policy evaluations actually assess?  
An analysis of inclusion policies addressed to  
Roma people based on the anthropology of policy

**Luca Sebastiani**

Universidad de Granada

lucaseba78@ugr.es

<https://orcid.org/0000-0003-3097-1548>

Recibido: 21-09-2023; Aprobado: 10-04-2024; Publicado: 23-06-2025

**Cómo citar este artículo / Citation:** Sebastiani, Luca. 2025. «¿Qué evalúan las evaluaciones de las políticas públicas? Análisis de las políticas de inclusión de la “población gitana” desde la antropología de las políticas públicas». *Disparidades. Revista de Antropología* 80(1): e1013. doi: <<https://doi.org/10.3989/dra.2025.1013>>

**RESUMEN:** Este artículo interroga las políticas de inclusión social de la población gitana desde la antropología de las políticas públicas, tal como estas se han venido configurando en la interacción transescalar entre el marco de la Unión Europea, la Estrategia de inclusión española y diferentes planes autonómicos y locales. Mediante el análisis de los significados atribuidos a la idea de «eficacia» por los documentos y por los actores implicados en la implementación/evaluación de dichos planes, muestro cómo, en el contexto dado, el análisis antropológico de las políticas públicas no debe centrarse únicamente en los fines por estas declarados, sino que debe abordar otros resultados «no previstos». Destaco que el alcance limitado de los objetivos de inclusión oficiales, lejos de ser interpretable como un mero fracaso, ha generado nuevas problematizaciones, objetivos y marcos de significado, impulsando la elaboración de planes futuros que permitan «mover adelante» la agenda de las políticas públicas y refuercen/perpetúen la (auto)legitimación de actores, saberes y prácticas participativas hegemónicas. Finalmente, resalto que este marco ha constreñido los límites de lo pensable e invisibilizado otras posibilidades y prácticas más radicales.

**PALABRAS CLAVE:** Antropología de las políticas públicas; Inclusión social; Pueblo Rom/Gitano; Unión Europea; España; Andalucía.

**ABSTRACT:** Based on the anthropology of policy, this article interrogates social inclusion policies addressed to Roma people, as they have been configured through the transcalar interaction between the EU framework, Spanish inclusion strategy, and various regional/local plans. By analyzing the meanings attributed to the notion of «efficacy» by the documents and actors involved in the implementation/evaluation of these plans, I argue that the anthropological analysis of public policies should not solely focus on their stated objectives but also address unforeseen outcomes. In this specific case, I emphasize that the limited success in achieving the official objectives, far from being interpretable as a failure, has generated new problematizations, objectives, and frameworks of meaning, driving the formulation of future plans that enable advancing the agenda and reinforce the (self)legitimization of hegemonic actors, knowledge, and participatory practices. Simultaneously, this understanding has constrained the boundaries of what is thinkable within this political framework, marginalizing more radical possibilities and practices.

**KEYWORDS:** Anthropology of policy; Social Inclusion; Roma People; European Union; Spain; Andalusia.

**Copyright:** © 2025 CSIC. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante siglos, el Pueblo Rom<sup>1</sup> ha vivido situaciones de opresión en la Península Ibérica y en otros países europeos. Afectado por procesos de inferiorización civilizacional y epistemológica, ha sufrido experiencias de esclavitud, genocidio, esterilizaciones forzadas, destierros y pogromos (Hancock 1987; Garcés, Jiménez González y Motos Pérez 2015; Garcés 2016; Oprea 2017; Cortés Gómez y End 2019; Fejzula 2019; Fernández 2021). Para quien escribe, el impedimento principal para la plena emancipación del Pueblo Rom es el racismo -entendido como sistema de dominación mundial arraigado en la colonialidad del poder (Quijano 2000). No obstante, aquí me centraré en los «problemas» de la «población gitana» tal y como estos son configurados, por las políticas públicas hegemónicas, bajo el prisma de la inclusión social.

Este enfoque, surgido en las últimas cuatro décadas, ha supuesto una «sofisticación tecnocrática en los modos de normalización y control de la diferencia gitana» (Galletti 2019: 157). Mediante las políticas de inclusión, el Estado abandona las medidas represivas adoptadas desde los Reyes Católicos hasta el franquismo, proponiendo intervenciones proactivas en las condiciones de existencia del Pueblo Gitano. En este trabajo, basándome en el enfoque de la antropología de las políticas públicas (Shore y Wright 1997), analizo algunos dispositivos de inclusión establecidos en los contextos español y andaluz, como la «Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020», el «Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía 2017-2020» y otros planes locales. Profundizaré en la formulación/implementación/evaluación de diferentes medidas de inclusión, analizando documentos y entrevistas realizadas en el contexto andaluz<sup>2</sup>, con el objetivo de interrogar y deconstruir la idea de eficacia emergente dentro de este marco. ¿Son eficaces las políticas de inclusión social dirigidas al Pueblo Gitano? ¿Alcanzan los objetivos que se plantean? Tras responder negativamente, indagaré si, en el trasfondo de los planteamientos oficiales, puede haber «algo más»: ¿desde qué perspectiva deberíamos evaluar la eficacia de estas políticas? ¿Eficaces para qué y para quién? ¿Quién decide sobre su eficacia? ¿Conforme a qué criterios? ¿Qué actores y saberes terminan siendo legitimados mediante las prácticas participativas impulsadas? ¿Cuáles son los constreñimientos para la acción?

En el siguiente apartado, aclararé mi perspectiva analítica sobre la eficacia de las políticas públicas y discutiré el concepto de inclusión social. Luego, contextualizaré la emergencia de estas políticas a escala comunitaria, estatal y autonómica andaluza. Después de un apartado metodológico, discutiré los resultados empíricos y argumentaré que la eficacia de las políticas no debe establecerse únicamente en base al alcance de los objetivos explícitos, sino también considerando otros aspectos.

## 2. PROBLEMATIZANDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, SU EFICACIA Y LA IDEA DE «INCLUSIÓN»

Lejos de ser soluciones «racionales» a problemas «realmente existentes», las decisiones políticas son tomadas por actores influidos por intereses, habitus y saberes específicos. Así, la formulación de políticas públicas no es comprensible fuera de relaciones de poder/saber (Foucault 1985) específicas que permiten la problematización de la realidad de una manera determinada. Es más: en su performatividad, las políticas públicas -que son legibles como «textos culturales» (Shore y Wright 1997)- crean múltiples significados (Shore 2010) y nuevos ámbitos de intervención/regulación (Lemke 2000).

- 
- 1 La Comisión Europea utiliza la expresión en romanés Roma («pueblo») para los diferentes grupos racializados históricamente como «gitanos» (Calés, Roma, Manouche, Sinti...). En este texto, hablaré de Pueblo Rom (plural: Roma) o Romaní. Dado que, en el contexto español, las personas romaníes suelen ser definidas como «gitanos/as» tanto por la sociedad como por sí mismas, también hablaré de Pueblo Gitano, al igual que Galletti (2019). Analizando documentos de políticas públicas, me veré abocado a utilizar expresiones no del todo apropiadas, como «población» o «comunidad» gitana, aunque, por razones de legibilidad, las pondré entre comillas solo en sus primeras apariciones. Finalmente, diré *Gadjé* (singular: *Gadjo/Gadji*) o «payo/a» para referirme a la blanquitud desde la terminología del romanés o del caló. Esta elección terminológica no va en detrimento de la diversidad interna del Pueblo Gitano y reconoce, en su interior, la existencia de diversas construcciones identitarias -Gay y Blasco (2002) señala la co-presencia de identidades más «tradicionales» y territorializadas, narrativas transnacionales emergentes gracias al activismo romaní, y modalidades de identificación comunitarias impulsadas por el pentecostalismo. Asumiendo que toda forma de nombrar es un acto político, recorro a esta terminología con el objetivo de solidarizarme (desde el privilegio de mi blanquitud) con aquellos movimientos antirracistas que reivindican una identidad Rom transnacional y no esencialista, reconociendo su diversidad interna y su heterogeneidad, y escogiendo como signo diacrítico no una inexistente identidad cultural unitaria, sino las memorias compartidas de opresión y las «contra-historias» (Costache 2018: 42) de resistencia a la experiencia histórica común del racismo antigitano.
  - 2 Analizo el contexto andaluz por el carácter autonómico del proyecto y porque casi la mitad de la población romaní residente en el Estado español se encuentra en Andalucía (Junta de Andalucía 2017: 16).

