

Desarrollo sostenible en el marco de la estrategia europea 2020. Diseño, gestión e implementación de políticas inclusivas de vivienda.

Carmen Gago-Cortés

Tesis doctoral UDC / Año 2017

Directora: M^a Isabel Novo Corti

Programa oficial de doctorado en análisis económico y estrategia empresarial



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

A Sara y José M^a

AGRADECIMIENTOS

“Lo que motiva a trabajadores del conocimiento es lo mismo que motiva a los voluntarios... necesitan, sobre todo, retos”

Peter F. Drucker

Son muchas las personas que caben estar mencionadas en este apartado por sus aportaciones a este proyecto a lo largo de los últimos años, aunque para todas ellas un mero agradecimiento se queda escaso. En primer lugar, me gustaría dar las gracias a mi directora, Isabel Novo Corti, por embarcarse conmigo en esta tarea sin importarle el esfuerzo y las dificultades que conllevaba, ayudándome con su experiencia a sortearlas del mejor modo posible. Sin duda alguna, este trabajo no sería el que es sin sus directrices, tesón y empeño. En segundo lugar, me gustaría agradecerle al profesor Rafael García Rodríguez su ayuda y apoyo incondicional. Sus consejos forman parte esencial de esta carrera doctoral y, además, suponen una sabiduría vital enriquecedora y digna de ser transmitida generación tras generación.

Por supuesto, es necesario mencionar también a aquellas organizaciones sin ánimo de lucro y a los organismos públicos que han facilitado la realización de esta investigación. Siguiendo un orden temporal, expreso mi profundo agradecimiento a toda la gente que compone el equipo de servicios sociales del ayuntamiento de Culleredo, por abrirme las puertas y enseñarme que con ilusión y profesionalidad se pueden alcanzar grandes logros, aún con pocos recursos. Gracias también a todo el grupo de la Fundación Secretariado Gitano, en especial a Gorka, Maite, Santi, Iria y Lorena, por mostrarme con su experiencia que con esfuerzo y empeño sí se pueden derribar barreras. A todo el equipo de Arquitectos Sin Fronteras, sobre todo a Juan, a Cristina y a Rocío, por estar siempre pendientes de este proyecto, apoyándolo cuando es necesario, muchísimas gracias. Agradezco también la colaboración de la Asociación de Promoción e Integración Gitana de Lugo, en especial la de Manuel Vila, por transmitirme sus nobles valores y grandes conocimientos. Y me gustaría dar las gracias también a la *Deputación da Coruña*, por apostar por este proyecto y apoyarlo financieramente dentro de su convocatoria de becas a la investigación del año 2013.

Parte fundamental de este trabajo han sido también todas las personas que se han prestado paciente y desinteresadamente a rellenar cuestionarios y a otorgar entrevistas en profundidad. A todas ellas, muchas gracias por regalarme su preciado tiempo. También han realizado una inestimable aportación a este estudio las personas anónimas que han revisado los artículos enviados a publicar en revistas especializadas, en concreto, el artículo *Políticas inclusivas de vivienda a través de la actuación municipal en la erradicación del chabolismo: El realojo del poblado de Culleredo (Galicia, España)*, publicado en la revista *Gestión y Política Pública*, y el artículo *Sustainable development of urban slum areas in northwestern Spain*, publicado en la revista *Management of Environmental Quality*. Mi más sincero agradecimiento también a los miembros de los jurados que fallaron a favor de estos artículos, apostando por su calidad, de modo que el primero de ellos fue seleccionado para una mención específica como finalista del premio *Valentín Paz Andrade*, convocado anualmente por el IDEGA (*Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvimento de Galicia*), y el segundo ha sido galardonado con los premios *Emerald Literati Network Awards for Excellence 2016*, del grupo editorial *Emerald*. Además, este estudio también se ha enriquecido de los comentarios de las personas asistentes a los congresos en los que se ha presentado, como el *International Conference on Applied Business and Economics (ICABE)*, el *International Conference Sustainable Energy Use and Management (SEUM)*, el *International Workshop on Economic Development and Social Sustainability (EDaSS)* o las Jornadas Iberoamericanas de Recursos Humanos y Responsabilidad Social Corporativa.

Y, por último, me gustaría dar las gracias a esas personas cercanas a las que día a día me he permitido utilizar de sólido soporte. Gracias a mis compañeros y compañeras de la Facultad de Economía y Empresa de A Coruña, por sus consejos y ánimos, y, en especial, a María Barreiro y Elena Sánchez, por tirar de mí y alegrarme los días de trabajo. Gracias a mis amigos y amigas, por estar ahí, aunque yo no estuviera. Y gracias a mi familia, por apoyarme, animarme y auparme cuando ha sido necesario, empujando los fallos y agrandando los logros con tanto orgullo.

Muchas gracias

RESUMEN

A pesar de que los poderes públicos se muestran gravemente preocupados por la persistencia y avance de asentamientos marginales en las ciudades, a menudo no gestionan adecuadamente el problema debido a sus objetivos a corto plazo. En este trabajo se evalúan, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, el diseño, la gestión y la implementación de las políticas públicas que tienen como fin facilitar el acceso a vivienda de las personas que viven en este tipo de asentamientos.

Para ello, se ha llevado a cabo un programa metodológico mixto que combina distintas técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo para el estudio de los datos obtenidos a través de un cuestionario y de entrevistas en profundidad.

Como resultado, se pone de manifiesto que las actuaciones no se deben limitar a facilitar el acceso a una vivienda normalizada, siendo necesaria la aplicación de proyectos transversales que contemplen la adaptación económica y social de las familias afectadas. Este trabajo proporciona algunas líneas de actuación para mejorar la eficiencia de este tipo de políticas públicas, ayudando a generar importantes beneficios no sólo socioeconómicos, sino también ambientales y urbanos.

RESUMO

A pesar de que os poderes públicos móstranse gravemente preocupados pola persistencia e avance de asentamentos marxinais nas cidades, a miúdo non xestionan adecuadamente o problema debido aos seus obxectivos a curto prazo. Neste traballo avalíanse, desde a perspectiva do desenvolvemento sustentable, o deseño, a xestión e a implementación das políticas públicas que teñen como fin facilitar o acceso a vivenda das persoas que viven neste tipo de asentamentos.

Para iso, levouse a cabo un programa metodolóxico mixto que combina distintas técnicas de análise cualitativa e cuantitativa para o estudo dos datos obtidos a través dun cuestionario e de entrevistas en profundidade.

Como resultado, pónese de manifesto que as actuacións non se deben limitar a facilitar o acceso a unha vivenda normalizada, sendo necesaria a aplicación de proxectos transversais que contemplan a adaptación económica e social das familias afectadas. Este traballo proporciona algunhas liñas de actuación para mellorar a eficiencia deste tipo de políticas públicas, axudando a xerar importantes beneficios non só socioeconómicos, senón tamén ambientais e urbanos.

ABSTRACT

Despite public authorities are highly concerned about the persistence and growth of shanty towns in cities, they often fail in the correct management of the problem due to their short-term goals. In this research, the design, management and implementation of public policies that facilitate access housing of people living in shanty towns, are assessed from the point of view of sustainable development.

For this aim, a mixed methodological program was carried out, through combining different qualitative and quantitative research techniques for the study of data obtained from a questionnaire and in deep interviews.

As a result, the study shows that the actions should not only be limited to providing access to adequate housing, but should also require more extensive cross-cutting projects in which the socioeconomic adaptation of the affected families has been considered. This study provides some lines of action to improve the efficiency of this type of public policies, helping to generate not only important socioeconomic benefits, but also environmental and urban benefits.

PRÓLOGO

En estos tiempos de urbanización acelerada a nivel mundial, se está asistiendo a un incremento paulatino de grupos de población de distinto origen y cultura en las ciudades. Muchos llegan en busca de una oportunidad para mejorar su grave situación económica. Pero en multitud de casos, esta dinámica poblacional urbana no se ve acompañada de la consecuente dotación de infraestructuras y servicios. Esto da lugar a la proliferación de asentamientos informales, que suelen provocar conflictos urbanos y marginación social (United Nations 2006). De ahí que uno de los desafíos centrales de las autoridades, sobre todo a nivel local y regional, sea la correcta gestión de los focos de pobreza urbana, siendo uno de los puntos clave de esta gestión la aplicación de políticas que faciliten el acceso a una vivienda normalizada, fomentando a la vez la equidad y la cohesión social.

En esta línea, surge la necesidad de analizar la realidad del acceso a la vivienda en condiciones normalizadas de las personas que residen en asentamientos marginales, con el fin de comprobar si las actuaciones llevadas a cabo se están realizando de una manera eficiente y sostenible, siendo este tipo de análisis uno de los puntos clave de la denominada Economía de la Gestión Pública (Albi Ibáñez, Onrubia Fernández 2015). Este trabajo pretende dar respuesta a esta necesidad, mediante un estudio de los orígenes, avance y evolución del chabolismo y de los intentos de resolver este problema por parte de las distintas organizaciones públicas y sin ánimo de lucro, evaluando el éxito o fracaso de dichas iniciativas en función de los resultados de permanencia en vivienda normalizada tras la necesaria adaptación social y económica de los afectados. El estudio se centra en el área geográfica de la comunidad autónoma gallega, siendo una de las regiones españolas más afectadas por este problema.

En definitiva, el objetivo principal de este trabajo es trazar líneas estratégicas que doten a las administraciones públicas y demás organizaciones implicadas, de herramientas de gestión eficientes y sostenibles a la hora de diseñar e implementar políticas de vivienda que favorezcan la cohesión social, a través de la normalización de las condiciones de vida de estos grupos sociales. Un correcto proceso de erradicación de chabolismo pasa por un esfuerzo previo de formación y desarrollo de sus

habitantes, de cara a la adquisición de las pautas esenciales para una correcta convivencia en sociedad. Pero, aunque esta sea la clave para el éxito, no es el único aspecto en el que se debe incidir, ya que, además de los factores de tipo educacional, es preciso tener en cuenta también otros factores socioculturales y económicos.

Como antecedente de esta investigación, es necesario señalar el estudio realizado en el asentamiento chabolista de Acea da Ama, en el municipio de Culleredo (Gago-Cortés, Novo-Corti 2010). En este trabajo se analizó en detalle la erradicación de este núcleo chabolista urbano, fijando las claves tanto de la primera intervención fallida, como de su erradicación definitiva a través del realojo a viviendas normalizadas, en su mayoría de tipo vertical. Los resultados pusieron de manifiesto la importancia de la formación previa al realojo de las familias pertenecientes al poblado, así como la necesidad de una correcta campaña de información y concienciación destinada a la sociedad de acogida, ya que se constató la persistencia de estigmas y estereotipos que dificultan el éxito de la actuación.

Pero este trabajo sólo consistió en una primera incursión en un ámbito tan complejo como es la erradicación del chabolismo, en el contexto general de la adaptación social y económica, el aumento de la calidad de vida y el papel del estado del bienestar en el proceso. Quedó patente la importancia y el interés de la temática abordada, pero sólo se analizó en profundidad una comunidad concreta, y, aunque se obtuvieron resultados sólidos, estos quedaron sujetos a la propia naturaleza del caso estudiado. Por tanto, este estudio nace también con la intención de comprobar si las aplicaciones en cuanto a diseño e implementación de políticas de esta investigación previa, constituyen un punto de referencia y experiencia a la hora de abordar otros contextos de erradicación de chabolismo, posibilitando en ese caso la generalización de las conclusiones obtenidas.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1.	Introducción.....	1
1.1.	Necesidades básicas, desarrollo y bienestar	4
1.2.	El engranaje de la exclusión social	9
1.3.	Las políticas urbanas de segregación espacial	16
1.4.	Acceso a vivienda y erradicación del chabolismo en España.....	19
1.5.	Los planes estratégicos contra el chabolismo en Galicia	24
2.	Hipótesis y objetivos	31
3.	Metodología de estudio y resultados	35
3.1.	Análisis cualitativo	35
3.1.1.	Actuación en el asentamiento chabolista de Acea da Ama, Culleredo	37
3.1.2.	Actuación en el asentamiento chabolista de Penamoa, A Coruña.....	43
3.1.3.	Actuación en los asentamientos de Narón: San Mateo y Freixeiro	51
3.1.4.	Actuación en el asentamiento chabolista de O Carqueixo, Lugo	56
3.1.5.	Resultados del análisis cualitativo. Líneas comunes de intervención en los casos analizados.....	62
3.2.	Análisis cuantitativo.....	64
3.2.1.	Validación de contenido del cuestionario	64
3.2.2.	Test pre-test.....	72
3.2.3.	Cuestionario sobre percepciones de inclusión social de las personas afectadas por los programas de erradicación del chabolismo.....	74
3.2.4.	Modelo de ecuaciones estructurales.....	87
4.	Conclusiones	111
	Bibliografía	119

Anexo I. Artículo: Políticas inclusivas de vivienda a través de la actuación municipal en la erradicación del chabolismo: El realojo del poblado de Culleredo (Galicia, España)	131
Anexo II. Artículo: Sustainable development of urban slum areas in northwestern Spain	167
Anexo III. Cuestionario	195
Anexo IV. Supuesto de normalidad.....	199

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla I Origen de los datos sobre los poblados chabolistas analizados	36
Tabla II Panel de expertos en la validación de contenido	67
Tabla III Ítems de la 1ª Ronda de Validación con peor valoración	70
Tabla IV Decisiones de modificación de los Ítems de la 1ª Ronda de Validación con peor valoración de los expertos	71
Tabla V Decisiones de modificación de los Ítems de la 2ª Ronda de Validación.....	72
Tabla VI Ítems modificados tras el pre-test.....	74
Tabla VII Características de los participantes en el cuestionario según pertenencia o no a etnia gitana	77
Tabla VIII Resultados del cuestionario en el ámbito vivienda	81
Tabla IX Resultados del cuestionario en el ámbito educación	81
Tabla X Resultados del cuestionario en el ámbito ayudas	81
Tabla XI Resultados del cuestionario en el ámbito relaciones sociales.....	83
Tabla XII Medias de respuesta al ítem 17 por ayuntamiento.....	84
Tabla XIII Resultados del cuestionario en el ámbito ciudadanía	85
Tabla XIV Resultados del cuestionario en el ámbito trabajo.....	85
Tabla XV Resultados del cuestionario en el ámbito salud e higiene	85
Tabla XVI Resultados del cuestionario en el ámbito diferencias de género	86
Tabla XVII Prueba T para ítems 37-40.....	86
Tabla XVIII Ítems del Cuestionario Final recodificados en SPSS	88
Tabla XIX Variables latentes y observables del modelo inicial	90
Tabla XX Varianza total explicada	91
Tabla XXI Matriz de componentes rotados	93
Tabla XXII Prueba de normalidad multivariable	94
Tabla XXIII Estimadores estandarizados modelo inicial.....	95
Tabla XXIV Variables observables retiradas en la reespecificación del modelo.....	97
Tabla XXV Varianzas de los términos de error.....	103
Tabla XXVI Estimadores estandarizados modelo final.....	103
Tabla XXVII Correlaciones múltiples cuadradas.....	105