Aunque aspiren al éxito, las políticas públicas frecuentemente fracasan -no logran los objetivos declarados. Para Rose y Miller (1992), esto se debe a su dificultad para regular eficazmente intereses contrastantes. No obstante, de acuerdo con Li (2005), no deberíamos preguntarnos por qué fracasan los planes, sino qué es lo que dichos planes «hacen», más allá de los objetivos establecidos abiertamente. Discutiendo el trabajo de Ferguson (1994), esta autora muestra que las políticas de «ayuda al desarrollo» en Lesotho<sup>3</sup>, aun no logrando el éxito en sus propios términos, sí fueron eficaces a la hora de producir efectos «secundarios» -como la legitimación de gobiernos occidentales, agencias internacionales y organismos financieros que, habiendo contribuido a configurar el «problema» de Lesotho en términos de «desarrollo», consiguieron presentarse como los actores más preparados para «resolverlo». Analizando proyectos similares en el norte de la India, Mosse (2005) concluye que el éxito/fracaso de un programa no se juzga en base a parámetros e indicadores objetivos, sino por su capacidad para ofrecer interpretaciones significativas de los acontecimientos, compartidas entre los actores implicados: «cuando los observadores autorizados -revisores, evaluadores- construyen historias que afirman que el proyecto tiene participantes genuinos, programas que funcionan, ha sido implementado dentro del plazo, es sostenible, replicable o ha alcanzado un impacto, este adquiere realidad» (Mosse 2005: 157). Visto el interés de las partes en perpetuar sus espacios de poder, raras veces las fricciones son disruptivas. Así, el reconocimiento de un «fracaso» no conlleva necesariamente rupturas dramáticas, siempre y cuando pueda explicarse mediante relatos que, a posteriori, «corrijan» y «racionalicen» los fallos encontrados o identifiquen nuevos fallos no previstos, generando nuevos planes y programas que reafirmen la autoridad de los «expertos» (Mosse 2005; Li 2007). Esta capacidad de los fracasos para retroalimentar las políticas públicas y dar lugar a nuevos programas que garanticen su continuidad es definida «relación parasitaria» (Li 2007: 1). Dicha relación es facilitada por la ambigüedad intrínseca de las políticas públicas, puesto que, pese a los intentos por «tecnificarlas» y «estandarizarlas», estas permanecen abiertas a la polisemia de las interpretaciones intersubjetivas: «mientras que las reglas y directrices políticas pueden ser relativamente inequívocas, su aplicación siempre implica interpretación y juicios de valor en cierta medida» (Best 2012: 92). Así, el uso estratégico de las ambigüedades puede ayudar a impulsar el alcance de ciertos objetivos, como «la gradual expansión y el alcance de las políticas» mismas (Best 2012: 93). El límite que las élites difícilmente estén dispuestas a trascender, serán aquellos cambios que impongan la desarticulación de sus propios privilegios y la subversión de las desigualdades sistémicas (Li 2007).

Analizando los planes de igualdad racial de universidades británicas, Ahmed (2007) constata la existencia de una «política de la documentación», refiriéndose a una tendencia -observada más ampliamente en las políticas de «inclusión»/«antidiscriminación»/«gestión de la diversidad»- hacia la proliferación de documentos variados: planes, programas, evaluaciones anuales/intermedias/finales, actas de encuentros, consultas, resúmenes ejecutivos, declaraciones de principios, presupuestos... Para la autora, esta inflación documental no guarda relación directa con la mejora de las condiciones de quienes sufren el racismo. Lejos de cumplirse los efectos deseados por los planes, se generan otros tipos de resultados: a) la puesta en relación de un conjunto de actores expertos y la creación de redes entre ellos; b) la eficacia de la política antidiscriminatoria ya no se evalúa «en el terreno», sino que es inferida en función del nivel de circulación/diseminación/citación de sus documentos de igualdad; c) la existencia de un «buen» documento, bien escrito, se convierte de por sí en un indicador del rendimiento y buena reputación de la institución (Ahmed 2012: 99). De esta manera, las políticas de igualdad se convierten en un asunto de profesionales de la evaluación, quienes tienen las capacidades técnicas para «fabricar» evidencias de que la institución lo está «haciendo bien» (Ahmed 2007 y 2012). Así, la prioridad no es enmendar las malas prácticas institucionales que puedan existir, sino corregir sus representaciones negativas, para que la imagen de la universidad como institución comprometida con la diversidad y la inclusión no sea cuestionada (Ahmed 2012). De ahí que las políticas de la documentación supongan con frecuencia un mero ejercicio de «marcar la casilla» (Ahmed 2007: 595).

Comentaré ahora la noción de «inclusión social». Como señala Sandoval (2016), este concepto arrastra consigo una variedad de cuestiones entrelazadas -pobreza y vulnerabilidad, participación social y política, antidiscriminación, interculturalidad y reconocimiento, ciudadanía, igualdad de género...- y no puede considerarse como el mero opuesto de «exclusión social». Además, es un término difícil de delimitar,

3 La comparación con un país del «Tercer Mundo» no es fuera de lugar: en efecto, las formas de intervención históricamente dirigidas al Pueblo Rom lo han relegado a la posición de Otro colonial interno a Europa (Garcés 2016; Steindl-Kopf 2019; Oprea y Matache 2019; Fejzula 2019; Fernández 2021).

siendo borrosas las fronteras que lo separan de «integración» o «cohesión social» (Sandoval 2016). Para el *New Labour* inglés, la idea de inclusión permitió vehicular una nueva conceptualización de lo social, influida por el neoliberalismo de la «Tercera Vía» y fundamentada en la idea de autonomía individual, contrapuesta a las reivindicaciones igualitaristas de la socialdemocracia histórica (Collins 2003 en Sandoval 2016). Así, se prioriza el «acceso» a determinados derechos en condiciones de «igualdad de oportunidades» (Collins 2003 en Sandoval 2016) por encima de las desigualdades estructurales del capitalismo. La definición de inclusión social adoptada por la UE resuena parecida, abogando por que «las personas en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las *oportunidades* [cursiva mía] y recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural» (Council of the European Union 2004: 8). ¿Cómo han afectado las políticas de inclusión al Pueblo Romaní? Para Kóczé y Rövid (2019), las medidas tomadas en diferentes países han alentado la emergencia de dispositivos, fondos y plataformas participativas cuyas lógicas de funcionamiento despolitizan la lucha contra el racismo estructural. Análogamente, Steindl-Kopf (2019) critica el enfoque paternalista de muchas intervenciones sociales, su breve duración y la rigidez burocrática. Teorizando con Deleuze y Guattari, Voiculescu (2017) interpreta las políticas de inclusión transnacionales y estatales como un «aparato semiológico de captura» que intenta apropiarse de la agencia romaní y «traducirla» en términos compatibles con la gubernamentalidad neoliberal, construyendo a la población gitana como un sujeto «vulnerable» y «marginal», necesitado de intervención y disciplinamiento. Ante este intento de captura, por parte del Pueblo Gitano van surgiendo formas alternativas de definir la relación con las instituciones hegemónicas: un ejemplo de ello es la creciente relevancia del movimiento pentecostal, en donde la centralidad de la dimensión individual a la hora de interpretar los preceptos religiosos, hace que Voiculescu (2017) conceptualice el pentecostalismo como un modo alternativo -rizomático y descentralizado- de subjetivación política, entendido como una forma de autogobierno romaní. En cambio, para las organizaciones romaníes que deciden integrarse dentro de los dispositivos de inclusión, se van configurado relaciones clientelares con las instituciones, que terminan beneficiando aquellas organizaciones con más recursos, capaces de representarse ante las autoridades como «sociedad civil» romaní, sin que eso afecte a las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población Rom (o incluso ante su empeoramiento) (Rostas, Rövid y Szilvási 2015). De esta manera, se crea un «mercado» de activistas romaníes, cuya participación en los espacios institucionales es meramente simbólica, pero que terminan siendo reconocidos como «expertos» en la redacción de proyectos de inclusión (Rostas, Rövid y Szilvási 2015). De ahí la crítica a la creciente «ONGización» de las políticas de inclusión y a la dependencia del movimiento gitano de fondos externos, los cuales coartan su autonomía política (Acton y Ryder en Rostas, Rövid y Szilvási 2015).

### 3. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DEL PUEBLO GITANO

En el contexto español, un marco de políticas de inclusión se gestó a finales de los setenta, con la creación de la «Comisión Interministerial para el estudio de los problemas que afectan a la comunidad gitana» (1978) y la aprobación de una proposición no de ley para suprimir las disposiciones represivas franquistas. Una década después se lanzó el «Programa de Desarrollo Gitano» (1989), dotado de un presupuesto propio y crecientemente complementado por los planes de comunidades autónomas. En 2005 se constituye el «Consejo Estatal del Pueblo Gitano», un organismo consultivo constituido por veinte vocales de la administración central y veinte del «movimiento asociativo gitano» (organizaciones gitanas y progitanas<sup>4</sup>). En 2010, se implementa el «Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012», reemplazado en 2012 por la «Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020». La Estrategia constituía una adecuación a los requerimientos de la UE, que había fijado objetivos de cara al 2020 en cuatro ejes prioritarios: educación («que todos los niños gitanos finalicen al menos la enseñanza primaria»), empleo («reducir las diferencias de empleo entre los gitanos y el resto de la población»), salud («reducir las desigualdades de estatus sanitario entre los gitanos y el resto de la población») y vivienda («acabar con la desigualdad entre la proporción de gitanos con acceso a la vivienda y a servicios públicos [como agua,

4 Progitanas: organizaciones que abogan por políticas favorables al Pueblo Gitano, aun siendo lideradas/dirigidas principalmente por *gadje*. Salvo contadas excepciones, el papel de las entidades gitanas/progitanas dentro de los diferentes dispositivos suele ser limitado, tratándose de una participación consultiva, orientadora, o como mucho de gestión de programas/proyectos. La definición de las prioridades políticas no deja de estar en manos de las entidades públicas, que pueden decidir o no delegar la implementación de determinados ámbitos (desde una posición subordinada) a la «sociedad civil gitana». De esta manera, también se reduce el gasto público en las políticas sociales.

electricidad y gas] y la del resto de la población)» (COM[2011] 173 final: 5, 6, 7 y 9). El marco europeo instaba a los estados a definir estrategias nacionales (o adaptar las existentes) y nombrar un punto de contacto nacional responsable de su implementación. Así, la Estrategia estatal planteaba unos objetivos cuantitativos (tanto generales como específicos) para cada eje, con una meta intermedia objeto de evaluación en 2015<sup>5</sup>. Dos ciclos de estudios estadísticos (en 2015 y 2020) permitirían valorar el cumplimiento de los objetivos (Gobierno de España 2014a). A los ejes europeos, la Estrategia añadía unas líneas de acción complementarias relativas a participación, enfoque de género, juventud, lucha contra discriminación y antigitanismo, medidas de sensibilización (Gobierno de España 2014a).

A nivel andaluz, hitos tempranos son la creación de la Secretaría de Estudios y Aplicaciones para la Comunidad Gitana (1985) por parte del Consejo de Gobierno Andaluz y la aprobación del Plan Andaluz para la Comunidad Gitana (1987-1991). Posteriormente, se lanza el Plan Integral para la Comunidad Gitana de Andalucía (Picga) para 1997-2000 y para 2017-2020, estando vinculada la última edición a los estándares europeos y estatales. El último plan establece objetivos estratégicos en estos ámbitos: «Educación», «Empleo», «Vivienda», «Salud», «Igualdad entre mujeres y hombres y violencia de género», «Servicios sociales», «Comercio ambulante», «Cultura», «Participación social», «Comunicación y difusión, igualdad de trato y no discriminación», «Población gitana proveniente de otros países» (Junta de Andalucía 2017: 51-52). A finales de 2021 se estrena el Consejo Andaluz del Pueblo Gitano, con funciones análogas al estatal, el cual entrará en funcionamiento un año después. Finalmente, existen numerosos planes de inclusión locales, implementados por las administraciones públicas (diputaciones, consorcios, municipios) y co-financiados por la Junta de Andalucía a través del Picga. Aunque todavía no se haya renovado el plan andaluz, la Junta financia estos planes locales cada año - pudiendo variar considerablemente la cuantía.

En el contexto administrativo español, las comunidades autónomas tienen competencias importantes sobre las políticas sociales. De ahí que, en la implementación de la Estrategia, las relaciones entre ejecutivo autonómico y gobierno central puedan influir en el mayor/menor nivel de coordinación e implementación de las medidas. Durante mi trabajo de campo, Andalucía era gobernada por una mayoría del Partido Popular enfrentada al gobierno central, aunque el Picga había sido aprobado años antes por una mayoría socialista, y los municipios implicados en la implementación de los planes se caracterizaban por orientaciones políticas variadas.

#### 4. METODOLOGÍA

Este artículo forma parte de una investigación más amplia, para la cual he recurrido a una cantidad mayor de fuentes. Me limitaré a indicar aquellas utilizadas directamente para el presente estudio:

- 19 entrevistas, realizadas entre enero y mayo de 2023 en diferentes provincias andaluzas. Los actores entrevistados han sido clasificados de la siguiente manera:
  - a. Personal técnico encargado por la administración local de la gestión/implementación de planes/programas/proyectos: 10 entrevistas;
  - b. personal técnico empleado en los centros de servicios sociales comunitarios (mayoritariamente trabajadoras/es sociales y educadoras/es sociales): 5 entrevistas;
  - c. representantes de ONG/sociedad civil: 2 entrevistas;
  - d. representantes del saber experto: 2 entrevistas.

Se ha tratado de entrevistas semiestructuradas, de la duración aproximada de una hora, con preguntas sobre la experiencia profesional del actor, sus prácticas diarias y su punto de vista sobre límites y potencialidades de las políticas de inclusión. En la gran mayoría de los casos, se trataba de personas con una trayectoria profesional de varios años (o décadas), con un conocimiento experiencial y detallado de las políticas. Dos terceras partes de las personas entrevistadas eran mujeres y una quinta parte se identificaba como gitano/a. Las transcripciones están en proceso de análisis, y los fragmentos presentados aquí han sido seleccionados por su relevancia semántica y representatividad cualitativa de las variantes discursivas.

---

5 Por ejemplo, en vivienda, constaban dos objetivos generales: «erradicación del chabolismo y la infravivienda» y «mejora de la calidad de alojamiento de la población gitana» (Gobierno de España 2014a: 29). El primer objetivo general tenía dos objetivos específicos y el segundo cuatro. Un ejemplo de objetivo específico es «reducir el porcentaje de hogares de personas gitanas con carencia de algún equipamiento básico» (Gobierno de España 2014a: 29) del 8,5% (datos CIS) al 4,2% para 2015 y al 2,1% para 2020.

- Observaciones (virtuales y presenciales) de eventos, encuentros y espacios institucionales.
- Fuentes escritas de varios tipos (documentos institucionales, planes/programas, evaluaciones, informes, estudios, actas de encuentros, folletos...). El análisis se ha concentrado en los documentos de la última década, especialmente, aquellos relacionados con la Estrategia estatal 2012-2020 y el Plan andaluz 2017-2020.

La decisión de focalizarme en personal «técnico» -más directamente implicado en la implementación de programas/proyectos- antes que en los representantes institucionales de las administraciones públicas, radica en mi experiencia previa en otras investigaciones, donde pude comprobar que el discurso «preconficionado» de los representantes políticos se queda frecuentemente en la superficialidad de los enunciados, sin aportar sobre las complejidades de la intervención cotidiana «a pie de calle». De ahí que, aunque esta investigación adopte un enfoque transescalar (García Castaño, Álvarez Veinguer y Rubio Gómez 2011) y pretenda desentrañar cómo los significados de las políticas públicas se construyen mediante la interacción entre diferentes escalas (comunitaria, estatal, autonómica, local), el nodo preferente desde el cual he observado al conjunto de este entramado ha sido el local.

De cara al análisis de los materiales, basándome en la antropología de las políticas públicas, he evitado atribuir a los discursos de la inclusión un sentido unívoco, focalizándome más bien en cómo estos son (re)significados, problematizados y cuestionados desde la posicionalidad de los diferentes actores, influidos por relaciones de poder e intereses divergentes. Mi interés prioritario no ha sido entender si las políticas de inclusión gitana «de verdad» son eficaces, sino desentrañar qué se entiende por «eficacia» y cuáles son los supuestos culturales y los regímenes de verdad que posibilitan el debate en torno a su eficacia. Este enfoque ha repercutido, evidentemente, en la elaboración de las preguntas de entrevista.