Tabla XXVIII Indicadores de fiabilidad y validez del constructo	107
Tabla XXIX Prueba de normalidad	200
Tabla XXX Ítems con mayor asimetría y su transformación	202

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Mapa de desplazamientos de núcleos chabolistas a las afueras de la ciudad de A Coruña	22
Figura 2.	Mapa de poblados chabolistas en Galicia.....	26
Figura 3.	Desplazamientos de familias procedentes de núcleos chabolistas en los municipios de A Coruña y Culleredo	40
Figura 4.	Variables del modelo teórico de ecuaciones estructurales.....	89
Figura 5.	Modelo inicial de ecuaciones estructurales	94
Figura 6.	Modelo estructural	97
Figura 7.	Modelo de medida de la variable exógena latente.....	98
Figura 8.	Modelo de medida de las variables endógenas latentes	99
Figura 9.	Modelo final de ecuaciones estructurales.....	101

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Financiación acumulada durante el período 2007-2015, procedente del Plan de Desenvolvemento Xitano de la comunidad de Galicia y del Programa de Inclusión Social da poboación xitana. Clasificación por ayuntamientos.....	28
Gráfico 2. Financiación procedente del Plan de Desenvolvemento Xitano de la comunidad de Galicia y del Programa de Inclusión Social da poboación xitana. Clasificación por provincias	29
Gráfico 3. Gráfico de sedimentación.....	91
Gráfico 4. Gráfico de componente en espacio rotado.....	92
Gráfico 5. Alfa de Cronbach de los constructos obtenidos.....	107
Gráfico 6. Fiabilidad compuesta de los constructos obtenidos	107
Gráfico 7. Varianza extraída media de los constructos obtenidos.....	108
Gráfico 8. Gráficos Q-Q normal para ítems 2 y 8	201
Gráfico 9. Gráficos Q-Q normal para ítems 10, 37, 39 y 40	201
Gráfico 10. Gráficos Q-Q normal para los ítems transformados.....	202

1. INTRODUCCIÓN

La persistencia de poblados chabolistas¹ en las ciudades y la grave situación socioeconómica en la que se encuentran sus habitantes, es uno de los problemas más importantes a los que se tienen que enfrentar las autoridades, tanto a nivel local, como a nivel nacional e internacional (United Nations 2006). Según datos de la Organización de las Naciones Unidas, alrededor de mil millones de personas viven en chabolas situadas en las ciudades a lo largo del mundo, lo que representa un sexto de la población mundial. Además, las previsiones son desoladoras: en 2030 probablemente sean el doble (United Nations Human Settlements Programme 2003). Las personas que viven en estos asentamientos se encuentran en una situación extrema, caracterizada, de modo general, por la escasez de recursos económicos debido al desempleo, por la falta de escolarización, por sus pésimas condiciones en cuanto a higiene y salud y por los conflictos sociales que las rodean.

La preocupación institucional ante este problema se ve plasmada en los *Objetivos de desarrollo del milenio* de la ONU, cuya meta núm. 7.D, “Ciudades sin chabolas”, propone que en el año 2020 se hayan mejorado las condiciones de vida de al menos cien millones de habitantes de chabolas (Naciones Unidas 2013). A esta proposición se suma la *Estrategia Europa 2020*, encaminada a que los países de la Unión Europea alcancen una serie de retos de modo colectivo, con el fin de lograr salir de la crisis mediante un crecimiento sostenible e integrador. Dentro de esta estrategia se incluye la iniciativa *Plataforma europea contra la pobreza*, que tiene como objetivo que a las personas que sufren de pobreza y exclusión social se les reconozcan sus derechos fundamentales, fomentando su participación activa en la sociedad. Para ello es necesario que se apliquen programas de educación y de formación para el empleo en las comunidades más vulnerables, tomando a la vez medidas contra la discriminación social, de modo que puedan alcanzar un nivel de vida digno (Comisión Europea 2010a).

¹ En este estudio se definen los poblados chabolistas como aquellos asentamientos humanos compuestos por habitáculos que no reúnen las características y condiciones de una vivienda adecuada, ya que no disponen de los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.

Pasando al ámbito nacional, en España se aprobó en el año 2012 la *Estrategia para la inclusión social de la población gitana*, en la que se establece como primer objetivo en materia de vivienda, la erradicación del chabolismo y la infravivienda de cara al año 2020² (Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad 2012).

Los habitantes de poblados chabolistas son uno de los grupos sociales más vulnerables, ya que se encuentran en una situación de privación múltiple (Clarke 2006), en la que se unen la exclusión social en distintos ámbitos como el empleo, la educación o la salud, con la segregación espacial y relacional. A esto hay que añadir que más del 90% de las personas que residen en los poblados chabolistas españoles, son de etnia gitana (Defensor del Pueblo Andaluz 2005). Esta minoría étnica todavía padece graves problemas de discriminación y rechazo por parte de la sociedad mayoritaria. Por poner un ejemplo, según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas español, un 40,2% de las personas entrevistadas a nivel nacional dice molestarle mucho o bastante tener como vecinos a personas de etnia gitana (Centro de Investigaciones Sociológicas 2005). Y no sólo en España, ya que una gran parte de las personas gitanas, presentes en la mayoría de los países europeos y a lo largo de todo el mundo³, están en una situación que pone en peligro no sólo su inclusión social, sino también la propia estabilidad de los sistemas socio-económicos en los que se sitúan. El *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*⁴ ha comprobado que la minoría gitana es el grupo étnico más necesitado y peor tratado en los países europeos estudiados, siendo frecuente la falta de control de los asentamientos (Harrison, Law et al. 2005).

Una de las políticas públicas de erradicación del chabolismo más usadas en España son las reubicaciones de las personas que residen en los poblados, para proceder a la posterior demolición de sus chabolas. A estas personas se les facilita el acceso a

² Se establecen los objetivos específicos de reducir el porcentaje de chabolismo entre los hogares de personas gitanas de un 3,9% a un 0,5% de cara al 2020, y de reducir el porcentaje de hogares de personas gitanas considerados como infraviviendas de un 7,8% a un 3%.

³ No existen datos estadísticos oficiales sobre esta minoría, pero la opinión más extendida señala que en todo el mundo existen alrededor de 12 millones de personas de etnia gitana, lo que supondría un porcentaje aproximado del 0,18 %. De estos 12 millones, unos 10 millones se concentran en Europa, constituyendo un 2% de la población europea.

⁴ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). Estudio comparativo realizado en los antiguos 15 países de la UE.

viviendas normalizadas, normalmente en régimen de alquiler subvencionado, y se procura que las nuevas viviendas estén situadas de modo que exista una cierta dispersión espacial del grupo de personas que formaba el poblado para favorecer su integración social. Pero no está claro que el acceso a una vivienda normalizada y la desegregación espacial mejore los niveles de exclusión social que padecen estas personas (Somerville 1998, Bolt, Ozuekren et al. 2010).

Por este motivo, se hace necesario analizar las causas de este problema con el fin de promover medidas que tengan como principal objetivo, no sólo el acceso a una vivienda digna, sino también la cohesión social, permitiendo que todas las personas tengan las mismas oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, disfrutando de unas condiciones de vida en igualdad con los demás. Así, los estudios encaminados en esta dirección toman una especial relevancia, debido a la necesidad de incorporar en las políticas de desarrollo urbano todas las interacciones entre raza, etnia, religión y vivienda (Flint 2009).

Para analizar esta temática, este apartado introductorio consta cinco bloques teóricos. En el primero se hace referencia a las tendencias de la “Nueva Economía”, que ponen el foco de atención en el desarrollo humano y en la satisfacción de sus necesidades básicas, entre las que se encuentra el acceso a una vivienda digna. El segundo apartado aborda la problemática de la exclusión social desde sus diversos ámbitos. El tercero se centra en la segregación socio-espacial de los colectivos minoritarios y, en concreto, de las personas gitanas. En el cuarto bloque se hace un repaso de las distintas políticas de vivienda aplicadas en España para dar acceso a los colectivos más necesitados y los problemas que surgen a la hora de aplicar medidas a corto plazo para la erradicación del chabolismo. Y, para concluir esta introducción, se hace referencia a la situación del chabolismo en Galicia, analizando los distintos planes públicos implementados para solucionar este problema.

1.1. NECESIDADES BÁSICAS, DESARROLLO Y BIENESTAR

A lo largo de la historia del pensamiento económico, se ha ido observando una evolución desde las corrientes del igualitarismo⁵, en las que predomina la defensa del denominado *bien común* (Schumpeter 1971), a las teorías más actuales del desarrollo humano y del enfoque de las capacidades, en las que se considera como uno de los aspectos fundamentales del desarrollo la satisfacción de las necesidades básicas del individuo. Estas últimas teorías, que se encajan dentro de la denominada “Nueva Economía”, consideran el desarrollo como la libertad o capacidad de las personas para elegir llevar un nivel de vida al que dan un justificado valor (Conill Sancho 2013). De este modo, la riqueza, más que en un fin, se convierte en un medio para obtener más libertad, y poder así tener la posibilidad de poseer una vivienda digna, de no padecer enfermedades evitables, de participar en la toma de decisiones colectivas o de tener el nivel educativo deseado.

La Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1992), al analizar el concepto de desarrollo sostenible en el denominado *Informe Brundtland*, también subraya que “*la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas es el principal objetivo del desarrollo*”. Este informe destaca, además, que el crecimiento económico no es suficiente para lograr este objetivo, ya que éste puede ser compatible con altos niveles de pobreza y desigualdad. El desarrollo económico debe ir emparejado con el desarrollo social, de modo que se puedan fortalecer mutuamente. Por tanto, esta Comisión Mundial propone como estrategias, entre otras, cambiar la calidad del crecimiento y atender a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, de modo que puedan disfrutar de un bienestar.

En esta línea, la denominada economía humanista o humanística persigue el desarrollo sostenible en términos de equidad y libertad humana (Sampedro 2009). A esta postura contribuye también el economista Mahbub ul Haq, con el concepto de *desarrollo humano* (1995), definido como una ampliación de las posibilidades de

⁵ Las corrientes del igualitarismo fueron extendidas por los filósofos del derecho natural en el s. XVII, y en los siglos anteriores por los denominados doctores escolásticos. Así, Schumpeter (1971) distingue entre igualitarismo analítico, según el cual las capacidades físicas y mentales de las personas son tan iguales que se puede tomar la igualdad como hipótesis de trabajo, e igualitarismo normativo, basado en el ideal cristiano de la salvación de todos por igual.

elección de las personas. Este autor señala como indicadores del déficit de desarrollo humano la falta de vivienda, la delincuencia, el desempleo, la miseria urbana, la degradación ambiental y la desintegración social, entre otros. Según esta corriente ideológica, el desarrollo humano es también un medio para alcanzar una mayor productividad, ya que una mano de obra bien nutrida, sana, educada, hábil y en alerta es el activo productivo más importante, en la línea marcada por Peter Drucker, que consideraba a los trabajadores como el mayor de los recursos de la empresa (Stein 2008). Por tanto, se trata de un concepto muy ligado al de la teoría del capital humano, desarrollada inicialmente por el premio nobel de economía Theodore Schultz, quien considera las capacidades y el conocimiento de los trabajadores como una forma más de capital y una forma más de inversión (Schultz 1961). Según este autor, el capital humano contribuye a una mayor productividad laboral, favoreciendo también la capacidad empresarial, siendo esta capacidad de asignación muy valiosa a la hora de conseguir mejores oportunidades de empleo y mejores lugares en los que vivir (Schultz 1993).

Como se puede observar, en los enfoques de la “Nueva Economía”, toman relevancia aquellas características objetivas de las que depende la calidad de vida de las personas y que son ampliamente aceptadas por los distintos países y regiones a la hora de medir el bienestar. Entre estas características objetivas se encuentran la salud, la educación, la voz política y la gobernanza, las relaciones sociales, las condiciones medioambientales, la inseguridad personal, la inseguridad económica y las actividades personales, entre las que se encuentran el empleo digno y el acceso a una vivienda adecuada (Stiglitz, Sen et al. 2013).

Desde este punto de vista, se puede entender fácilmente cómo la educación, el empleo, la sanidad o el acceso a vivienda se convierten en aspectos clave, que, además de ser socialmente deseables, contribuyen al crecimiento económico, tomándose como indicadores del progreso y bienestar de las sociedades. Por este motivo, son muchos los organismos e instituciones públicas que apuestan por fortalecer las actuaciones en estos ámbitos.

Los beneficios de este fortalecimiento han sido resaltados incluso por parte de los economistas clásicos. Adam Smith, en su obra sobre los orígenes y causas de la riqueza de las naciones, estableció que la riqueza de un país no se conforma sólo por su oro y su plata, sino que debería medirse en función del alojamiento, la ropa y el alimento de las personas de todas las clases posibles (Skousen 2010). Señaló, además, el alto valor de la educación, el aprendizaje y la cooperación social, destacando las ventajas de la acción pública:

“Una pequeña parte de gasto público puede facilitar, alentar e incluso imponer a casi todas las personas, la necesidad de obtener las partes más esenciales de la educación” (Sen 1997).

Este efecto palanca que se puede lograr con una pequeña parte del gasto público, ha sido mostrado también por el premio nobel de economía Amartya Sen, quien distingue dos posibles visiones del desarrollo. En primer lugar, la que considera que es necesario un sacrificio para conseguir un futuro mejor, a la que denomina BLAST, siglas en inglés de “blood, sweat and tears” (sangre, sudor y lágrimas). Y, en segundo lugar, la que se centra en la ayuda mutua y la solidaridad, a la que denomina GALA, siglas de “getting by, with a little assistance” (salir adelante con un poco de ayuda). Según esta segunda visión, la “pequeña ayuda” puede obtenerse tanto de la interdependencia con el mercado, como del sector público, cuyos programas pueden hacer a las personas más capaces de ayudarse a sí mismas y a los demás. A esta segunda visión se suman también las recomendaciones de Michael Porter a los gobiernos de todos los niveles, en sus actuaciones en las *inner cities*, término referido a las áreas deprimidas y deterioradas dentro de las ciudades, donde suelen residir las minorías más empobrecidas. Porter sostiene que estas áreas deben ser prioritarias dentro de las acciones asistenciales de los poderes públicos, pero que las intervenciones deben dirigirse básicamente a potenciar el desarrollo económico de la zona, de modo que se genere empleo para sus residentes y se pueda de este modo reducir el gasto en servicios sociales (Porter 1995).