Finalmente, aunque, en el análisis propuesto, podría afirmarse que se oyen poco las diversas voces del Pueblo Gitano (o se oyen mediadas por organizaciones no necesariamente representativas), quiero aclarar que no es este el objetivo principal del trabajo. Más bien, se trata de mostrar cómo los dispositivos políticos oficiales terminan legitimando discursos y actores que contribuyen precisamente a invisibilizar la emergencia de una voz crítica ajena a los dispositivos de captura gubernamentales. Por esta misma razón, he rechazado analizar, desde una mirada extractivista, el discurso de aquellas/os intelectuales y activistas romaníes que, desde variadas perspectivas teóricas (antirracismo político, decolonialidad, feminismo interseccional...), cuestionan radicalmente el marco político de inclusión gitana y los actores por este legitimados<sup>6</sup>. Evidentemente, entre las profesionales entrevistadas, también me he encontrado con personas que se identifican como gitanas, muchas de las cuales, además, han planteado posicionamientos críticos importantes; pero eso no implica que pretenda atribuir algún tipo de representatividad generalizada a dichos posicionamientos.

## 5. DEBATIENDO LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN GITANA

En el presente apartado, abordaré: i) el fracaso de las políticas de inclusión a la hora de lograr los objetivos oficiales, ii) la legitimación de actores, saberes y prácticas participativas concretas, iii) la «relación parasitaria» (Li 2007: 1) que se establece entre la evaluación de los planes «antiguos» y la formulación de nuevos, que prometen ser más eficaces.

### 5.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A VECES FRACASAN...

¿Las políticas de inclusión de la población gitana alcanzan los objetivos que se proponen? Documentos de la Comisión Europea han criticado el escaso recurso de los estados a indicadores que permitan cuantificar su eficacia; en efecto, muchas evaluaciones contabilizan únicamente el número de medidas implementadas, sin considerar sus resultados (COM[2015] 299 final; COM[2017] 458 final; COM[2018] 785 final). Con base en los pocos datos disponibles, la Comisión destaca el impacto limitado de las políticas estatales sobre la situación de la población gitana (COM[2017] 458 final), concluyendo que «el objetivo de “acabar con la exclusión de los gitanos” no se ha alcanzado» (COM[2018] 785 final: 9).

6 Eso no quita que sus contribuciones teóricas-políticas me hayan ayudado a pensar y desarrollar mi propio enfoque. Algunas de estas organizaciones: «Kale Amenge» (<https://www.kaleamenge.org/>), Asociación Gitanas Feministas por la Diversidad (<https://www.gitanasfeministas.org/>), «Pretendemos gitanizar el mundo» (<https://pretendemosgitanizarelmundo.com>), Rromani Pativ (<https://rromanipativ.info/>).

Entrando en el mérito de la Estrategia estatal, el «Plan Operativo 2014-2016» ya planteaba que mantener las expectativas iniciales, en un contexto de crisis económica, «supone un reto» (Gobierno de España 2014b: 5). Posteriormente, el «Informe de seguimiento intermedio de la Estrategia Nacional» (2017) constatará que solo se han realizado tres estudios de evaluación (sobre educación secundaria, salud y vivienda), cuando inicialmente se preveía incluir cuando menos un estudio sociodemográfico, otro de empleo, así como obtener datos de inclusión para el conjunto de los niveles educativos. Aun con estos límites, el Informe declara el logro de cuatro objetivos sobre diez en educación (faltando datos sobre los restantes seis indicadores); cinco sobre seis en vivienda (faltando datos sobre el sexto); dos sobre ocho en salud (otros cinco no se han cumplido y sobre el restante no hay datos); mientras que no se aportan datos sobre ninguno de los siete indicadores en empleo, al no haberse realizado nuevos estudios (Gobierno de España 2017). Se entiende, entonces, que el «Plan Operativo 2018-2020» abogara por «ser más selectivos a la hora de incluir medidas y actuaciones de manera que se incorporen aquellas que sean realizables en el periodo previsto» (Gobierno de España 2018: 3), destacando la necesidad de una mayor implicación de todos los niveles administrativos (Gobierno de España 2018). Las evaluaciones no oficiales del Roma Civil Monitor, una coalición de organizaciones financiadas por la Comisión Europea, arrojaban resultados similares (o incluso peores). Así pues, el informe de 2018 enunciaba el desempleo como «una de las cuestiones sin resolver» (Roma Civil Monitor 2020: 7); criticaba la falta de prioridad otorgada por las instituciones a la segregación residencial; resaltaba, a pesar de algunas mejoras en salud, la esperanza de vida significativamente menor entre la población gitana y señalaba, aún apuntando a una posible mejora en educación, la falta de datos fiables y la persistencia de la segregación escolar (Roma Civil Monitor 2020)<sup>7</sup>.

El Plan andaluz preveía una evaluación intermedia (2019) y otra final (2021) basada en indicadores de impacto, la cual sería llevada a cabo por las conserjerías interesadas bajo la supervisión de la Secretaría General de Servicios Sociales (Junta de Andalucía 2017: 85). Contrariamente a lo establecido, solo se difundió un Resumen ejecutivo de la evaluación final, de nueve páginas y sin evaluación de impacto alguna, basado en las percepciones de los actores implicados en su implementación y elaborado con la asistencia técnica de la Fundación Secretariado Gitano -un actor poderoso del Tercer Sector (Junta de Andalucía 2021). Este resumen afirma que «la propia existencia del Plan ha contribuido a mantener a la población gitana en la agenda política andaluza, pero no se percibe como una prioridad» (Junta de Andalucía 2021: 3), invita a la realización de «informes o estudios periódicos que ofrezcan datos consistentes y actualizados» (Junta de Andalucía 2021: 4) y aboga por una «concreción mayor» en la formulación de objetivos (Junta de Andalucía 2021: 5). Además, apunta a una percepción de mejora en materia de educación y empleo, frente a los pocos avances en vivienda y lucha contra la discriminación y las numerosas tareas pendientes en igualdad de género (Junta de Andalucía 2021: 5). También señala una reducción de los recursos financieros (Junta de Andalucía 2021: 6).

Así, ni la Estrategia estatal ni el Plan andaluz pueden considerarse exitosos en sus propios términos. La gran mayoría de actores entrevistados, activos en programas y proyectos vinculados a estos planes, arrojaban consideraciones parecidas, haciendo hincapié en los recursos escasos:

Yo pienso que no se puede implantar un plan integral con el poco dinero que se destina a estas cuestiones. No sé si es que desde arriba realmente no se cree que pueda haber inclusión (personal técnico contratado 24/1/2023)<sup>8</sup>.

El plan es muy escaso en recursos y muy ambicioso en objetivos (personal técnico contratado 8/2/2023).

En algunos municipios, el personal técnico renovaba sus contratos anualmente, dependiendo de la aprobación de los presupuestos autonómicos -me encontré con personas que llevaban más de una década renovando intermitentemente su plaza interina. Para las personas afectadas, esta situación generaba mucha precariedad y la imposibilidad de planificar anticipadamente las intervenciones:

7 Los informes del Roma Civil Monitor sobre España (período 2017-2020) incluían ámbitos más variados que los documentos de evaluación oficial, centrándose, además de los cuatro ejes principales, en participación y gobernanza, antidiscriminación y antigitanismo (con atención a las redes sociales), comercio ambulante, participación y consejos consultivos, aportando análisis más detallados sobre varias cuestiones.

8 Para garantizar el anonimato, he suprimido el lugar de la entrevista y he alterado aleatoriamente otras informaciones (como el género y la fecha).

Eso nos genera muchísimo estrés a las personas que trabajamos, y estamos siempre con el pellizquillo en el cuerpo de qué va a pasar este año: ¿vamos a estar?, ¿no vamos a estar? Eso repercute en las familias con las que intervenimos diariamente. Yo intervengo con una familia y me cumple el contrato, me tengo que ir a mi casa porque no puedo estar dada de alta y no puedo estar trabajando en una oficina. ¿Y a esa familia qué le digo? (personal técnico contratado 20/3/2023)

Son políticas que no van hacia la inclusión claramente. Aquí debería de haber una intervención estructural. Debería de haber un equipo trabajando continuamente, si es que queremos que cambie (personal técnico contratado 16/5/2023).

En definitiva, para muchas interlocutoras, las políticas de inclusión existentes servían principalmente para «cubrir expediente» (personal técnico contratado 24/1/2023), «parchear» (personal técnico contratado 18/5/2023), o incluso hacer «caridad» (representante del saber experto 25/5/23).