En la línea del desarrollo económico y del empleo se sitúa también la contribución de Peter Drucker, que considera que los problemas de las minorías étnicas y religiosas

se originan en la carencia de una posición y de una función social, lo que impide tener una relación funcional entre el individuo y la sociedad. Sostiene que la forma de integrarse en el grupo va a ser a través de la propiedad o del contrato. De este modo, el empleo es uno de los mecanismos para obtener una posición y una función social. Así, este autor, considerado como el padre del *management* como disciplina, pensaba en el *management* como la expresión de que un cambio económico puede llegar a ser un importante mecanismo para impulsar el desarrollo humano y la justicia social (Stein 2008).

Otro de los enfoques en auge dentro de la teoría económica de los últimos tiempos es el del capital social, debido a su eficaz contribución, junto con el capital humano y el capital físico, al aumento de la productividad (Conill Sancho 2013). Nuevamente, el foco de atención se centra en las personas y, en esta ocasión, en sus lazos sociales. Robert Putnam (1993) pone de manifiesto que, en aquellas sociedades con un alto grado de capital social, es más fácil que surja la cooperación de manera espontánea. Así, el capital social está relacionado con la confianza, las normas sociales de reciprocidad, el compromiso cívico y las redes sociales, factores que pueden incrementar la eficiencia de la sociedad facilitando la puesta en marcha de acciones coordinadas. Estos factores también influyen en el comportamiento económico. El estudio que Putman realizó en Italia, concluye precisamente que la buena evolución de la zona norte de este país respecto a la zona sur, se debe al mayor grado de confianza entre los agentes sociales, resultado de un elevado nivel de capital social. Este comportamiento se debe a que en que las comunidades en las que existe reciprocidad, honradez, confianza y fiabilidad, se hace más fácil la cooperación y la participación, con lo cual los costes de transacción son menores, incrementándose por esta vía la productividad. En esta línea, Putman recomienda fomentar el compromiso cívico, incidiendo en la necesidad de que las personas se involucren y se responsabilicen recíprocamente en las cuestiones que les afecten, contribuyendo así a un mayor éxito económico (Conill Sancho 2013). Elinor Ostrom, premio nobel de economía, también desarrolla este concepto en sus estudios, señalando la importancia del capital social en la calidad de las instituciones y en la mayor eficiencia de las políticas públicas (Cals Guell 2013). A la vez, pone de manifiesto que las instituciones públicas juegan un papel

importante en la creación o destrucción de capital social en las sociedades, cuando intentan resolver los problemas de coordinación y de acción colectiva o cuando, por el contrario, dificultan aún más estas acciones (Ostrom 1999).

También es necesario destacar el impulso de los enfoques relacionados con el medio ambiente y el capital natural. Se identifica el capital natural como el conjunto de ecosistemas que, a través de una correcta gestión, son capaces de generar una serie de servicios fundamentales para el desarrollo y el bienestar de las personas, como la salud, el acceso a los recursos y medios de vida o la libertad de acción y elección (González, Montes et al. 2007/08). Es, por tanto, un concepto muy relacionado con el bienestar de las poblaciones más desfavorecidas, que a menudo se ven obligadas a vivir en zonas degradadas que ponen en peligro su seguridad y su salud. De ahí la importancia de que existan instituciones nacionales e internacionales eficientes, que garanticen el acceso en igualdad a los servicios del ecosistema (Sen, Kliksberg 2007). Este enfoque está íntimamente ligado al concepto de crecimiento sostenible empleado por el *Informe Brundtland* para caracterizar el crecimiento económico compatible con la preservación del medio ambiente (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1992). En esta línea, surgen las *green economy policies*, concepto que se utiliza para identificar las acciones de crecimiento económico que tratan de minimizar el impacto ambiental y el consumo de recursos para lograr un mayor bienestar social (EDUI 2010). Estos enfoques verdes están ganando cada vez más terreno en las áreas urbanas, donde se incide especialmente en políticas de desarrollo urbano y social planificadas de modo que maximicen la calidad ambiental (Anguelovski, Martinez Alier 2014). Y es que, contribuir al desarrollo de las áreas urbanas degradadas, mejorando el paisaje urbano e incorporando zonas verdes, tiene efectos económicos, sociales y de salud muy positivos. Cuando se renueva completamente un espacio urbano, dotándolo de accesos adecuados, infraestructuras y áreas de recreo, automáticamente el valor de los terrenos y viviendas de la zona se incrementa sustancialmente. De este modo, zonas en un principio apartadas y marginales, se pueden llegar a convertir en puntos de encuentro y de fomento de nuevas relaciones sociales (Gago-Cortés, Novo-Corti 2015b). Ejemplos de este tipo de actuaciones urbanas se pueden consultar en el Anexo II.

1.2. EL ENGRANAJE DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

El concepto de exclusión social ha ido ganando auge en los últimos años, hasta el punto de desplazar el término pobreza de los discursos de gobiernos e instituciones a nivel europeo y mundial. Pero el carácter multidimensional de la exclusión social hace que en ocasiones se vuelva demasiado difuso para su utilización como base para proyectos de lucha contra la desigualdad, tal y como señala Room (1999). Según este autor, cinco aspectos marcan la evolución del concepto de pobreza al de exclusión social: de la falta de recursos económicos se pasa a hablar de las desventajas en múltiples dimensiones, de un enfoque estático se avanza a un análisis dinámico, el interés en los recursos individuales o familiares se amplía a un nivel de comunidad local, la preocupación en el modo de distribuir la población pasa a centrarse en el modo en el que se estratifica y se relaciona, y más que del enfoque de continuidad de la desigualdad, se habla ahora de graves rupturas en las relaciones con el resto de la sociedad.

La gran cantidad de estudios que abordan la exclusión social y los diversos puntos de vista de los autores, provocan intensos debates sobre el concepto. Pierson (2002) señala los puntos que provocan una mayor divergencia: la exclusión social como cortina de humo utilizada por los gobiernos para evitar afrontar la realidad de la pobreza, la exclusión social como resultado de una auto-segregación voluntaria, el empleo como principal vía para salir de la exclusión social y la focalización de la exclusión social en las relaciones sociales y en la posibilidad de participación en las distintas esferas sociales.

Para tratar de aclarar los distintos significados del término, surgen los estudios de Silver (1994) y Levitas (1998), que analizan tres diferentes interpretaciones de la exclusión social. Walsh (2006) fusiona estos dos trabajos, que señalan como ámbitos clave para combatir la exclusión social el grado de desarrollo del estado de bienestar, el acceso al mercado laboral y el desarrollo moral del grupo marginado.

La concepción del bienestar explica la exclusión social no sólo como una mera privación material, sino también como la falta de acceso a todos los ámbitos que conforman la ciudadanía. Así, la existencia de un sistema de bienestar desarrollado

facilita el apoyo económico a los excluidos mediante una redistribución equitativa de los recursos, promoviendo su participación sociopolítica. Se hace necesario un estado de bienestar fuerte sobre todo para aquellas personas en las que se unen la imposibilidad de generar ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas, con la imposibilidad de salir adelante por sus propios medios, debido a su bajo nivel de desarrollo y a su marginalidad.

Según el segundo paradigma, la solución y la causa de la exclusión social se encuentran en el mercado laboral. Bajo este enfoque, la exclusión social es el resultado de una ruptura de la solidaridad social, atribuida principalmente al desempleo. Los lazos sociales, culturales y morales vinculan a los individuos creando cohesión social, y el más importante de estos lazos es el acceso al mercado laboral, ya que la integración moral se logra a través del empleo. Por tanto, las políticas que combatan la exclusión social deben dirigir sus fondos a programas destinados a favorecer el empleo y a romper las barreras estructurales con las que se encuentran los ciudadanos a la hora de encontrar trabajo, y no sólo a suministrar ayudas a los excluidos. Según esta visión, la exclusión social es el resultado de la diferenciación social provocada por la división económica del trabajo y la imposibilidad de moverse libremente entre las distintas esferas sociales. Bajo esta concepción, los beneficiarios de asistencia social están estigmatizados como receptores indignos de “limosnas” del gobierno. Aunque existen numerosas críticas a este paradigma, debido a que el empleo no es el único factor que promueve la integración social, sí existe un acuerdo más generalizado en el hecho de que el desempleo conlleva discriminación y aislamiento. Existe una espiral descendente en la que la marginalidad del mercado de trabajo conduce a la pobreza y al aislamiento social, que a su vez refuerzan el riesgo de desempleo de larga duración (Gallie, Paugam et al. 2003).

Y el último de los paradigmas de la exclusión social es el desarrollo moral. Bajo esta visión, todos los que sufren de exclusión social conforman una subclase caracterizada por la “dependencia del bienestar”, la realización de actividades ilegales, la ambigüedad moral y el bajo nivel educativo. Según esta perspectiva, los excluidos sufren de una moral patológica, resultante de la falta de socialización, particularmente en relación al empleo. Este discurso se centra en las características morales y

culturales de los excluidos, más que en las causas estructurales de su exclusión, presentando la exclusión como una opción personal y no como el producto de las circunstancias. La exclusión es considerada también como resultado de una ruptura de lazos sociales entre el individuo y la sociedad, pero es el grupo excluido el que rechaza los valores del colectivo mayoritario, y por eso se ganan la reputación de “desviados”. Por tanto, para combatir la exclusión es necesario un proceso de socialización y de reintegración moral. Este discurso es muy popular y es frecuentemente adoptado por los políticos más conservadores para justificar la falta de un estado de bienestar.

Pero la imprecisión del término exclusión social no está solo determinada por sus múltiples significados, sino que, además, es necesario tener en cuenta cómo interactúan estos significados con las distintas dimensiones desde las que se puede analizar el concepto (Atkinson, Da Voudi 2000). En los espacios urbanos apartados o excluidos, los efectos de la exclusión social se intensifican creando una espiral de decadencia, que afecta a toda la comunidad que reside en estos espacios. Y desde una perspectiva simbólica, es importante analizar cómo se define a sí misma la persona excluida y cómo es definida por el resto de la sociedad, sobre todo a la hora de abordar el comportamiento de las personas pertenecientes a una etnia minoritaria con fuertes raíces culturales y el modo en que estas personas son apartadas por la sociedad mayoritaria debido a sus rasgos distintivos.

Esta dificultad a la hora de definir y abarcar todos los aspectos que conforman la exclusión social, se traslada también a los conceptos de inclusión e integración social. Ratcliffe (1998) señala que el concepto de inclusión social no es exactamente el opuesto al de exclusión social, ya que la exclusión social no se puede entender como un concepto dicotómico que tiene necesariamente que estar o presente o ausente. Así, la inclusión para este autor implica una estrategia política consciente, como en el caso de estudio que nos ocupa. Existe también divergencia de opiniones acerca de la utilización indistinta de los términos inclusión social e integración social, ya que muchos autores sostienen que la integración conlleva la pérdida de los rasgos culturales distintivos. De hecho, en la mayoría de países de la UE, como Dinamarca, Finlandia, Bélgica, Austria, Alemania, Grecia o Italia, la integración suele tener ese significado de asimilación cultural y de dispersión espacial (Phillips 2010). Sin embargo,

en el Reino Unido o en los Países Bajos se usa el concepto de integración como un modo de inclusión de las minorías étnicas en el que se promueve el mantenimiento de su diversidad social (Bolt, Ozuekren et al. 2010). En este trabajo se ha optado por esta segunda opción, identificando la inclusión y la integración social con aquellos procesos en los que se eliminan las barreras de acceso a los derechos sociales, civiles y políticos de ciudadanía, atendiendo especialmente a aquellos factores que causan exclusión socioeconómica y segregación urbana.

En España, el grupo social más afectado por la exclusión social severa son las personas gitanas, encontrándose en esta situación uno de cada tres hogares compuestos por estas personas (Fundación FOESSA 2008). La población gitana española está formada por unas 660.000 personas, lo que supone un 1,5% del total de la población (Fundación Secretariado Gitano 2016a). Se puede comprobar el alcance de la exclusión de este grupo social, en términos de acceso a los cuatro pilares de inclusión social señalados por la Unión Europea (European Commission 2012): vivienda, empleo, educación y sistema sanitario.

En relación al acceso a vivienda, la propia persistencia de poblados chabolistas es un claro indicador de la exclusión residencial de esta minoría, ya que estos asentamientos se encuentran habitados en su mayoría por personas gitanas. Según el mapa de vivienda realizado por la Fundación Secretariado Gitano (2009), relativo al año 2007, un 11,7% de las residencias habitadas por personas gitanas no son viviendas normalizadas⁶. Esto supone 10.811 hogares en los que residen en condiciones inadecuadas. Estas cifras ponen de manifiesto las dificultades con las que se encuentra este colectivo a la hora de acceder a una vivienda digna. Terrones (2008) señala al menos tres tipos de barreras. Las primeras, se refieren a la escasez de recursos económicos, que determina la necesidad de subvenciones públicas para hacer viable el acceso a vivienda. Las segundas, consisten en la actuación de los poderes públicos mediante el establecimiento de requisitos demasiado estrictos para el acceso a las subvenciones. Y el tercer tipo de barreras son las sociales, debido al alto grado de discriminación existente en el mercado de vivienda. La más generalizada es la ejercida

⁶ Este porcentaje se reparte entre edificios para uso distinto a vivienda, viviendas muy deterioradas, chabolas, barracones y viviendas móviles.

por los propietarios, que no suelen aceptar vender o alquilar sus viviendas a personas gitanas. Además, esta categoría incluye otras prácticas ejercidas por individuos, grupos, empresas (inmobiliarias, bancos, etc.) o gobiernos que, de forma intencionada o no, ejercen una discriminación institucional. Uno de los ejemplos típicos de este tipo de discriminación es la ejercida por las entidades financieras, cuando se dejan llevar por los prejuicios más que por criterios objetivos a la hora de tomar sus decisiones de concesión de crédito. Y es necesario tener en cuenta que, como norma general, el acceso a suficiente capital pesa más que los factores negativos ligados a la etnia a hora de acceder a una vivienda (Ratcliffe 1998).

Ante esta resistencia por parte de la sociedad mayoritaria a facilitar el acceso a vivienda de este grupo social, y, sobre todo, a aquellos que residen en poblados chabolistas, es necesario tomar conciencia de que la presencia de chabolas e infraviviendas es un problema no sólo para quien las habita, sino también para los que conviven en entornos más o menos próximos, e incluso para quienes son conscientes de su existencia. Como señala Sen (1992), las penurias por las que pasan las personas con bajos recursos económicos suponen una "incomodidad" y causan "problemas a los que no son pobres". En esta línea, la carencia de una vivienda normalizada es incompatible con el bienestar buscado por las sociedades actuales, que requieren la asunción y cumplimiento de ciertas normas de convivencia comúnmente establecidas (Richardson 2006). Desde este punto de vista, mejorar las condiciones de vida de las personas que residen en chabolas e infraviviendas, supone a la vez una mejora del bienestar social.

El segundo eje, el acceso al empleo, es considerado como un elemento fundamental de inclusión y socialización para el grupo social gitano. La exclusión del mercado laboral provoca en gran medida la situación de marginalidad en la que se encuentra parte del mismo. En el año 2011, el 36,4% de la población gitana activa estaba desempleada, mientras que para el conjunto de España la cifra era del 20,9% (Fundación Secretariado Gitano 2012). En este ámbito, un estudio del Banco Mundial (World Bank 2010) pone de manifiesto una serie de argumentos económicos de peso para incentivar la inclusión laboral de las personas gitanas, como la mayor productividad económica y los beneficios fiscales en términos de menos pagos

gubernamentales por asistencia social y un incremento de la recaudación por impuestos. Al respecto, también señala la importancia de la Unión Europea como organismo financiador de programas de inclusión de la población gitana. Los Fondos Estructurales (Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional) ponen a disposición de los estados miembros miles de millones de euros para llevar a cabo este tipo de programas. Al amparo precisamente del Fondo Social Europeo, se encuentra el programa español *Acceder*, gestionado por la Fundación Secretariado Gitano. Este programa, además de proporcionar formación profesional, establece vínculos directos entre las personas gitanas y las empresas para favorecer su inclusión laboral, siendo este punto una de las claves de su éxito. Hasta el momento, se han realizado más de 58.000 contrataciones a través de este programa, de las cuales un 70% fueron realizadas a personas gitanas (Fundación Secretariado Gitano 2016b).

El tercer pilar de inclusión social lo conforma el acceso a la educación. Este factor se vuelve elemental para la obtención de buenos resultados a largo plazo en los procesos de inclusión. Aumentar el nivel educativo puede ayudar a las personas gitanas a entender mejor tanto su propia cultura como la de la sociedad que las rodea. Además, la falta de formación se puede convertir en uno de los principales obstáculos para la consecución de empleo. Según los datos proporcionados por el *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012* (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2010), en los últimos años se ha producido la escolarización casi total de las niñas y niños gitanos en educación infantil y primaria, sin embargo los niveles de absentismo y fracaso escolar son todavía muy elevados. Además, sólo el 10% de la población gitana termina los estudios secundarios o superiores, frente al 45% de la población española en general (Fundación Secretariado Gitano 2012). Las causas pueden estar en la presión ejercida por la propia comunidad. El rol tradicional de las mujeres gitanas da lugar a que se hagan cargo desde muy jóvenes del trabajo doméstico y del cuidado de sus hermanos pequeños, para luego pasar a cuidar a sus maridos e hijos. Y, con respecto a los varones, no se sienten motivados para continuar los estudios ya que prefieren optar por un trabajo remunerado que permita ayudar a la familia en su difícil situación económica.

Con respecto a los adultos, es necesario señalar que en el año 2011, la tasa de analfabetismo de la población gitana mayor de 16 años era de un 8,7%, cuando para la población total era de un 2,2% (Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad 2012). Cuanto más atrás en el tiempo, mayor es esta brecha. En el año 1978 la tasa de analfabetismo de la población gitana mayor de 10 años era del 68%, cuando para el resto de la población era del 9% (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2010). Como se puede comprobar, el problema del analfabetismo ha sido una constante entre la población gitana, por lo que se convierte en una de las prioridades en las intervenciones públicas.

Por último, el cuarto pilar de inclusión social es el relativo a la salud. Los procesos de exclusión social limitan de modo importante el acceso o el uso de los servicios sanitarios. Las personas de etnia gitana se encuentran con barreras en el acceso a la sanidad pública y suelen hacer un uso poco efectivo de los servicios prestados. Así, la población gitana cuenta con una esperanza de vida de 8 a 9 años por debajo de la media, mientras que la mortalidad infantil es 1,4 veces superior a la media nacional (Ministerio de Sanidad y Consumo, Fundación Secretariado Gitano 2005). También se hace necesaria una especial atención a la salud de las mujeres gitanas. Su tradicional rol de madres y esposas les lleva a tener embarazos desde edades muy tempranas hasta edades avanzadas. El escaso control sanitario de estos embarazos provoca el empeoramiento de la salud de las mujeres e incluso su envejecimiento prematuro.

El estudio de estos cuatro ámbitos de exclusión de la población gitana, pone de manifiesto los retos a los que se enfrentan los organismos públicos y privados a la hora de diseñar e implementar medidas para su inclusión socioeconómica. Además, deben afrontar la eliminación de barreras por una doble vía, de acuerdo con la *Common Agenda for Integration* (Commission of the European Communities 2005). Por parte del grupo minoritario, es necesaria la aceptación de ciertas normas sociales básicas, necesarias para una correcta convivencia y para el establecimiento de relaciones con la sociedad mayoritaria. Existe reticencia al cumplimiento de estas normas, debido a que el colectivo minoritario tiende a pensar que adaptarse a las costumbres de la sociedad mayoritaria supone una pérdida de su identidad y de los rasgos culturales que los definen. Pero es necesario destacar que esta adaptación a la convivencia se puede

compatibilizar con el fomento de la cultura y la identidad étnica. Y, por parte del grupo mayoritario, es necesario que se cree un clima de apertura a la diversidad social, evitando las actitudes de evitación o acoso.

1.3. LAS POLÍTICAS URBANAS DE DESEGREGACIÓN ESPACIAL

A lo largo de los últimos años se ha extendido la creencia de que la concentración étnica en las ciudades, sobre todo si va unida a la falta de recursos, acaba convirtiéndose en foco de disturbios y problemas sociales, dificultando a su vez la cohesión social. Así, la mayoría de las políticas públicas destinadas a facilitar el acceso a vivienda de personas pertenecientes a minorías étnicas, tienen como objetivo su dispersión residencial, con el fin de favorecer la integración en la sociedad de acogida. Pero no existe un acuerdo generalizado sobre la relación entre la segregación espacial y la desigualdad social (Musterd 2005), y existe la preocupación de que, a pesar de esta falta de evidencias, se estén utilizando políticas de mezcla poblacional involuntaria como un “atajo” para controlar a las minorías étnicas (Harrison, Law et al. 2006).

De hecho, la segregación puede ser interpretada como el modo que tienen las personas de minorías étnicas de lograr apoyo, seguridad y solidaridad dentro de su grupo, desarrollando el denominado capital social de unión (Bolt, Ozuekren et al. 2010). Dentro de esta concepción, las políticas de dispersión no llevarían a una mayor integración, sino que darían lugar a un mayor aislamiento de las redes sociales que les daban acceso a distintos recursos (Arin 1991).

A pesar de esta discrepancia, la normativa europea recoge la necesidad de implementar medidas integradas en materia de vivienda en favor de los grupos marginados, y todas aquellas intervenciones necesarias de cara a eliminar la segregación (Parlamento Europeo y Consejo 2010), estableciendo como requisitos para la obtención de fondos provenientes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que la inversión en vivienda vaya acompañada de acciones en materia de educación, salud, inclusión social y empleo, y, en segundo lugar, que la situación geográfica de las viviendas asegure la integración espacial de los grupos marginados,

sin contribuir a la segregación, al aislamiento o a la exclusión (Comisión Europea 2010b). Por su parte, el Consejo Europeo recomienda específicamente el fomento de la desegregación espacial para garantizar la igualdad en el acceso a vivienda de la población de etnia gitana (Consejo Europeo 2013).

Para dar explicación a las causas de la segregación de este grupo social, es necesario recurrir al concepto de doble vía. Por una parte, está su fuerte sentimiento de pertenencia al grupo. Las personas de etnia gitana anteponen siempre el bienestar del grupo al suyo personal. Ser gitano significa seguir una serie de normas y valores propios, que se van transmitiendo de generación en generación, y de ahí que su concepto de espacio esté estrechamente vinculado a la familia. El proceso de sedentarización de esta minoría étnica en las ciudades supuso que su vida se desarrolle entre normas diferentes a las suyas. Para hacer frente a esta nueva situación, han optado por vivir unidos, pero segregados de la sociedad mayoritaria, normalmente en barrios o poblados sin servicios básicos ni infraestructuras (Rodríguez 2011). Desde este punto de vista, aplicar políticas de desegregación espacial que rompan esta unidad grupal no sólo supone que estas personas pierdan la solidaridad que encontraban dentro del grupo, y que en ocasiones es esencial para su supervivencia, sino que choca de frente con uno de los valores fundamentales de esta comunidad. Por este motivo, es esencial que estas intervenciones de desegregación tengan en cuenta este aspecto.

Y por otro lado, es necesario subrayar la persistencia de problemas de discriminación hacia las personas gitanas en el mercado privado de vivienda. Aunque los miembros de esta minoría tengan medios económicos suficientes, muy pocos particulares aceptan venderles o alquilarles sus propiedades, con lo que quedan relegados a las infraviviendas de sus poblados. Según los datos proporcionados por la FRA⁷ (2009), la encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación muestra que un 11% de los miembros del colectivo gitano entrevistados por la agencia EU-MIDIS⁸, sufrieron discriminación en los doce meses anteriores por razones étnicas a la

⁷ European Union Agency for Fundamental Rights.

⁸ En el marco de la EU-MIDIS se preguntó a los encuestados sobre la discriminación que habían sufrido, en los últimos 12 meses y los últimos 5 años, en nueve áreas: búsqueda de empleo, ámbito laboral, búsqueda de vivienda en alquiler o compra, ámbito sanitario, área de servicios sociales, ámbito escolar, ámbito hostelería, ámbito comercial y ámbito bancario.

hora de buscar vivienda en alquiler o compra en los siete estados miembros en los que se les entrevistó. Un 70% de ellos indicó que sufrió esta discriminación más de una vez. Además, cerca de un cuarto de los ciudadanos europeos entrevistados reconoce que se sentiría incómodo teniendo un gitano como vecino. Estos datos ponen de manifiesto la vulnerabilidad de este grupo a la hora de acceder a una vivienda normalizada.

En las intervenciones públicas necesarias para facilitar este acceso, el tipo de políticas que cada gobierno decida implementar va a ser uno de los factores determinantes a la hora de explicar la inequidad social y espacial (Jiménez 2008). En esta línea, Arbaci (2007) relaciona la segregación étnica en las ciudades europeas con la política social y redistributiva llevada a cabo a nivel local, regional o nacional.

Así, aquellas regiones que tienen un régimen de bienestar liberal (como Gran Bretaña e Irlanda, y fuera de Europa, Estados Unidos), son las que presentan mayores niveles de segregación. Este sistema liberal se caracteriza por limitarse a dar protección individual a las personas de escasos recursos, y por intervenir moderadamente en materia de vivienda, sacando al mercado un escaso número de viviendas sociales en alquiler, mientras que se promueve mediante incentivos la adquisición de vivienda en propiedad.

Por el contrario, aquellas ciudades con un régimen de bienestar corporativista (como Alemania, Austria, Bélgica o Italia), son las que tienen menores niveles de segregación. Este régimen se caracteriza porque el estado sustituye al mercado en la provisión de bienestar, y, en política de vivienda, posee un sistema único de alquiler, tanto público como privado, promovido por el estado, que interviene temporalmente para solucionar las imperfecciones del mercado. Este sistema intenta también equilibrar los tres tipos de tenencia: la propia construcción, la provisión privada y la provisión pública.

Por tanto, el modelo de política de vivienda llevada a cabo en el régimen de bienestar corporativista sería una opción a tener en cuenta para el diseño de políticas de vivienda destinadas a combatir la segregación. Se muestra, a continuación, cómo en

España se ha venido desarrollando un modelo de bienestar mixto en materia de vivienda, con rasgos propios de ambos regímenes, el corporativista y el liberal.

1.4. ACCESO A VIVIENDA Y ERRADICACIÓN DEL CHABOLISMO EN ESPAÑA

El modelo de crecimiento urbano desarrollado en España, está sin duda marcado por la masiva construcción de viviendas, que ha tenido su punto álgido en la década de 1997-2007. A partir del año 2007, quedó patente que el excesivo peso del sector inmobiliario en la economía española era imposible de mantener. Este auge de la construcción ha sido propiciado por la clara preferencia de los españoles por la adquisición de vivienda en propiedad, para uso propio y también como inversión (García 2010, Pareja-Eastaway 2009). Esto ha dado lugar a un importante stock de viviendas vacías en España. Por otro lado, los precios de la vivienda, que alcanzaron máximos históricos en 2007 y 2008, siguen situados a niveles inaccesibles para una gran parte de la población. Además, el Índice de Precios al Consumo Armonizado del alquiler se ha ido manteniendo a un nivel estable a lo largo de los últimos años (Ministerio de Fomento 2014), mientras que la renta real disponible de los hogares españoles disminuye paulatinamente. Así, a la dificultad de acceso a vivienda es necesario sumar las penurias que sufren muchas familias para su mantenimiento, ya que cada vez les es más difícil afrontar el pago de las cuotas mensuales de hipoteca o alquiler. A medida que los hogares se ven incapaces de afrontar estas cuotas, y deben abandonar sus viviendas, el stock de viviendas vacías sigue en aumento. Esto ha provocado un sentimiento colectivo de rechazo, materializado en los movimientos populares en contra de los desahucios, en los que se reclama el derecho constitucional a una vivienda digna.

Desde los años 60, las políticas de vivienda llevadas a cabo en España con el fin de facilitar el acceso a los colectivos con más dificultades, se basaron principalmente en la construcción de viviendas públicas en la periferia de las ciudades, que luego eran vendidas a precios reducidos. Por un lado, este tipo de políticas no contribuyeron a disminuir la segregación de estos colectivos, ya que una gran parte de estas zonas periféricas terminaron convirtiéndose en barrios marginales. A raíz de estas

experiencias fallidas, los gobiernos locales comenzaron a incluir planes transversales de inserción social dentro de sus acciones de realojo de colectivos con dificultades (Tormo Santonja, Fonseca Maia et al. 2003). Y, por otro lado, hasta el cambio de legislación del año 2005, estas viviendas dejaban de pertenecer al parque social en cuanto eran vendidas. Por este motivo, los gobiernos locales no disponen actualmente de viviendas públicas suficientes en las que poder alojar a los más necesitados (Rodríguez 2010), ni tampoco existe una política de vivienda que logre compensar o regular la inaccesibilidad al mercado de vivienda (Subirats, Riba et al. 2004). Como consecuencia, los habitantes se distribuyen según su nivel de renta en las ciudades, en las que siguen existiendo viviendas con graves deficiencias, habitadas por colectivos con escasos ingresos y dificultades sociales (Rodríguez, 2010).

Una de las manifestaciones más evidentes de la desigualdad en la distribución urbana es la persistencia de poblados chabolistas. Estos poblados suelen estar apartados del núcleo urbano y carecen de los servicios y equipamientos mínimos. Si estos núcleos poblacionales no son conflictivos y están alejados de la ciudad, no suele haber una importante intervención pública. Esta suele hacerse patente cuando el problema se hace visible debido a la creciente urbanización, que hace que se vaya ampliando la ciudad hacia las zonas que ocupan estos asentamientos (Echazarra 2009).