Como puede observarse, frente al discurso oral más «desencantado» de profesionales de la intervención, los informes oficiales de evaluación, aun admitiendo que los objetivos de inclusión no se han cumplido, adoptan formulaciones matizadas que remiten a un escenario de fracaso *relativo*. Se hace referencia a los «retos pendientes», los objetivos «no totalmente cumplidos», las «cuestiones por resolver», invitando a una mayor «concreción» y «selectividad». Este horizonte de sentido, lejos de alentar una reformulación profunda del enfoque subyacente, legítima más bien la operacionalización de soluciones prevalentemente *técnicas* a los problemas detectados (más y mejores intervenciones). Tal como ilustraré, esta racionalización juega un papel relevante en la justificación de las propuestas de modificación.

## 5.2. PERO SÍ SON EFECTIVAS A LA HORA DE LEGITIMAR DETERMINADOS ACTORES, SABERES Y PRÁCTICAS PARTICIPATIVAS...

Es llamativa la cantidad de documentos (planes, programas, informes, evaluaciones, proyectos, convocatorias...) existente a todos los niveles de las políticas de inclusión (Ahmed 2007), así como, también en este ámbito político, se encuentran profesionales reconocidos y especializados en la redacción/evaluación de planes (Ahmed 2012). De hecho, aunque la autoría de varios documentos pertenezca oficialmente a las instituciones competentes, la implicación de «actores expertos» del sector privado en calidad de asesores suele ser frecuente. Es el caso de *Fresno, the right link*<sup>9</sup> (<https://www.fresnoconsulting.es/>), una sociedad de consultoría estrechamente relacionada con la administración central. Su fundador, José Manuel Fresno, fue Presidente del Consejo Estatal para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, Director Ejecutivo de la Fundación Secretariado Gitano y representante suplente de España en la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. Esta consultoría ha redactado diferentes informes sobre las políticas de anti-discriminación para el gobierno central socialista, aunque también recurrieron a *Fresno* administraciones políticamente enfrentadas al ejecutivo, como la Comunidad de Madrid, para su «Plan de inclusión social de la población gitana para el período 2017-2021»<sup>10</sup>. Esta «circulación» de actores expertos a través de diferentes niveles y ámbitos de políticas públicas ha supuesto una homogeneización de los lenguajes, saberes y formas de hablar de la inclusión Rom, desde una perspectiva crecientemente tecnicista que la presenta como una cuestión ajena a la disputa política cotidiana.

Otro actor privado muy influyente es Fundación Secretariado Gitano (FSG) (<https://www.gitanos.org/>). Originada en los sesenta de la Pastoral católica y fundada oficialmente (1983) por el cura Pedro Puente, implementa numerosos programas/proyectos para la administración pública<sup>11</sup>. En la «Convocatoria 2019 de subvenciones con cargo al 0,7 % del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)», de los 3,2 millones de euros destinados a entidades gitanas, acaparaba alrededor de 2,7 millones de euros (el 83%), siendo los restantes 0,5 millones repartidos entre otras seis organizaciones (Gobierno de España 2020c).

9 Puesto que las informaciones sobre estos actores son de dominio público, no tiene sentido anonimizarlos.

10 Aunque el documento oficial no mencione la autoría (véase Comunidad de Madrid 2017), esta puede averiguarse en: [https://www.fresnoconsulting.es/publicaciones/plan\\_de\\_inclusion\\_social\\_de\\_la\\_poblacion\\_gitana\\_de\\_la\\_comunidad\\_de\\_madrid\\_2017\\_2021.html](https://www.fresnoconsulting.es/publicaciones/plan_de_inclusion_social_de_la_poblacion_gitana_de_la_comunidad_de_madrid_2017_2021.html). Fecha de acceso: 25 jul. 2024.

11 Se señalan «Acceder» ([https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/empleo\\_y\\_formacion\\_profesional/acceder.html](https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/empleo_y_formacion_profesional/acceder.html)), centrado en formación y empleo, «Calí» ([https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/inclusion\\_social/cali.html](https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/inclusion_social/cali.html)), para la integración socio-laboral de las mujeres gitanas, y «Promociona», (<https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/educacion/promociona.html>), enfocado al éxito educativo del alumnado gitano. Fecha de acceso: 25 jul. 2024.

Vista su posición privilegiada a nivel comunitario (es una de las organizaciones que coordina el Roma Civil Monitor al nivel europeo, con el apoyo de la Comisión Europea) y español y, no por último, al tener unos grupos dirigentes mayoritariamente payos, esta fundación recibe críticas contundentes por otras organizaciones gitanas (véase Agüero Fernández y Jiménez González 2017). Además de participar en la implementación de las políticas, FSG está implicada en la construcción de los saberes científicos sobre la inclusión gitana, siendo autora de algunos estudios de evaluación oficial de la Estrategia (otros son realizados por instituciones públicas como el CIS o el INE) a nivel estatal y autonómico.

Durante el trabajo de campo, sondeé el punto de vista de mis interlocutoras con respecto del papel de FSG<sup>12</sup>. Mientras que algunas evitaron entrar en la contienda, otras expresaron opiniones críticas. Por ejemplo, una técnica de un programa de inclusión local expresó:

La Estrategia trata de desvincular la parte pública y dotarla al tercer sector. Entonces, todo lo que es ONGs, fundaciones... Incluso la evaluación de la Estrategia estatal se la dieron a un *think tank* que, a su vez, está relacionado con otra importante fundación [...] No es que tenga una animadversión por nadie dentro de esta fundación, pero nos está haciendo muchísimo daño [...] Si haces un cálculo del volumen de dinero que están manejando, es alucinante, cuando luego la base, en este caso la población gitana, está reducida a la mínima expresión. Si coges el organigrama y lo analizas, verás que en las cotas más altas suelen estar no gitanos; y si hay gitanos, son dos [...] No se entiende cómo se le da una cantidad ingente de dinero a una empresa privada para que analice las políticas públicas cuando debería ser al contrario, nosotros desde lo público [deberíamos] analizar el trabajo que hace la privada (personal técnico contratado 2/2/23).

El responsable de una asociación activa en una zona marginalizada criticó la ausencia de este actor de las situaciones más conflictivas: «En esta zona la fundación no está presente. Creo que han elegido la táctica de favorecer solo al gitano “bueno” [...], de quedarse solo con los casos de éxito [...], con los salvables» (responsable de ONG 10/2/23).

Mencionaba antes algunas plataformas consultivas, como el Consejo Estatal y el Consejo Andaluz del Pueblo Gitano. Estos organismos suelen estar integrados por delegaciones de las administraciones públicas y portavoces de organizaciones gitanas y pro-gitanas, pretendidamente representativas de la «sociedad civil gitana», con el objetivo de fomentar su participación. En numerosas ocasiones, estos representantes coinciden con aquellos actores más poderosos, mejor organizados y con una trayectoria consolidada de relaciones institucionales. Concretamente, el Consejo andaluz está integrado por una presidencia, dos vicepresidencias, una secretaría y 29 vocalías -10 de ellas en representación del asociacionismo y las restantes en representación de las administraciones autonómica, locales y de otros actores sociales, sindicales y empresariales (Boja n. 219 del 15/11/2022)<sup>13</sup>. Durante el trabajo de campo, este organismo llevaba pocos meses funcionando y sus integrantes acababan de ser nombrados. Teniendo en cuenta esto, es interesante indagar en las primeras impresiones y expectativas de mis interlocutoras. Las voces más críticas solían ser las de personas racializadas (en su mayoría como gitanas), dirigiéndose, entre otras cosas, a la falta de representatividad del Consejo andaluz:

El Consejo andaluz ha cogido otra vez a los mismos de siempre... (personal técnico contratado 2/2/23)

Se ponen a hacer un Consejo andaluz del Pueblo Gitano con gente que no son referentes [...] Para estar, tienes que conocer a los referentes, tienes que conocer a las personas que están en el movimiento, a las asociaciones, cómo se mueven, qué relaciones tienen [...] Yo sé que todos y todas no podemos estar en todo. Ni yo quiero ni pretendo estar en una cosa en la que tampoco creo. ¿Por qué no creo en el Consejo andaluz? Porque no creo en el estatal. Porque visto lo visto de cómo se ha actuado, y vista la problemática que tiene el Consejo estatal, yo decía: ¿para qué quiero un consejo andaluz si no funciona el estatal? Además, ¿con qué recursos? Es que tampoco le han dado los recursos suficientes (personal técnico contratado 30/2/23).

Otra interlocutora dudaba de la incidencia política del Consejo y deseaba que no tuviera un papel meramente cosmético:

12 Por otra parte, para la presente investigación, hasta la fecha no he conseguido concertar una entrevista con representantes autonómicos/as o locales de FSG (espero conseguirlo en el futuro).