Estos poblados están conformados mayoritariamente por personas de etnia gitana. Hasta finales de los años 50, los miembros de esta minoría residían de forma dispersa en las afueras de las ciudades españolas, en pequeños grupos parentales. Ocupaban terrenos públicos vacíos y no urbanizables. Pero durante el período 1958-1978, se produce un importante proceso de concentración de la población de etnia gitana. Las ciudades experimentan un fuerte proceso de expansión, y los terrenos ocupados por esta minoría son recalificados para convertirlos en edificables. Las familias fueron expulsadas y trasladadas a grandes terrenos más alejados de la ciudad, dónde se encontraban con otras familias gitanas que habían pasado por el mismo proceso, y con personas no gitanas en situación marginal. Pero los primeros en favorecerse de las ayudas públicas para el acceso a vivienda fueron los no gitanos, quedando estos nuevos mega-poblados habitados casi exclusivamente por personas de etnia gitana (San Román 1997a).

Una de las políticas públicas más usadas para combatir el chabolismo en España es el realojo, consistente en facilitar una nueva vivienda normalizada a cada una de las unidades convivenciales del poblado, proporcionándoles ayudas públicas para que puedan soportar su coste. A medida que se van efectuando los realojos, se procede a la demolición de las chabolas. Es innegable que una gran parte de la población de etnia gitana residente en chabolas o infraviviendas, ha accedido a una vivienda normalizada a través de este sistema. Pero este tipo de políticas han acarreado inconvenientes de todo tipo, que provocan que el propio término “realojo” se perciba de forma negativa entre la población.

El principal problema es el derivado de la aplicación de políticas a corto plazo, que buscan la inmediatez antes que la eficiencia de las actuaciones a largo plazo. Muchos organismos públicos centran sus esfuerzos y recursos únicamente en la provisión de vivienda, sin pensar en la necesidad de complementar esta actuación con otras medidas de desarrollo e integración social y con una estrategia que permita generar empleo y oportunidades económicas para este grupo social, de modo que no sea necesario el apoyo público continuo (Porter 1996).

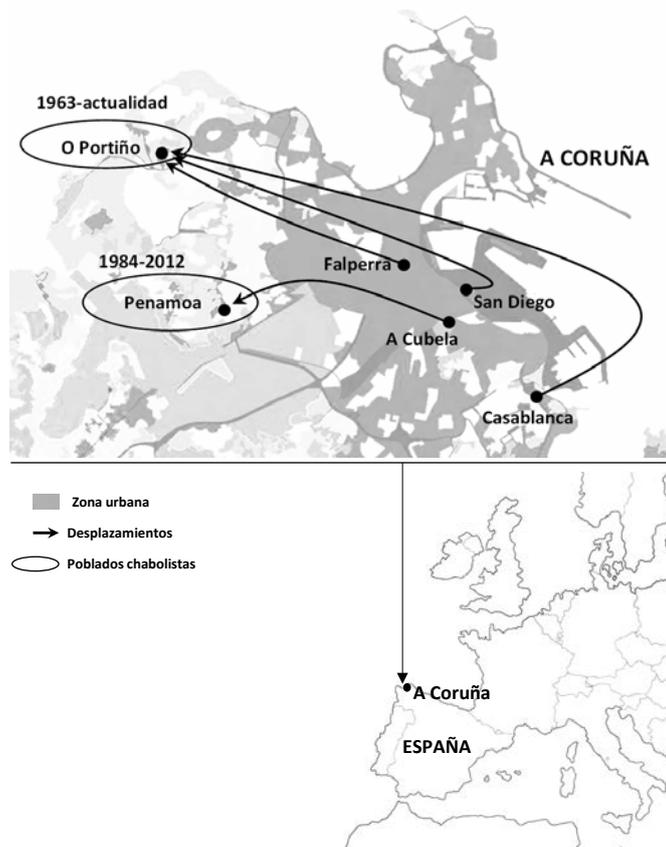
En numerosas ocasiones, las viviendas normalizadas usadas para efectuar los realojos se sitúan en otros barrios desfavorecidos de la ciudad, lo que se denomina como desplazamientos horizontales (Bolt, Van Kempen et al. 2009). Esto se debe fundamentalmente a los precios asequibles de la vivienda en estas zonas y a un menor nivel de rechazo por parte de los vecinos a que se efectúen allí los realojos. Como consecuencia, estas familias van a continuar padeciendo en sus nuevos hogares los mismos problemas de pobreza y exclusión, ya que, aunque se adapten pronto a su nueva red social, esta se sigue caracterizando por la ausencia de oportunidades de desarrollo socioeconómico (Echazarra 2010).

Además, los desplazamientos suelen ser involuntarios, obviando la importancia de que las familias que entran en un proceso público formen parte de la toma de decisiones y que estas se tomen de común acuerdo (Hill, Hupe 2011). De hecho, en la mayor parte de los casos, la resistencia al realojo provoca el abandono de las nuevas

viviendas en cuanto surge el más mínimo conflicto. Y con este retorno a las chabolas, el ingente esfuerzo económico de la administración pública cae en saco roto.

Por tanto, cuando el objetivo es simplemente “limpiar” de chabolas una determinada zona de la ciudad, debido a la mala imagen que producen, se suelen aplicar políticas públicas inadecuadas que, en lugar de solucionar los problemas de vivienda de los chabolistas, generan incluso un aumento de su exclusión social. Se suele seguir la línea de “la ciudad de las esquinas”, arrinconando a los colectivos marginales y alejándolos cada vez más del espacio central de convivencia e integración (Cartelle Fernández, Fernández de Sanmamed Sanpedro, Beatriz et al. 2003). De este modo, se resuelven los síntomas del problema a corto plazo, pero a medio y largo plazo el problema se agrava o incluso se cronifica, mientras se continúan aplicando el mismo tipo de políticas (Leal Maldonado 2002).

Figura 1. Mapa de desplazamientos de núcleos chabolistas a las afueras de la ciudad de A Coruña



Fuente: Elaboración propia a partir de mapa de datos de ocupación del Instituto Geográfico Nacional de España (2014).

En la ciudad de A Coruña existen dos claros ejemplos de este tipo de actuaciones, que fueron las que dieron lugar a la formación de los poblados de O Portiño y Penamoa. La Figura 1, recoge el proceso de desplazamiento de los núcleos marginales de zonas clave de la ciudad a las afueras.

En el año 1963 el gobierno local coruñés tomó la decisión de eliminar del centro de la ciudad las zonas de extrema pobreza. La política aplicada para llevar a cabo esta reconfiguración urbana fue la construcción de cuarenta y cuatro residencias en la zona de O Portiño, barrio situado a las afueras de la ciudad frente al que era entonces el vertedero de basura municipal. Estos habitáculos no cumplían con las mínimas condiciones de habitabilidad, ya que no tenían acceso a servicios esenciales como agua o electricidad. Allí se concentró a las personas procedentes de los distintos núcleos chabolistas existentes por aquel entonces en la ciudad (Falperra, San Diego y Casablanca). Debido al crecimiento demográfico de estas familias, las nuevas unidades familiares formadas se vieron obligadas a construir chabolas de madera en la zona. Con el apoyo de distintas organizaciones benéficas, se fue dotando la zona poco a poco de servicios básicos. La intervención pública en este poblado fue puntual, hasta la catástrofe del colapso del vertedero de basura en 1996, que provocó el desplazamiento de 200 m³ de residuos hacia el poblado (Blanco, Lorenzo 2003). A raíz de este incidente, se selló el vertedero y se rehabilitó el entorno, dotándolo de una amplia zona verde. Este poblado chabolista continúa existiendo hoy en día.

El poblado chabolista de Penamoa siguió un curso distinto. Recientemente erradicado, este poblado ha sido el más emblemático y también el más conflictivo de la ciudad de A Coruña. Se formó en 1984 por el traslado de los habitantes del poblado chabolista situado en el barrio de A Cubela, debido a la urbanización del entorno. Siguiendo el mismo procedimiento que el llevado a cabo en 1963 con los habitantes de O Portiño, el gobierno municipal construyó a las afueras de la ciudad, en el lugar de Penamoa, unas residencias tipo barracón para llevar a cabo el realojo de estas familias. Estas residencias, popularmente conocidas como “casas blancas”, se fueron degradando hasta convertirse en infraviviendas que, junto con las chabolas construidas por las nuevas unidades familiares, carecían de servicios básicos y se encontraban en condiciones muy precarias. Así, el asentamiento fue creciendo hasta

llegar a ocupar una extensión de 30.000 metros cuadrados, con 99 familias censadas. Recientemente, la expropiación de los terrenos ocupados por el poblado para la construcción de una importante vía de acceso a la ciudad, apremió la erradicación de este asentamiento y el nuevo desalojo de sus ocupantes.

Con estos ejemplos podemos ver las consecuencias de las medidas puntuales de desalojo que tienen como principal objetivo la demolición de los poblados chabolistas. Los habitantes de estos poblados se ven forzados a desalojar sus chabolas, y la presión les obliga a aceptar otros alojamientos, aunque no sean adecuados, a lo cual también influye la falta de recursos económicos y la discriminación al acceso de mercado de vivienda (Bolt, Van Kempen 2010). Con el desplazamiento y concentración de habitantes de pequeños asentamientos a las afueras de las ciudades, lo que se consigue es un efecto “bola de nieve” que empeora el problema y perpetúa la necesidad de intervención pública.

1.5. LOS PLANES ESTRATÉGICOS CONTRA EL CHABOLISMO EN GALICIA

Los poblados chabolistas comenzaron a surgir en Galicia a raíz del proceso de sedentarización de la comunidad gitana en esta comunidad autónoma. Según apunta el *Valedor do Pobo* (2005), a principios del siglo XX las familias gitanas gallegas eran nómadas, y se dedicaban al intercambio de bienes y servicios con la población agraria, con oficios como el de afilador, cesterero o herrero y ayudando en las campañas de recogida de productos del campo. Su sedentarización tuvo lugar en un corto período de tiempo, que va desde los años cincuenta hasta mediados de los sesenta, y está causada por el avance de la industrialización, los desplazamientos migratorios campo-ciudad, la mecanización de la agricultura y el desarrollo de nuevas actividades laborales que obligan a fijar un domicilio de residencia.

El paso del hábitat rural al urbano supuso una ruptura de su aislamiento social y el inicio de un nuevo tipo de relaciones sociales con la sociedad mayoritaria. La comunidad gitana gallega se asentó fundamentalmente en pisos de renta baja, casas o edificios abandonados del centro o periferia de las ciudades y, los de menos recursos económicos, en chabolas construidas en terrenos vacíos. Las primeras actuaciones de

erradicación del chabolismo llevadas a cabo en Galicia fueron la construcción de grupos de casas bajas tipo barracón en la periferia de las ciudades. Pero, debido a la escasa calidad de los materiales empleados, se fueron degradando hasta convertirse en infraviviendas.

El *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012* (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2010), señala los principales factores de exclusión residencial de esta etnia minoritaria:

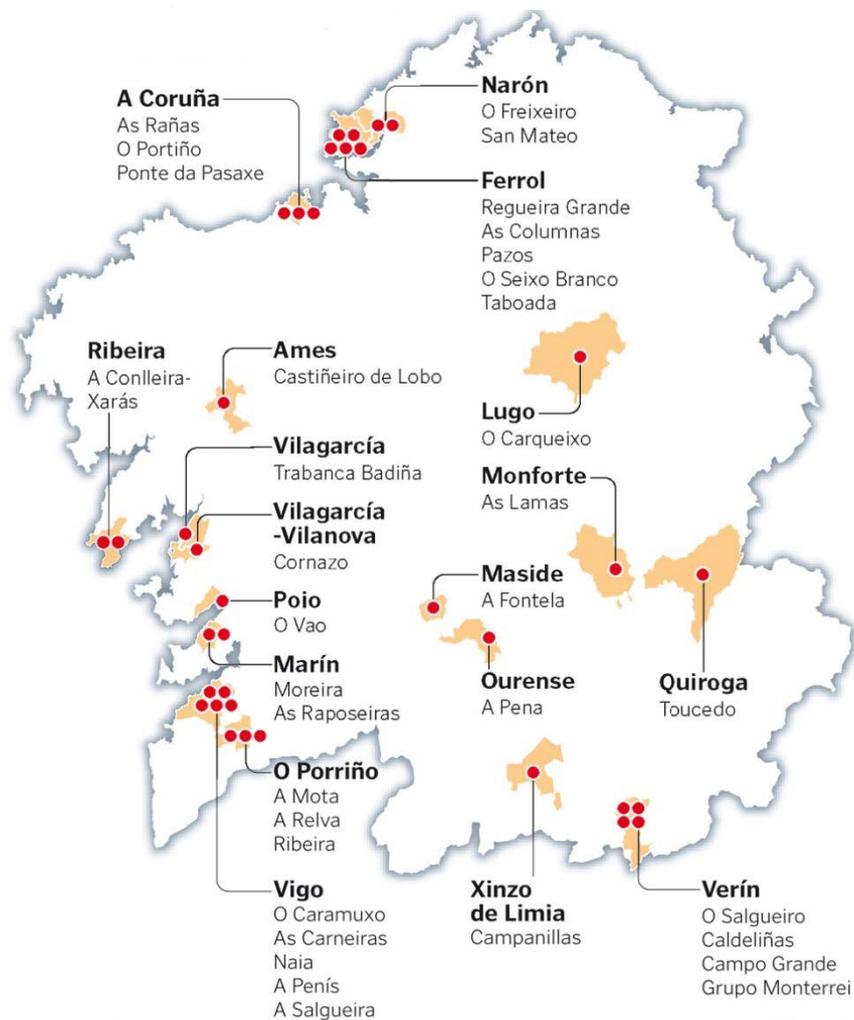
- La falta de recursos económicos para el acceso a vivienda.
- La dificultad para acreditar los requisitos oficiales.
- La persistencia de deficientes condiciones de habitabilidad y la segregación en zonas degradadas, sin acceso a servicios básicos.
- El prejuicio social existente en el mercado libre de vivienda.

Para dar solución a estas dificultades, la comunidad autónoma gallega cuenta con varios planes estratégicos. Uno de los más recientes es la *Estratexia de Inclusión Social de Galicia 2014-2020* (Xunta de Galicia 2014). En esta estrategia se realiza un diagnóstico de la situación del chabolismo en Galicia: en el año 2007 existían 39 poblados chabolistas, 6 menos que en el año 2000. En cambio, el número de habitantes de estos poblados aumenta en estos siete años en 498 personas, situándose en el 2007 en 3.381 personas (un 33% de la población gitana residente en Galicia). A partir de esta fecha y hasta la actualidad, la población chabolista disminuyó aproximadamente en 500 personas, debido sobre todo a los proyectos de erradicación de los poblados de Penamoa en A Coruña, de Maceda en Ourense y de Acea da Ama en Culleredo. En la actualidad, el mapa de chabolismo en Galicia se compone de 36 poblados, repartidos a lo largo de todo el territorio, preferentemente en zonas de costa (ver Figura 2). Por provincias, A Coruña y Pontevedra son las que más poblados chabolistas albergan, 13 cada una, seguidas por la provincia de Ourense con 8 y la provincia de Lugo con 2.