13 El reparto de estas 10 vocalías es el siguiente: FSG (2), Federación de Asociaciones de Mujeres Gitanas-Fakali (2), Instituto Romanó para Asuntos Sociales y culturales (2), Federación Nacional de Asociaciones de Mujeres Gitanas-Kamira (2), Federación Gitana de Andalucía y Almería (1), Asociación de Enseñantes con Gitanos (1) (Boja n. 219 del 15/11/2022).

La puesta en marcha del Consejo andaluz se ha dado a conocer a bombo y platillo, y ahora aquí tenemos previsto que salga la nueva convocatoria de subvenciones. Que el Consejo andaluz se manifieste y diga, o pregunte, donde deba de preguntarse, qué expectativas hay de subvención, de nuestra subvención [...] Qué menos que se manifieste en este tipo de intervenciones [...] Creo que esa es labor del Consejo andaluz... lo mismo sí lo hacen y nos dan una sorpresa (personal técnico contratado 20/3/23).

La crítica de un activista vecinal activo en un barrio con fuerte presencia de personas migrantes y gitanas, dirigida al conjunto de las prácticas participativas fomentadas por las políticas de inclusión social, fue aún más contundente:

Yo creo que hay cierta instrumentalización en la participación de la ciudadanía, porque al fin y al cabo se toma como interlocutor a determinadas entidades que mantienen una relación clientelar con la administración desde hace bastantes décadas, con unos partidos políticos y otros, y al final lo que hacen es justificar que están intentando fomentar la participación a través de esas entidades ciudadanas, pero están obviando una realidad. Estas entidades ciudadanas hoy en día no representan ni muchísimo menos a la mayoría, ni la diversidad poblacional que existe [...] Ni tampoco hay procesos democráticos para renovar estas asociaciones (representante de ONG 12/5/23).

### 5.3. ... Y GENERAN UNA RELACIÓN PARASITARIA PARA CON SUS PROPIOS FRACASOS

Otra consecuencia implícita del marco de prácticas analizado es su capacidad para perpetuarse en el tiempo, precisamente gracias a unos relatos de «fracaso» relativo (o, lo que es lo mismo, de «éxito» limitado) los cuales habilitan ajustes, arreglos y mejoras a concretarse en planes futuros. Veamos algunos ejemplos: una vez finalizado el período de ejecución de la Estrategia comunitaria, y ante el «fracaso persistente» (COM[2020] 620 final: 2) de las políticas de inclusión de la población gitana (agravado por la pandemia de la COVID19), la Comisión Europea planteó una nueva estrategia para la siguiente década. El enfoque se presentaba como ambicioso e innovador y pretendía prestar una mayor atención tanto a la diversidad interna del Pueblo Gitano como a la lucha contra el antigitanismo, cuestiones anteriormente minusvaloradas. Su andamio se compone de siete objetivos: tres «horizontales» («igualdad», «inclusión» y «participación») y cuatro «sectoriales» (áreas de educación, empleo, vivienda y sanidad). Por primera vez, establece unos objetivos cuantitativos de inclusión social al nivel comunitario, para medir más detalladamente los progresos alcanzados en cada eje. La relevancia otorgada al antigitanismo, entendido como un impedimento para la inclusión social, llama particularmente la atención. Sin negar los elementos positivos de este reconocimiento (fruto, entre otras cosas, de las presiones de organizaciones romaníes), el antigitanismo llevaba ya siglos existiendo, sin por eso abordarse su relevancia en los planes oficiales. Solo las evaluaciones europeas más recientes empezaron a tomar conciencia de esta dimensión, mediante afirmaciones disonantes con respecto de su discurso previo, como: «La exclusión y discriminación de los gitanos han existido desde hace siglos [...] Los cambios estructurales requieren tiempo y su impacto real no puede apreciarse en menos de una generación» (COM[2018] 785 final: 13). ¿Por qué ahora esta centralidad? Cabe preguntarse si la insistencia actual en factores más «estructurales», menoscabados por el cortoplacismo de los planes anteriores, ha de entenderse como una justificación a posteriori del fracaso de la estrategia previa. Desde esa lógica, hacer hincapié en la barrera a la inclusión constituida por el antigitanismo (cuando anteriormente no parecía revestir un rol tan importante) termina produciendo un «efecto novedad» que justifica el replanteamiento de la estrategia y una batería de intervenciones «novedosas».

Otro ejemplo: en diciembre de 2020 se celebró un seminario de evaluación de la Estrategia española, con la participación de actores institucionales y asociativos integrantes del Consejo estatal. Allí se volvió a lamentar la escasez de estudios disponibles, razón por la cual «no se cuenta con datos cuantitativos suficientes para valorar el logro de los objetivos de la Estrategia a fecha del 2020» (Dolores Ruiz en Gobierno de España 2020a: 8). En sesiones temáticas, se expresó la sensación de no haber logrado los objetivos en la mayoría de las áreas de intervención, percibiendo incluso un empeoramiento; también se resaltaron la necesidad de abordar cuestiones estructurales más a largo plazo (como el antigitanismo) y la falta de prioridad de este ámbito en las políticas generales (Gobierno de España 2020b). Asimismo, se subrayó la importancia del nuevo marco europeo y se renovó el compromiso institucional para con la inclusión social de la población gitana (Gobierno de España 2020b). Finalmente, el Informe de evaluación final de la Estrategia (2021) constató la «falta de datos actualizados para valorar el avance logrado en los distintos objetivos» (Gobierno de España 2021: 5) y, basándose en los pocos elementos disponibles, observó «una mejora en los ámbitos de la educación y la vivienda, pero no en los ámbitos del empleo y de los resultados en salud.

Hay un avance moderado en el logro de los objetivos de la Estrategia [...] Muchos de los objetivos siguen siendo relevantes en la próxima estrategia» (Gobierno de España 2021: 10). De ahí la elaboración de una nueva Estrategia para el período 2021-2030, relacionada a su vez con el marco europeo. En el caso andaluz, se publicó en 2021 el resumen ejecutivo de la evaluación, redactado por FSG, aunque hasta la fecha este no ha dado lugar a la elaboración de un nuevo plan. No obstante, las tres últimas páginas del documento plantean propuestas para un futuro plan, resaltando la necesidad de mejorar la gobernanza del plan, implicar mayormente a las administraciones locales, «promover avances estructurales» y la lucha contra el antigitanismo, aumentar los recursos, así como «contar con más datos [...] a partir de un sistema de indicadores cuantitativo y cualitativo de desarrollo, resultados e impacto» (Junta de Andalucía 2021: 8). Algunos interlocutores de campo han cuestionado que este documento pueda considerarse una evaluación:

[Entrevistador]: ¿Tú tampoco tienes la evaluación total?

[Entrevistada]: No, la evaluación total no. Porque no existe. Se le ha encargado a la Fundación que hicieran la evaluación, pero lo único que han presentado es un resumen ejecutivo. [...] No se hizo nada más que ese resumen que está colgado en internet, que es lo único que hay... Se nos dijo que se iba a hacer más, pero no se ha hecho. Y ya, en teoría, se encargó a la misma Fundación que empiece a hacer la redacción del nuevo plan (personal técnico contratado 2/2/23).

En un sentido análogo, otra interlocutora afirmaba: «No hay una evaluación real de las necesidades, ¿no? Y de si realmente se está mejorando algo. Yo creo que al final no interesa, un poco ahí seguimos haciendo cosillas para que estén contentos...» (representante del saber experto 25/5/23). Por tanto, según los actores entrevistados, no solamente las políticas públicas son ineficaces, sino también sus mecanismos de evaluación. Conforme a estos discursos, la función principal de muchas evaluaciones sería básicamente la de alimentar la maquinaria de las políticas públicas. A este respecto, un profesional particularmente crítico afirmaba:

¡Claro que quiero que me evalúen! Porque si a mí me evalúan y ven el trabajo que estoy haciendo, me valorarán muchísimo mejor, me darán mejor puntuación que al siguiente. Pero aquí, ni vienen técnicos a evaluar, ni... Sólo con la memoria que yo mando. La memoria que yo mando, yo tengo la sensación de que no la leen. Es una memoria anual. De actividades, fotográfica... Lo único que miran es el dinero, si te lo has gastado, si no te lo has gastado, si falta un céntimo o sobran dos. Para eso sí que te llaman (personal técnico contratado 30/2/23).