Otro de los datos que señala este informe, es que la comunidad gallega lidera el ranking nacional en cuanto a tasa de chabolismo de la población gitana, superando en 18 puntos porcentuales la media nacional. Por este motivo, en la estrategia de

inclusión se establecen una serie de objetivos específicos para la erradicación del chabolismo y las infraviviendas.

Figura 2. Mapa de poblados chabolistas en Galicia



Fuente: La Voz de Galicia (2015).

Entre ellos se encuentra el de proporcionar alojamientos en viviendas normalizadas, preferentemente dispersas, evitando la concentración. Y también es de destacar que se incluye la necesidad de llevar a cabo las medidas de erradicación de los poblados de mayor tamaño con un enfoque integral, que contemple, además, acciones en el ámbito de la educación, la salud o el empleo.

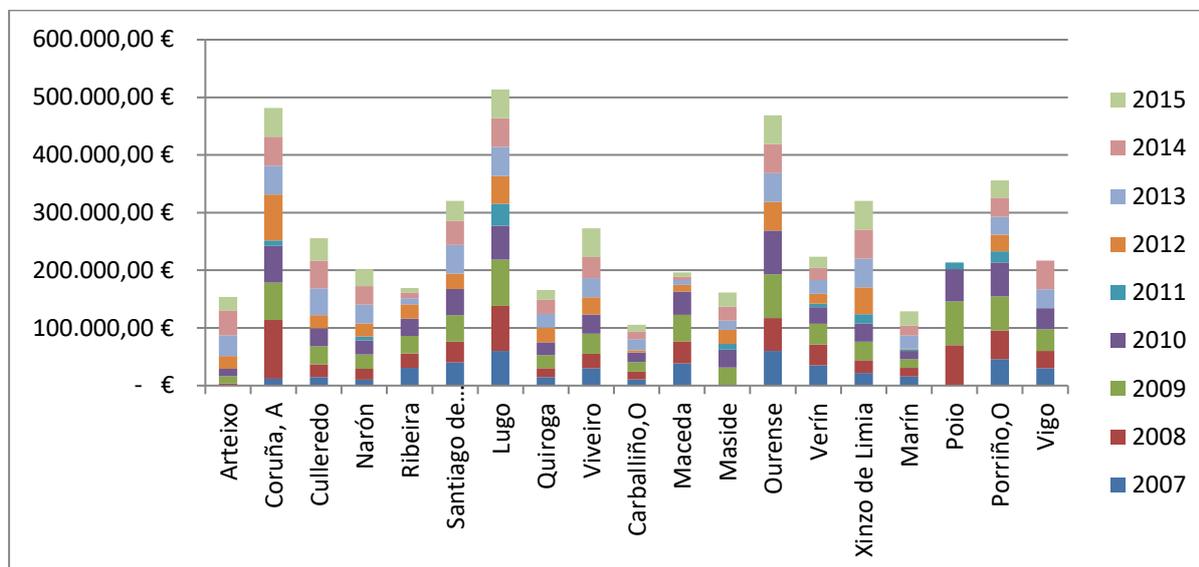
A mayores de la estrategia de inclusión, en Galicia existen varias normas que recogen medidas de acceso a vivienda de personas especialmente necesitadas. Se cuenta con la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia (Presidencia da Xunta

de Galicia 2012). Esta ley dedica el artículo 49 a las viviendas de inserción o asistenciales, y establece que la administración autonómica podrá implementar líneas concretas o convenios de colaboración con administraciones y entidades sin ánimo de lucro para llevar a cabo programas de acceso a vivienda de aquellas personas que requieran de especial atención. También se encuentra en vigor la *Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia* (Presidencia da Xunta de Galicia 2013). En ella se recogen en el artículo 48.1, las ayudas vinculadas al uso de vivienda, y, en concreto, las destinadas a facilitar el tránsito a vivienda normalizada de personas residentes en chabolas o infraviviendas, que serán compatibles con el cobro de un complemento de alquiler previsto en el artículo 20.3. Igualmente, el *Registro Único de Demandantes de Vivienda de la Comunidad Autónoma de Galicia* (Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas 2010a), y el *Programa Aluga* (Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas 2010b), subvencionan la compra y el alquiler de vivienda.

Por otro lado, es de destacar también el *Plan de Desenvolvemento Xitano*, que durante los años 2007-2011 se financió de modo conjunto entre el Ministerio de Sanidad y Política Social del gobierno central y la *Consellería de Traballo e Benestar* de la Xunta de Galicia (Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar 2007). Este plan financia las actuaciones de los ayuntamientos gallegos encaminadas a prevenir y a luchar contra la exclusión social de las comunidades gitanas. Estos planes se incluían dentro de las convocatorias de concesión de subvenciones destinadas a cofinanciar la prestación de servicios sociales por parte de los ayuntamientos, aunque se financian de forma autónoma y separada respecto al resto de actuaciones. Para la concesión de esta subvención, se tiene en cuenta prioritariamente el número de destinatarios potenciales residentes en cada ayuntamiento, además del carácter integral de los proyectos presentados y la coordinación con otras entidades que actúen en este ámbito, entre otros criterios. Teniendo en cuenta esta prioridad, el Gráfico 1 ofrece una visión de la amplitud del problema en Galicia, a través de las cantidades monetarias concedidas a los ayuntamientos durante el período 2007-2015. Destacan los ayuntamientos de A Coruña, Culleredo, Santiago, Lugo, Viveiro, Ourense, Xinzo de

Limia y O Porriño, cuya financiación acumulada en estos nueve años supera los 250.000 euros⁹. El total financiado en este período por el plan ronda los 5.418.000 €.

Gráfico 1. Financiación acumulada durante el período 2007-2015, procedente del *Plan de Desenvolvemento Xitano* de la comunidad de Galicia y del *Programa de Inclusión Social da poboación xitana*. Clasificación por ayuntamientos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Diario Oficial de Galicia (DOG) (Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar 2008, Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar 2009, Consellería de Traballo e Benestar 2010, Consellería de Traballo e Benestar 2011b, Consellería de Traballo e Benestar 2011a, Consellería de Traballo e Benestar 2013b, Consellería de Traballo e Benestar 2014, Consellería de Traballo e Benestar 2015, Consellería de Política Social 2016). Nota: Las cuantías se incorporan en el año en el que se publicó la convocatoria, no en el de su resolución.

Estas convocatorias establecen una serie de actuaciones prioritarias y de criterios para la formulación de los proyectos de desarrollo del pueblo gitano. Las áreas de actuación prioritarias son la erradicación del chabolismo y el acceso a vivienda normalizada, la normalización del alumnado gitano, la empleabilidad y la inserción socio-laboral, la promoción integral de la salud, el acceso y uso adecuado de los servicios normalizados y la mejora de la participación social. Y los proyectos de los ayuntamientos han de incluir la normalización de la población gitana, el enfoque intercultural, la implicación de la comunidad gitana en el proceso de cambio, la coordinación entre los distintos recursos públicos y con las entidades de acción social y la perspectiva de género. En el año 2012, este plan pasa a ser cofinanciado por el

⁹ La cantidad acumulada recibida por el ayuntamiento de A Coruña en el período 2007-2015 asciende a 481.481,91 € la recibida por el ayuntamiento de Culleredo fue de 255.671,89 € el de Santiago recibió 320.194,53 € el ayuntamiento de Lugo alcanzó los 513.855,76 € el de Viveiro 272.933,45 € Ourense 468.763,57 € el de Xínzo de Limia 320.329,19 € y el ayuntamiento de O Porriño 355.899,29 €

Fondo Social Europeo, convocándose este año de forma separada y pasando a partir del 2013 a denominarse *Programas de Inclusión Social da poboación xitana, inmigrante e outras persoas en risco de exclusión*, con partidas económicas separadas para estos tres grupos objetivo (Consellería de Traballo e Benestar 2013a). En relación a la inclusión social de la población gitana, se siguen subvencionando actuaciones transversales en las áreas de empleo, vivienda, educación y salud, a través de itinerarios personalizados, siguiendo las directrices de la Unión Europea en cuanto a la inclusión social.

Gráfico 2. Financiación procedente del *Plan de Desenvolvemento Xitano* de la comunidad de Galicia y del *Programa de Inclusión Social da poboación xitana*. Clasificación por provincias



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Diario Oficial de Galicia (DOG) (Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar 2008, Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar 2009, Consellería de Traballo e Benestar 2010, Consellería de Traballo e Benestar 2011b, Consellería de Traballo e Benestar 2011a, Consellería de Traballo e Benestar 2013b, Consellería de Traballo e Benestar 2014, Consellería de Traballo e Benestar 2015, Consellería de Política Social 2016). Nota: Las cuantías se incorporan en el año en el que se publicó la convocatoria, no en el de su resolución.

El Gráfico 2 muestra la evolución de las ayudas de este plan por provincias. Se puede observar claramente los dos períodos de financiación mencionados, la cofinanciación Xunta-Gobierno central del 2007 al 2011, y la inclusión dentro de estos organismos financiadores del Fondo Social Europeo a partir del 2012, que proporciona un nuevo auge a esta iniciativa aportando el 80% de la financiación. Encabezan el ranking A Coruña y Ourense, provincias en las cuales se han llevado a cabo las erradicaciones más recientes de poblados chabolistas (los de Penamoa y Maceda).

Como podemos observar a través de estos planes de actuación, en la actualidad existe un consenso generalizado sobre la necesidad de incluir las medidas que faciliten el acceso a vivienda dentro de un programa público más amplio, que abarque acciones encaminadas al acceso a otros ámbitos como la educación, el empleo o la sanidad. Además, como se podrá observar también en el análisis cualitativo, se contemplan medidas de desegregación espacial a través de la situación de las nuevas viviendas, con el fin de proveer un mejor acceso a los servicios básicos.

2. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

Este estudio nace con la finalidad de abordar un problema grave y cercano: la persistencia de poblados chabolistas en las ciudades. Estos poblados representan el lado visible de los problemas estructurales de fondo que están impidiendo a sus habitantes acceder a una vivienda normalizada y a un modo de vida digno.

Las intervenciones públicas encaminadas a solucionar este problema en España parten fundamentalmente de los gobiernos autonómicos y locales, siguiendo directrices nacionales y europeas, dado su carácter de problema público. Siguiendo la definición de Bardach (2009), entre los motivos fundamentales por los que se puede definir como público se encuentran los siguientes:

- La existencia de una ruptura del sistema establecido, sobre todo en materia de desigualdad en el acceso a bienes y servicios esenciales.
- La existencia de bajos niveles de vida.
- La existencia de discriminación contra razas u otras minorías.
- Y la existencia de fallos por parte del gobierno en áreas donde tradicionalmente se espera que actúe de manera efectiva.

Aunque en Galicia se ha avanzado mucho en materia de erradicación del chabolismo a lo largo de los últimos años, se puede comprobar que las cuestiones relacionadas con el chabolismo y sus consecuencias siguen llenando páginas y espacios en los medios de comunicación, lo que pone de manifiesto la enorme relevancia de la temática abordada. Por tanto, no se debe dar la espalda a esta realidad, siendo necesario poner todos los medios al alcance para dar con las respuestas estratégicas que permitan a los poderes públicos llegar a la solución definitiva.

El principal objetivo de esta investigación es dotar a las administraciones públicas y organismos que intervienen en los planes de erradicación del chabolismo, de una serie de pautas de actuación eficientes y sostenibles, que favorezcan la cohesión social y la normalización de las condiciones de vida de los afectados, fomentando a la vez su participación tanto en el diseño como en la implementación de las actuaciones, en la

línea de la buena gobernanza propuesta por la Comisión Europea (Comisión Europea 2001). Este tipo de respuestas generan, además, importantes sinergias positivas para el propio gobierno, ya que contribuyen a disminuir la brecha existente entre la demanda de la ciudadanía y lo que el sistema social les ofrece, lo cual favorece el apoyo social al sistema político (Legna 2005). De este modo, no sólo se lograría una mayor eficiencia gestora, sino también una mayor eficiencia social, con el consecuente incremento del valor público de las actuaciones. En palabras de Peter Drucker:

“Gobernar es tomar decisiones fundamentales y hacerlo eficientemente” (Stein 2008).

Para lograr una mayor eficiencia en este tipo de actuaciones, se hace necesario identificar aquellos aspectos vitales de política (*smart practice*), en los que aplicando pocos recursos se logren grandes avances (Bardach 2009), diferenciándolos de los puntos inertes de política, en los que se emplea un gran esfuerzo económico y de recursos sin obtener resultados o sin obtener los resultados esperados. De este modo, se estará ayudando a los responsables públicos en la toma de decisiones en este ámbito, de forma que puedan anticiparse en los pasos de la implementación y controlar de mejor modo las posibles contingencias. Asimismo, se contribuye a eliminar la práctica habitual de actuar primero y luego analizar los resultados, sustituyéndola por un proceso más racional en el que se puedan sopesar las distintas alternativas y elegir la más viable (Pressman, Wildavsky 1973). Teniendo en cuenta lo anterior, se formula el primer objetivo específico:

Objetivo 1: Analizar qué tipo de actuaciones se están llevando a cabo en Galicia para solucionar el problema del chabolismo, observando su evolución y sus resultados.

A raíz de este objetivo, se plantea la siguiente hipótesis de trabajo:

Hipótesis 1: Las actuaciones públicas de erradicación de chabolismo cuyo fin es la obtención de resultados rápidos, se muestran ineficientes al tener en cuenta sólo la parte visible del problema.

Para validar esta hipótesis se lleva a cabo un análisis cualitativo basado en entrevistas en profundidad con agentes implicados en este tipo de políticas públicas.

Este análisis permite la obtención de líneas comunes de actuación contra el chabolismo en la comunidad autónoma gallega, así como la diferenciación entre tipos de políticas fallidas y exitosas.

Por otro lado, para que las intervenciones realizadas sean sostenibles y alcancen el objetivo de inclusión socioeconómica de las familias afectadas, se hace necesario superar un gran obstáculo, que es el derivado del alto grado de rechazo social hacia las políticas de erradicación del chabolismo llevadas a cabo por los poderes públicos, síntoma de algún tipo de fallo en su diseño y/o implementación. Teniendo esto en cuenta, se formula el segundo objetivo específico:

Objetivo 2: Analizar si las actuaciones que se están llevando a cabo en Galicia para solucionar el problema del chabolismo, están favoreciendo la inclusión socioeconómica de los afectados.

Este objetivo da lugar a la segunda de las hipótesis de trabajo:

Hipótesis 2: Existe un problema de rechazo hacia la inclusión socioeconómica de la población chabolista, tanto por parte de los propios afectados como por parte de la sociedad de acogida, debido a problemas de adaptación y a la persistencia de actitudes de discriminación.