Una paradoja subyacente en las prácticas (discursivas y no discursivas) habilitadas por este marco político parecería ser la siguiente: por un lado, la formulación/implementación/evaluación de los planes se ve afectada (como toda acción social) por condiciones materiales e históricas, habitus, intereses, rivalidades y relaciones de poder asimétricas que afectan profundamente a su viabilidad. Por el otro, la constatación empírica de su «fracaso» da lugar a la elaboración de nuevos planes los cuales, utilizando un lenguaje altisonante y esperanzador, declaran que esta vez sí, mediante el recurso a metodologías más «científicas», se alcanzarán resultados efectivos. Desde esa lógica, cada fracaso legitima un nuevo intento - siempre y cuando dicho fracaso sea interpretado como relativo y no como una derrota total. En este proceso, se van legitimando actores, prácticas y saberes legítimos, los cuales terminan consolidándose como aquellos «expertos» habilitados para responder a los desafíos de las políticas de inclusión (desafío que, por otra parte, ellos mismos han contribuido a problematizar de una manera determinada).

Por supuesto, no hay ninguna intencionalidad superior que predetermine esta dinámica, sino que la dinámica, en sí misma, es una resultante probable del marco de prácticas existentes. Eso no quita que, en ocasiones, los documentos de políticas públicas puedan agotarse en sí mismos y no dar lugar a más actuaciones en el terreno (Ahmed 2007); ya sea porque su mera existencia es considerada un indicador de rendimiento (Ahmed 2007), ya sea porque los escenarios, a veces, pueden cambiar imprevisiblemente.

## 6. CONCLUSIONES

En la introducción, planteaba una serie de interrogantes que han sido retomados y discutidos en la sección empírica. Recapitemos, entonces, las principales conclusiones. Me preguntaba si las actuales políticas de inclusión social del Pueblo Gitano están siendo eficaces: puede afirmarse que, conforme a la propia opinión de los actores implicados, no parece ser el caso. Ahora bien, aunque las políticas hayan sido consideradas inefectivas a la hora de lograr los objetivos prefijados, sí lo han sido a la hora de legitimar actores, saberes y prácticas participativas que, además, tienen una relevante capacidad para autoperpetuarse.

En este sentido, han sido capaces de construir realidades y significados compartidos a través de las diferentes escalas (comunitaria, estatal, autonómica-andaluz y local). Dentro de estas relaciones de poder/saber, la detección de fallos y «fracasos» en la implementación de la estrategia no ha supuesto el cuestionamiento de sus fundamentos ni de los actores promotores, sino más bien la reformulación de algunos contenidos, gracias a la elaboración tanto de justificaciones retroactivas como a la identificación de nuevas y mejores líneas de actuación futura. Así pues, en este proceso, parece que algunos «expertos» y «especialistas», interlocutores privilegiados de las administraciones públicas y a veces difícilmente diferenciables de ella, han sabido «imponerse» como sujetos legitimados para la formulación, implementación y evaluación de las políticas, contribuyendo de manera decisiva al «relato» oficial institucional. En este sentido, el «círculo vicioso» formulación de políticas/evaluación/formulación de nuevas políticas, parece orientado a justificar y reproducir las relaciones de saber/poder existentes.

¿Cuáles son los límites de este marco hegemónico? Todo marco de sentido, al habilitar ciertas posibilidades para el pensamiento/acción, acarrea impedimentos para que otras formas de hacer vayan consolidándose, alejándolas del horizonte de lo pensable y decible. Como he mostrado anteriormente, numerosas interlocutoras no han tenido reparos a la hora de cuestionar la eficacia real de los programas, criticando la falta de recursos y poniendo en tela de juicio la existencia de una clara voluntad política a favor de la mejora de las condiciones del Pueblo Gitano. Esto sin perjuicio de que, en el discurso oficial de dichos actores, organizaciones o instituciones, apenas se encuentre rastro de las críticas tan contundentes formuladas en situación de entrevista (críticas que, en algunas ocasiones, parecen haber tenido un papel «terapéutico» y de «desahogo» para las propias personas implicadas). A este respecto es importante resaltar que, aunque la Fundación Secretariado Gitano ostente un papel privilegiado dentro de las políticas de inclusión de la población gitana, hay muchas otras organizaciones que, por críticas que sean, obtienen beneficios relativos de su participación en este marco político. De ahí que, algunas polémicas, puedan interpretarse también en los términos de una disputa orientada al control de mayores cuotas de poder y subvenciones. Así, cabe preguntarse si otro resultado «implícito» de estos constreñimientos y entramados de intereses es precisamente el despotenciamiento de aquellos planteamientos más «críticos» que, desde «fuera» de este marco, a lo mejor podrían expresarse más tajantemente pero que, al quedarse «dentro», terminan siendo «reabsorbidos» y «asimilados», para ser expresados, como mucho, privadamente. No cabe olvidar los beneficios relativos derivados de la participación en estos espacios limitados (y asimétricos) de poder configurados por la ONGización de las políticas de inclusión social: salirse del marco resultaría contraproducente para las organizaciones de la «sociedad civil» en términos de poder relativo, subvenciones, visibilidad pública... y para el personal laboral de los proyectos y programas, podría suponer incluso riesgos mayores, vista la alta precariedad. Todo lo cual favorece que los conflictos internos a los actores hegemónicos no tengan consecuencias disruptivas y no pongan en tela de juicio la continuidad del marco. Así pues, se infiere una gran capacidad de «domesticación» y «cooptación» por parte de este marco político, que sería interesante investigar más profundamente en el futuro y, por supuesto, teniendo en consideración que muchas cuestiones quedan abiertas y por averiguar (una entre otras: la función que irá asumiendo el Consejo andaluz del Pueblo Gitano). En el contexto de una reflexión más amplia, Mezzadra y Neilson (2014: 204) observan que «la inclusión sirve también como instrumento de disciplina y control [...] La inclusión en una esfera, en una sociedad o en un sector puede estar sujeta a diferentes grados de subordinación, comando, discriminación y segmentación». En función de lo discutido en el presente artículo, cabe preguntarse si este es el caso del marco político analizado.

## **DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES**

El autor de este artículo declara no tener conflictos de intereses financieros, profesionales o personales que pudieran haber influido de manera inapropiada en este trabajo.

## **FUENTES DE FINANCIACIÓN**

Este artículo se basa en mi trabajo de campo dentro del equipo de investigación del proyecto I+D+I APIARA: «Agenciamientos políticos, interculturalismos y (anti)racismos en Andalucía», Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020 (B-SEJ-440-UGR20). No obstante, la deconstrucción de las políticas de inclusión de la «población gitana» se origina en lecturas, debates e investigaciones emprendidas anteriormente, como investigador posdoctoral del proyecto POLITICS «La política del antirracismo en Europa y América Latina. Producción de conocimiento, decisión política y luchas colectivas», Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea, Horizonte 2020 (acuerdo de subvención nº ERC-2016-COG-725402). Se agradecen y saludan a todas las compañeras y compañeros de las citadas investigaciones.

## DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA

Luca Sebastiani: conceptualización, metodología, validación, análisis formal, investigación, redacción - borrador original, redacción - revisión y edición.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Agüero Fernández, Silvia y Nicolás Jiménez González. 2017. «Antigitanismo.es». *ElDiario* 3 de oct. Disponible en: [https://www.eldiario.es/pikara/antigitanismoes\\_132\\_3149613.html#:~:text=El%20antigitanismo%20es%20la%20forma,%2C%20pol%C3%ADticas%2C%20religiosas%20y%20culturales](https://www.eldiario.es/pikara/antigitanismoes_132_3149613.html#:~:text=El%20antigitanismo%20es%20la%20forma,%2C%20pol%C3%ADticas%2C%20religiosas%20y%20culturales). Fecha de acceso: 19 sep. 2023.
- Ahmed, Sara. 2007. «You End Up Doing the Document Rather Than Doing the Doing»: Diversity, race equality and the politics of documentation». *Ethnic and Racial Studies* 30(4): 590-609. doi: <<https://doi.org/10.1080/01419870701356015>>.
- Ahmed, Sara. 2012. *On Being Included: Racism and Diversity in Institutional Life*. Durham: Duke University Press.
- Best, Jacqueline. 2012. «Bureaucratic Ambiguity». *Economy and Society* 41(1): 84-106. doi: <<https://doi.org/10.1080/03085147.2011.637333>>.
- Boja n. 219, 15 de noviembre de 2022. *Resolución de 9 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Protección Social y Barriadas de Actuación Preferente, del procedimiento convocado por Orden de 2 de junio de 2022, de selección de las organizaciones del movimiento asociativo de personas gitanas que designarán representantes en las vocalías del Consejo Andaluz del Pueblo Gitano* (Boja núm. 108, de 8.6.2022).
- COM(2011) 173 final. *Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020*. Bruselas: Comisión Europea.
- COM(2015) 299 final. *Informe sobre la aplicación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos 2015*. Bruselas: Comisión Europea.
- COM(2017) 458 final. *Revisión intermedia del Marco europeo de estrategias nacionales de integración de los gitanos*. Bruselas: Comisión Europea.
- COM(2018) 785 final. *Informe sobre la evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020*. Bruselas: Comisión Europea.
- COM(2020) 620 final. *Una Unión de la Igualdad: Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comunidad de Madrid. 2017. *Plan de inclusión social de la población gitana de la Comunidad de Madrid 2017-2021*. Madrid: Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de la Comunidad de Madrid.
- Council of the European Union. 2004. *Joint Report by the Commission and the Council on Social Inclusion*. Bruselas: Council of the European Union.
- Cortés Gómez, Ismael y Marcus End. 2019. *Dimensions of Antigypsyism in Europe*. Bruselas: ENAR.
- Costache, Ionida. 2018. «Reclaiming Romani-ness: Identity Politics, Universality and Otherness Or, Towards a (New) Romani Subjectivity». *Critical Romani Studies* 1(1): 30-43. doi: <<https://doi.org/10.29098/crs.v1i1.11>>.
- Fejzula, Sebijan. 2019. «The Anti-Roma Europe: Modern ways of disciplining the Roma Body in Urban Spaces». *Revista Direito e Praxis* 10(3): 2097-2116. doi: <<https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/43882>>.
- Ferguson, James. 1994. *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Fernández, Cayetano. 2021. «The Roma Collective Memory and the Epistemological Limits of Western Historiography», en Boaventura de Sousa Santos y Bruno Sena Martins (eds.), *The Pluriverse of Human Rights. The Diversity of Struggles for Dignity*. Nueva York: Routledge.
- Garcés, Helios F. 2016. «El racismo antirom/antigitano y la opción decolonial». *Tabula Rasa* 25: 225-251. doi: <<https://doi.org/10.25058/20112742.82>>.
- Garcés, Helios F., Nicolás Jiménez González e Isaac Motos Pérez. 2015. *Guía de recursos contra el antigitanismo*. Valencia: FAGA.
- Foucault, Michel. 1985. *Saber y verdad*. Madrid: La Piqueta.
- Galletti, Patricia Cecilia. 2019. *Normalización, colonialidad en espejo y resistencia pasiva: la situación de los Gitanos en Valladolid, España*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- García Castaño, F. Javier, Aurora Álvarez Veinguer y María Rubio Gómez. 2011. «Prismas trasescalares en el estudio de las migraciones». *Revista de antropología social* 20: 203-228. doi: <[https://doi.org/10.5209/rev\\_RASO.2011.v20.36267](https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2011.v20.36267)>.
- Gay y Blasco, Paloma. 2002. «Gypsy/Roma diasporas. A comparative perspective». *Social Anthropology* (10)2: 173-188. doi: <<https://doi.org/10.1017/S0964028202000125>>.

- Gobierno de España. 2014a. *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 (2ª Edición)*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Gobierno de España. 2014b. *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020. Plan Operativo 2014-2016*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Gobierno de España. 2017. *Informe de Seguimiento Intermedio (Evaluación) de la Estrategia Nacional (Período 2012-2016)*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Gobierno de España. 2018. *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020. Plan Operativo 2018-2020*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Gobierno de España. 2020a. *Seminario Anual. La evaluación final de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020. Del 3 al 16 de diciembre de 2020. Resumen de la Jornada Inaugural*. Madrid: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Disponible en: <[https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/2024-09/Resumen\\_seminario\\_evaluacion2020%20%283%29.pdf](https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/2024-09/Resumen_seminario_evaluacion2020%20%283%29.pdf)>. Fecha de acceso: 27 marzo 2025.
- Gobierno de España. 2020b. *Seminario on-line para la Evaluación Final de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, del 3 al 16 de diciembre de 2020*. Disponible en: <<https://www.dsca.gob.es/es/derechos-sociales/poblacion-gitana/jornadas-y-seminarios>>. Fecha de acceso: 27 marzo 2025.
- Gobierno de España. 2020c. *Resolución de 21 de febrero de 2020, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publican las subvenciones concedidas para la realización de actividades de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas, correspondiente al año 2019*. Madrid: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- Gobierno de España. 2021. *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020. Informe de evaluación final Estrategia*. Madrid: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- Hancock, Ian. 1987. *The Pariah Syndrome. An account of Gypsy Slavery and Persecution*. Ann Arbor: Karoma Publishers, Inc.
- Junta de Andalucía. 2017. *Gitanas y gitanos en el siglo XXI. Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía 2017-2020*. Sevilla: Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.
- Junta de Andalucía. 2021. *Evaluación del Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía 2017-2020. Resumen ejecutivo*. Sevilla: Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.
- Kóczé, Angéla y Márton Rövid. 2019. «The Europeanisation of Racial Neoliberalism: The Case of “Roma” and “Refugees”», en Ismael Cortés Gómez y Marcus End (eds.), *Dimensions of Antigypsyism in Europe*: 107-123. Bruselas: ENAR.
- Lemke, Thomas. 2000. «Foucault, Governmentality, and Critique». Ponencia presentada a la *Rethinking Marxism Conference*, University of Amherst, Estados Unidos, 21-24 sept.
- Li, Tania Murray. 2005. «Beyond “the State” and Failed Schemes». *American Anthropologist* (107)3: 383-394. doi: <<https://doi.org/10.1525/aa.2005.107.3.383>>.
- Li, Tania Murray. 2007. *The Will to Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- Mezzadra, Sandro y Brett Neilson. 2014. *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*. Bologna: Il Mulino.
- Mosse, David. 2005. *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Nueva York: Pluto Press.
- Oprea, Alexandra. 2017. «Toward the Recognition of Critical Race Theory in Human Rights Law: Roma Women’s Reproductive Rights», en Jacqueline Bhabha, Andrzej Mirga y Margareta Matache (eds.), *Realizing Roma Rights*: 39-56. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Oprea, Alexandra y Margareta Matache. 2019. «Reclaiming the Narrative: A Critical Assessment of Terminology in the Fight for Roma Rights», en Ismael Cortés Gómez y Marcus End (eds.), *Dimensions of Antigypsyism in Europe*: 276-300. Bruselas: ENAR.
- Quijano, Aníbal. 2000. «Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina», en Edgardo Lander (ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*: 122-152. Buenos Aires: Clacso.
- Roma Civil Monitor. 2020. *Informe de la sociedad civil sobre la implementación de la Estrategia Estatal Gitana en España. Evaluando el progreso en cuatro áreas de política clave de la Estrategia*. Madrid: Plataforma Khetane.
- Rose, Nikolas y Peter Miller. 1992. «Political Power Beyond the State: Problematics of Government». *British Journal of Sociology* 43(2): 173-205. doi: <<https://doi.org/10.2307/591464>>.
- Rostas, Iulius, Márton Rövid y Marek Szilvási. 2015. «On Roma Civil Society, Roma Inclusion, and Roma Participation». *Roma Rights Journal Of The European Roma Rights Centre* 2015(2): 7-10. Disponible en: <[http://www.errc.org/uploads/upload\\_en/file/roma-rights-2-2015-nothing-about-us-without-us.pdf](http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/roma-rights-2-2015-nothing-about-us-without-us.pdf)>. Fecha de acceso: 25 jul. 2023.
- Sandoval Álvarez, Benjamín. 2016. «¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social». *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal* 5: 71-108. doi: <<https://doi.org/10.15257/ehquidad.2016.0003>>.

- Shore, Cris. 2010. «La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas». *Antípoda* 10: 21-49. doi: <<https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>>.
- Shore, Cris y Susan Wright. 1997. *Anthropology of Policy. Perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge.
- Steindl-Kopf, Sabrina. 2019. «From the Principles of Tolerance and Equality to the Reproduction of Marginalisation - Discussing European Roma Policies», en Ismael Cortés Gómez y Marcus End (eds.), *Dimensions of Antigypsyism in Europe*: 89-106. Bruselas: ENAR.
- Voiculescu, Cerasela. 2017. «Nomad self-governance and disaffected power versus semiological state apparatus of capture: The case of Roma Pentecostalism». *Critical Research on Religion* (5)2: 188-208. doi: <<https://doi.org/10.1177/2050303217690894>>.