Para validar esta hipótesis se lleva a cabo un análisis cuantitativo, a través de una prueba de contraste de medias según el grupo social de pertenencia de las personas que participaron en el cuestionario, diseñado para medir las percepciones en cuanto a inclusión. Este análisis permite determinar si existen diferencias significativas entre ambos grupos sociales en sus actitudes frente a los distintos ámbitos de inclusión.

Y, por último, no se entiende la erradicación del chabolismo sin una política de acceso a vivienda normalizada. Pero la experiencia muestra que este no debe ser el único aspecto en el que deben intervenir los poderes públicos. La aplicación de programas transversales en los que se incide a la vez en la educación, el empleo o la salud se están imponiendo en la actualidad. Por tanto, el tercer objetivo específico de este estudio es el siguiente:

Objetivo 3: Analizar cuáles son los principales factores que influyen en las políticas públicas de erradicación del chabolismo, identificando las dimensiones relevantes que caracterizan el problema y facilitando de este modo el proceso de toma de decisiones.

Partiendo de este objetivo, se plantea la tercera hipótesis:

Hipótesis 3: Las políticas públicas de erradicación de chabolismo que incluyen programas transversales de desarrollo, además del acceso a una vivienda digna, favorecen el acceso a los distintos ámbitos de ciudadanía, lo que da lugar a una mayor aceptación social.

Para validar esta hipótesis se utiliza de nuevo un análisis de tipo cuantitativo, en el cual se profundiza en el estudio de los resultados del cuestionario a través de un modelo de ecuaciones estructurales. Este modelo va a permitir determinar cuáles son las principales dimensiones a tener en cuenta a la hora de diseñar y llevar a cabo políticas de erradicación del chabolismo, así como la relación existente entre estas dimensiones, permitiendo establecer puntos “palanca” hacia los cuales orientar las decisiones.

3. METODOLOGÍA DE ESTUDIO Y RESULTADOS

La metodología que se ha empleado en la elaboración de este estudio combina el análisis de tipo cualitativo con el análisis cuantitativo. En primer lugar, se procede a la realización de entrevistas en profundidad con los agentes implicados en los procesos, para la obtención de la información general cualitativa sobre las medidas llevadas a cabo en poblados chabolistas gallegos. A continuación, se ha elaborado y validado un cuestionario para observar las percepciones de las personas afectadas por los programas públicos de erradicación del chabolismo en los distintos ámbitos de inclusión social y económica, con el objetivo de comprobar si las medidas llevadas a cabo han sido efectivas en cuanto a desarrollo e integración de los afectados, en la línea de las propuestas europeas de desarrollo urbano sostenible. Este cuestionario es el que va a proporcionar los datos cuantitativos, para cuyo estudio se ha utilizado un análisis de comparación de medias y un modelo de ecuaciones estructurales.

Se expone a continuación con más detalle esta parte metodológica del estudio, dividiéndola en dos grandes bloques, el análisis cualitativo y el análisis cuantitativo.

3.1. ANÁLISIS CUALITATIVO

Con el fin de comprobar qué tipo de actuaciones se están llevando a cabo en Galicia para resolver el problema del chabolismo, y si estas acciones están dando buenos resultados en términos de inclusión y mejora del bienestar de las familias afectadas, se ha realizado un estudio en profundidad en una serie de poblados chabolistas gallegos. Este estudio ha consistido en la recopilación de información a través de visitas y entrevistas con los distintos agentes de los organismos implicados en la puesta en marcha de los planes de erradicación. Los poblados analizados, así como la procedencia de las fuentes consultadas se señalan en la Tabla I.

Dadas las dificultades en el acceso a este tipo de información, los criterios para la selección, tanto de los poblados como de los profesionales entrevistados, han sido los de relevancia y accesibilidad. En todos los poblados chabolistas a los que se ha tenido acceso se han aplicado actuaciones de erradicación del chabolismo y/o de mejora de

las condiciones de vida de sus habitantes. Y los distintos agentes consultados, que han proporcionado los datos de modo voluntario, han intervenido directamente en estas actuaciones.

Tabla I Origen de los datos sobre los poblados chabolistas analizados

Poblado chabolista	Fuentes consultadas
Acea da Ama (Culleredo)	Ayuntamiento de Culleredo
Penamoa (A Coruña)	Fundación Secretariado Gitano ¹⁰
San Mateo y Freixeiro (Narón)	Fundación Secretariado Gitano
O Carqueixo (Lugo)	Asociación Promoción e Integración Gitana de Lugo ¹¹ y Fundación Secretariado Gitano

Fuente: elaboración propia.

Los datos han sido obtenidos a través de entrevistas abiertas, guiadas por el siguiente esquema:

- Situación de los poblados existentes.
- Origen de estos poblados (otras zonas de Galicia, extranjeros).
- Principales problemas.
- Tipos de políticas aplicadas.
- ¿Existen datos actualizados de número de chabolas y habitantes?
- ¿Qué barrios han acogido a las personas realojadas?
- Financiación.

Los datos aportados se recogen mediante notas y audio para su posterior clasificación manual según temática. Las entrevistas se realizaron en distintos momentos temporales:

- Durante los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2010, se recopilaron los datos correspondientes al poblado de Acea da Ama, Culleredo, en el que se

¹⁰ Fundación Secretariado Gitano: Esta fundación tiene proyectos y servicios destinados a promover la igualdad de oportunidades para la población gitana, en particular en las áreas de empleo, educación y vivienda. En el noroeste de España han firmado acuerdos con varios municipios para implementar los planes de erradicación del chabolismo. A Coruña, Narón y Lugo han sido tres de los ayuntamientos en los que han desarrollado estos planes.

¹¹ Asociación Promoción e Integración Gitana de Lugo: Esta asociación gestiona programas que promueven la educación, el acercamiento de la familia a la escuela, el empleo, la rehabilitación de viviendas y la promoción cultural del pueblo gitano en el noroeste de España. Es salientable su actuación en el poblado de O Carqueixo, cuya población se ha visto beneficiada por estos programas.

realizó un estudio previo (Gago-Cortés, Novo-Corti 2015a). Este trabajo se puede consultar en el Anexo I.

- Posteriormente, en los meses de julio, agosto y septiembre de 2014 se recogen los datos correspondientes al resto de poblados analizados.

Se expone a continuación la información obtenida, clasificada por poblados y líneas de actuación, para proceder posteriormente al análisis de los puntos comunes.

3.1.1. ACTUACIÓN EN EL ASENTAMIENTO CHABOLISTA DE ACEA DA AMA, CULLEREDO

La alternativa que se está realizando a medio plazo en el ayuntamiento de Culleredo, tiene como principales metas las siguientes: a) realojar en viviendas normalizadas a las familias que residen en asentamientos chabolistas, a través de una subvención para el alquiler de vivienda; b) conseguir la adaptación de estas unidades familiares en las nuevas viviendas, así como su integración social en los barrios en los que son realojadas y c) facilitar la inserción social y laboral.

Es de destacar la enorme labor previa al realojo realizada por los servicios sociales de este ayuntamiento, siguiendo tres grandes líneas de acción e intervención: el control y seguimiento de los asentamientos, la intervención socio-familiar de preparación para el realojo y el programa de intervención individual con cada unidad familiar.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL POBLADO DE ACEA DA AMA

En el municipio de Culleredo la población gitana es una de las minorías étnicas más importantes, tanto en volumen de población, como en demanda de servicios sociales municipales. Las políticas municipales de erradicación del chabolismo aplicadas en los últimos 30 años, han dado lugar a que la mayor parte de las residencias en las que habitan los miembros de esta minoría étnica estén situadas en edificaciones de tipo vertical.

La historia del asentamiento chabolista de Acea da Ama comienza en 1985, año en el que una familia gitana compuesta por un matrimonio y sus diez hijos, procedente

del barrio coruñés de Vioño, ocupa las ruinas de los Molinos de Acea da Ama¹², en el casco urbano de Culleredo. Pronto se irían sumando más miembros al asentamiento debido a los matrimonios de los hijos.

Aunque ya desde el momento en que surge este asentamiento el ayuntamiento comienza su intervención, aplicando distintos tipos de políticas de educación, salud e higiene y formación socio-laboral, las primeras medidas aplicadas para favorecer el acceso a vivienda no dieron el resultado esperado. En 1995 se solicita por primera vez al gobierno autonómico una ayuda económica específica para la erradicación de infravivienda y chabolismo. El objetivo era adquirir un terreno en el que poder construir viviendas normalizadas destinadas a estas familias. Pero esta ayuda no se resuelve favorablemente. Al año siguiente se vuelve a solicitar, pero esta vez la opción elegida es la de rehabilitación. Se usaría la ayuda para acondicionar una vivienda propiedad del ayuntamiento, que se destinaría al alojamiento de los miembros del poblado. Esta ayuda sí se concede, pero no es posible aceptarla, debido a que un cambio de normas urbanísticas establece la demolición de la vivienda que se pretendía rehabilitar.

Dado que esta primera intervención en materia de vivienda no se pudo llevar a cabo, el ayuntamiento tuvo que aplicar una medida de urgencia ante el peligro que corrían estas personas en las ruinas que ocupaban. Así, se propone al grupo familiar la ocupación, en régimen de préstamo, de una nave industrial contigua que en esos momentos estaba abandonada. La proposición es aceptada y se realiza el traslado, dividiéndose la nave por parte de las familias en departamentos tipo chabola. El ayuntamiento tuvo que aplicar medidas a lo largo del tiempo para mejorar las condiciones de habitabilidad de la nave, ya que la humedad y la acumulación de basuras alrededor procedentes de la compra-venta de chatarra la hacían insalubre.

En los años 2000 y 2001 se realiza otra intervención en materia de vivienda, facilitando el acceso a viviendas verticales en régimen de alquiler subvencionado. En estos años, tres unidades convivenciales pasaron a residir en vivienda normalizada,

¹² Conjunto histórico-monumental que data del siglo XII. Es considerado uno de los molinos más antiguos de la comunidad autónoma de Galicia, España.

quedando el resto de familias residiendo en el poblado. En 2003 se lleva también a cabo un proyecto para la compra de dos viviendas en régimen de propiedad, que es viable gracias a las ayudas autonómicas. Pero hubo dos obstáculos que impidieron el éxito de la actuación:

- La oposición de los vecinos, que se reunieron para comprar las viviendas antes de que fuesen adquiridas por estas familias.
- La negativa de las entidades bancarias a facilitar el crédito necesario para llevar a cabo la operación, a pesar de estar subsidiado por la comunidad autónoma y de actuar el municipio como avalista.

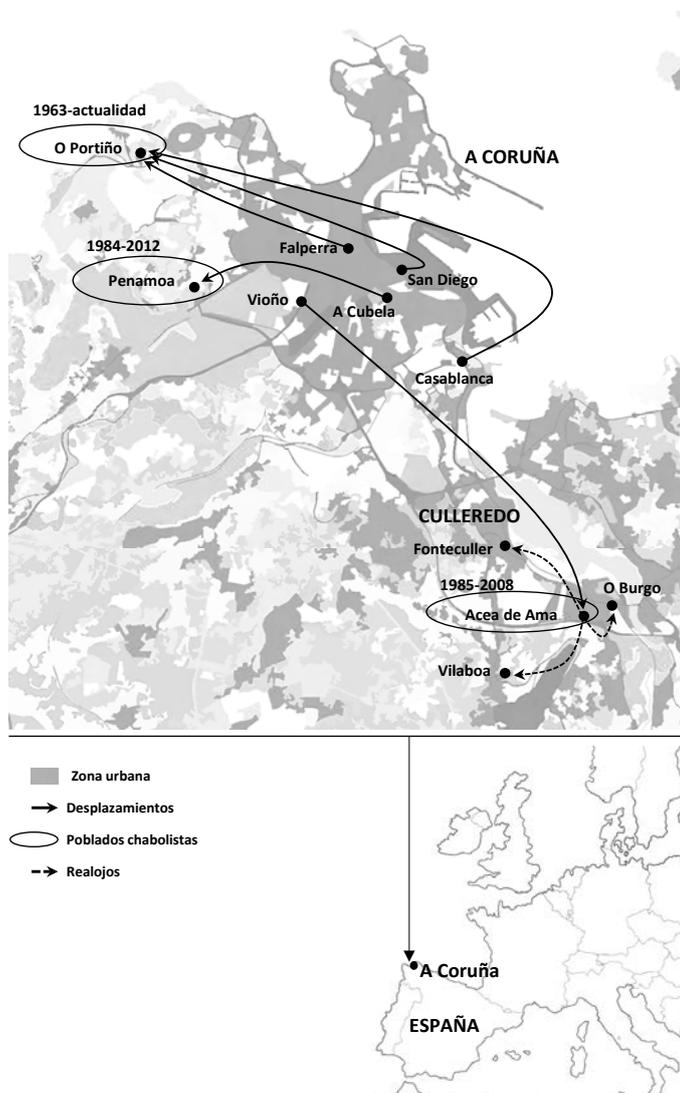
En 2006 los primeros realojos de familias en viviendas verticales resultan fallidos, al producirse su retorno a las chabolas de la nave debido a la finalización de las ayudas al alquiler. A pesar de que se había estado preparando a las familias para que, en el momento de terminarse las ayudas públicas, se hiciesen cargo de la totalidad de los gastos de la vivienda, la opción más viable para estas familias fue el regreso a las chabolas.

La erradicación definitiva de este poblado se produce en el año 2008, momento en el que estaba compuesto por 33 personas, pertenecientes a 7 unidades convivenciales. En esta ocasión, además de contar con las subvenciones autonómicas, el ayuntamiento firma un convenio de colaboración con la entidad social Fundación Secretariado Gitano, dedicada a la promoción integral de la comunidad gitana. En esta ocasión, a la vez que se facilitan los realojos en pisos de alquiler subvencionados, se introducen medidas de presión, como el cese de los trabajos de mantenimiento que el ayuntamiento venía desarrollando en el poblado, o impedir el retorno a las chabolas tapiándolas. Una vez concluido el realojo, la nave que servía de asentamiento fue derruida por completo y la zona que ocupaba en el casco urbano sirve ahora de aparcamiento. Desde que las familias se trasladaran a la nave industrial, el ayuntamiento también realizó obras de rehabilitación del conjunto histórico de los Molinos de Acea da Ama, convertidos en la actualidad en un museo.

Una de las estrategias utilizadas para facilitar el éxito de este segundo y definitivo realojo, se ha centrado en la situación de las nuevas viviendas. Al igual que el

asentamiento chabolista, las viviendas utilizadas para efectuar los realojos están situadas en el núcleo urbano de Culleredo, con el fin de que las familias pudiesen continuar accediendo a los mismos servicios. A la vez, se procuró que no hubiese una excesiva distancia entre ellas. De este modo, se trata de evitar que el cambio de chabola a vivienda normalizada, no rompa en exceso la rutina habitual de las familias. Esta estrategia se diferencia considerablemente de otras aplicadas con anterioridad en ayuntamientos como el de A Coruña, en las cuales, como se ha explicado con anterioridad, se produce un desplazamiento de las familias desde el núcleo urbano hacia las afueras (ver Figura 3).

Figura 3. Desplazamientos de familias procedentes de núcleos chabolistas en los municipios de A Coruña y Culleredo



Fuente: Elaboración propia a partir de mapa de datos de ocupación del Instituto Geográfico Nacional de España (2014).

LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN ACEA DA AMA

Uno de los ámbitos a destacar en esta intervención municipal, es su carácter transversal. No se ha centrado exclusivamente en facilitar el acceso a una vivienda normalizada, sino que se han aplicado, de modo conjunto, una serie de actuaciones que tienen como objetivo la inclusión social y laboral de estas familias. De todas ellas, destacan las políticas aplicadas en educación, acceso al empleo y salud.

EDUCACIÓN

En el caso de Culleredo, las primeras actuaciones en el ámbito educativo tienen como principal objetivo iniciar cuanto antes la escolarización de los menores, por lo que se comienza la intervención con el acompañamiento al centro escolar. De este modo, en el curso 98-99, se consigue completar la escolarización de todos los menores de 5 a 12 años, realizándose un seguimiento del proceso educativo, en coordinación con el centro escolar. En el año 1999, se lleva a cabo la escolarización de los niños de tres años, y, en el año 2000, los jóvenes de 13 y 14 años son incorporados a la Educación Secundaria Obligatoria. Se hace un especial seguimiento a estos jóvenes con el fin de garantizar su continuidad. Aparte de la realización de este seguimiento de la educación de los miembros del poblado en edad escolar, en el 2001 se consigue la incorporación de los padres en el seguimiento escolar de sus hijos.

En esta fecha, la totalidad de la población de etnia gitana cullerdense de 7 a 10 años sabe leer y escribir. De 12 a 17 años, lee y escribe el 75%, de los 17 a los 36 un 44%, y a partir de los 37 años de edad son analfabetos. El 93 % de la población gitana en edad de escolarización obligatoria, asiste diariamente al colegio.

Con el fin de paliar las diferencias existentes en el rendimiento académico y fomentar su interacción con la comunidad escolar, los servicios sociales municipales, en colaboración con padres y tutores, llevan a cabo actividades de refuerzo escolar y ludoteca. Durante cuatro horas a la semana se les proporciona apoyo académico en aquellos aspectos que recomiendan sus profesores. Asimismo, la ludoteca tiene como objetivo fomentar, a través del juego, actitudes de compañerismo, tolerancia y respeto hacia los compañeros, así como el cuidado del material escolar. Los menores también acuden a actividades de informática y a las escuelas culturales municipales. A través de

estas actividades, y contando con la colaboración de padres y profesores, se intenta por parte del ayuntamiento contribuir a una mejor integración tanto en los centros educativos, como en el entorno en el que viven.

También se hace necesario el apoyo educacional en el grupo de adultos. En este caso, desde el año 1992 el equipo municipal de servicios sociales interviene con un proyecto de alfabetización, supervisado por un pedagogo. El proyecto combina el aprendizaje de la lecto-escritura con el aprendizaje del Código de Circulación, ya que la principal motivación de los miembros de este colectivo para acudir a las aulas, es la obtención del carnet de conducir.

ACCESO AL EMPLEO

Las primeras intervenciones de acceso al empleo realizadas en el ayuntamiento de Culleredo, van encaminadas a proporcionar formación a los jóvenes a través de cursos de formación ocupacional y de talleres de habilidades para la búsqueda de empleo. El objetivo es que aprendan un oficio de su elección y que adquieran las habilidades necesarias para realizar las tareas que conlleva la búsqueda activa de trabajo, como pueden ser la confección de currículos, los distintos medios de hacerlos llegar a las empresas, la preparación de entrevistas de trabajo, las vías de búsqueda, la inscripción como demandante de empleo en el servicio público de empleo estatal, etc. Con estas intervenciones se trata de paliar, en la medida de lo posible, la baja cualificación de los miembros de este grupo, incidiendo especialmente en su motivación para la consecución de un puesto de trabajo normalizado.

Otra línea de acción del gobierno municipal, son los estudios de mercado sobre la viabilidad de determinadas actividades económicas a las que se podrían dedicar los miembros del poblado. Por ejemplo, en el año 1999 se realizó un estudio de mercado sobre la viabilidad económica del reciclado de ruedas, aunque los resultados pusieron de manifiesto que no era una actividad productiva, por lo que no se llegó a aplicar.

SALUD E HIGIENE

La primera medida de salud llevada a cabo en el poblado de Acea da Ama, consistió en dar acceso a la sanidad pública facilitando la obtención de la tarjeta sanitaria por

parte de todos los residentes. Para ello, fue necesario el empadronamiento en la nave industrial en la que residían. También se realiza un seguimiento en el domicilio, con el fin de ir creando hábitos de higiene, y supervisando el desayuno antes del acompañamiento al centro escolar de los menores. Se incide también en la adquisición de hábitos de limpieza y mantenimiento, tanto del interior de las chabolas como de su entorno.

Otro de los principales campos de intervención, fue el seguimiento sanitario de los menores. Se incidió en solucionar los problemas de vacunación deficitaria y en mejorar sus problemas de alimentación y nutrición. Desde 1999 se controla que asistan a sus revisiones pediátricas, que cumplan su calendario de vacunación y que acudan a revisiones buco-dentales. En caso necesario, se les facilita también acompañamiento socioeducativo.

También se apoya a las mujeres y a sus familias en el seguimiento médico del embarazo, promoviendo las consultas a especialistas en materia de planificación familiar. Cuando es preciso, se proporciona también acompañamiento socioeducativo. Después del esfuerzo llevado a cabo, en 2002 ya había 5 familias con independencia total en la acción de salud.

3.1.2. ACTUACIÓN EN EL ASENTAMIENTO CHABOLISTA DE PENAMOA, A CORUÑA

Una de las características que, sin duda, ha marcado el asentamiento de Penamoa, ha sido la presencia de un grave problema de tráfico y consumo de estupefacientes. Durante 27 años han residido en él personas de etnia gitana en una situación de completa marginación y exclusión del resto de la sociedad. Se alojaban en chabolas sin servicios básicos y en condiciones de sanidad e higiene precarias. La erradicación de este asentamiento se ha visto apremiada por la construcción de la Tercera Ronda, una importante vía de acceso a la ciudad, cuyo itinerario pasa justo por los terrenos en los que estaba ubicado el poblado. El realojo ha terminado en el año 2012 y el poblado está ahora erradicado. Para ello, el gobierno municipal puso en marcha el Plan Especial de Penamoa (PEP). La mayor parte de las 99 familias censadas en el asentamiento se acogieron a este plan, aceptando y firmando sus correspondientes compromisos de adhesión desde el inicio del programa. Otras se resistieron a abandonar el poblado, y

fue necesario recurrir a la vía judicial para su expulsión. En total el asentamiento estaba compuesto por más de 500 personas.

EL ORIGEN DE PENAMOA

En 1984, el ayuntamiento de A Coruña tomó la decisión de erradicar el asentamiento chabolista existente en la zona de A Cubela, debido a la construcción de un gran centro comercial en la zona. Para ello, expropió los terrenos ocupados por las familias gitanas y derribó las infraviviendas allí situadas, trasladando a sus habitantes a unas parcelas municipales disponibles en el lugar de Penamoa, a las afueras de la ciudad. Allí el ayuntamiento construyó unos pequeños barracones de una planta, con bloque y uralita, conocidos como las casas blancas. El gobierno municipal pactó con las familias que estos barracones constituirían su hogar de modo provisional, entre tanto no se construyeran o adquirieran en la zona los inmuebles que conformarían su residencia permanente.

Éste es el origen de Penamoa, el poblado surge de un apartamiento de las personas desfavorecidas de una zona que se había convertido en clave para la ciudad. Como se ha mencionado anteriormente, este tipo de medidas de intervención que no llevan consigo planes de inclusión social, sino un simple desplazamiento del problema, además de necesitar de una intervención y un gasto público continuo, dan lugar a una situación paradójica: la ciudad crece y se desarrolla de tal modo, que se vuelve a topar de frente con lo que antes se pretendía ocultar en las afueras. En el caso de Penamoa, el levantamiento en las cercanías del mayor complejo comercial del país, junto con la construcción de una importante vía de acceso a la ciudad, hacen que unos terrenos que antes estaban completamente apartados, se sitúen en el punto de mira. Pero esta vez, el problema ya no se puede solucionar habilitando unos barracones. Al haberse tomado medidas a corto plazo y puntuales, el problema fue aumentando exponencialmente durante 27 años. Ha sido necesaria, por tanto, una intervención municipal ambiciosa y de carácter transversal.

LA EVOLUCIÓN DE PENAMOA

Los barracones construidos en Penamoa por el ayuntamiento componían la parte baja del poblado, al que poco a poco irían llegando más personas, que se asentaron en

la parte intermedia, en chabolas construidas por ellos mismos. La parte superior del poblado era conocida como el barrio portugués. Desaparecida la figura de la persona gitana de referencia para el resto de unidades familiares, los enfrentamientos entre los habitantes de Penamoa fueron creciendo, a medida que se acentuaba el aislamiento con el resto de la ciudad.

Con el tiempo, los barracones se fueron degradando hasta convertirse en infraviviendas, que, junto con las chabolas, carecían de servicios básicos y se encontraban en unas condiciones de sanidad e higiene muy precarias. No había servicio de recogida de basura, lo que daba lugar a que esta se apilara a lo largo del poblado, con los consecuentes problemas de plagas de roedores e insectos. Los niños del poblado debían recorrer diariamente kilómetros para poder ir al colegio. Las vías de acceso al poblado, calles y caminos interiores no estaban asfaltadas, no había transporte público y los taxis se negaban a trasladar personas a la zona. Incluso los vehículos de la Cruz Roja y los que asisten a drogodependientes, se quedaban a medio camino, sin llegar a entrar al poblado. Las infraviviendas tenían como principales necesidades la reparación, limpieza, mejora y prolongación de las redes de saneamiento, de agua potable y de alumbrado público, ya que la electricidad era obtenida mediante el enganche ilegal de cables a las líneas de electricidad, y el agua se conseguía del mismo modo mediante la conexión a los depósitos próximos pertenecientes a la compañía municipal de agua.

Las políticas de vivienda encaminadas a subvencionar la autoconstrucción, compra o alquiler de nuevos inmuebles se encontraban con numerosos obstáculos. Por un lado, ningún banco concedía el crédito necesario para la compra o la autoconstrucción debido a la falta de aval y, por otro, los propietarios se negaban a alquilar sus pisos a personas pertenecientes a este conflictivo poblado. Muchos vecinos de los barrios de la ciudad se manifestaron en contra del realojo de los habitantes de Penamoa en sus vecindarios, y ayuntamientos colindantes al de Coruña expresaban abiertamente su malestar por el desplazamiento de familias a viviendas de su demarcación. Y mientras tanto, la situación se iba agravando poco a poco. El año 2006 marca sin duda la evolución de la erradicación de Penamoa. En este año se conocieron las previsiones de inicio de la construcción de la Tercera Ronda, motivo por el cual el poblado debía de

ser necesariamente desalojado en el plazo estipulado. De este modo, en el año 2008 comienza a aplicarse el Plan Especial de Penamoa (PEP), enmarcado dentro de las actuaciones del Programa de Erradicación del Chabolismo del ayuntamiento de A Coruña. Se establece una metodología de trabajo pautada por el gobierno local, en colaboración con la Fundación Secretariado Gitano. El objetivo fundamental del plan es proporcionar una solución definitiva al asentamiento, a la vez que se trata de cambiar la imagen de las personas gitanas en la ciudad. En su diseño inicial se planeó una fase transitoria previa al realojo, en la que las familias se alojarían en unos módulos provisionales situados en el entorno del asentamiento, con el fin de adquirir las habilidades necesarias para una correcta convivencia en las viviendas normalizadas. Finalmente, esta fase fue descartada con anterioridad al inicio de las actuaciones. En el momento en que se inicia el plan, existen 99 familias censadas en el poblado. A finales de este primer año de actuación, 45 familias se habían adherido al plan y 13 familias habían sido realojadas. Se derribaron un total de 25 chabolas.

En el primer cuatrimestre del año 2009, el proceso de realojo de los chabolistas de Penamoa estaba en su primer tercio. Ya se consideraba como un problema pluridisciplinar, que debía abordarse desde diferentes áreas y que iba a tener distintas percepciones por parte de cada grupo social. Como regla general, las familias que se insertaban tenían una acogida normal. Pero el acceso a una nueva vivienda no fue más que una fase dentro de un largo proceso, sin realojar a ninguna familia que no esté preparada para ello. También se trata de tener en cuenta las sensibilidades de las familias que se reubican y las de aquellas personas que van a formar su nuevo ámbito convivencial. El proyecto de la Tercera Ronda, hace que el proceso de desarrolle con una mayor fluidez, ya que se suprime la opción de permanecer en el poblado. El objetivo es que los habitantes del poblado se integren plenamente en los ámbitos social y laboral. De ese modo, podrán acceder a una vivienda normalizada, haciéndose cargo de todas las obligaciones que eso supone. Desde el propio ayuntamiento se reconoce que en el proceso de realojo tuvo que utilizarse en muchos aspectos el método de ensayo-error, al no disponer de un protocolo de actuación ante este tipo de problema. A finales del año 2009, de las 99 familias censadas, 20 residen todavía en el poblado sin integrarse en el plan especial de intervención, 38 familias residen en

vivienda normalizada (la mayor parte en alquiler), 15 familias están en pleno proceso de realojo y 26 familias del poblado se encuentran a la espera de que la comisión que lleva el realojo resuelva sus casos. Las 20 familias que no se adhirieron al plan tenían un plazo de 6 meses para abandonar el poblado y las autoridades locales determinaron poner los medios a su alcance para no permitir que se construyeran chabolas en otras zonas del municipio. En estos momentos, ya se asumía que la única salida para que estas familias abandonaran la zona era recurrir al poder judicial y a las fuerzas de seguridad.

En el año 2012, se procede al derribo de las últimas 8 chabolas, ejecutado a raíz de sentencia judicial, comenzando el proceso de regeneración del poblado en un espacio verde. En este año, 79 de las familias del poblado residen en vivienda normalizada. Según señala la Fundación Secretariado Gitano, estas familias han pasado de la exclusión severa al riesgo de exclusión, lo cual es un primer paso de gran importancia. Pero este año 2012, además de señalar el fin del asentamiento, está marcado también por la ocupación ilegal del edificio vacío de A Moura en A Coruña, por parte de familias expulsadas judicialmente de Penamoa. Este hecho ha puesto en tela de juicio toda la intervención pública realizada en este poblado. A esto es necesario añadir la excesiva politización del problema. La consecuencia ha sido la indignación de las familias realojadas, por ser tratados todos por igual en los medios de comunicación. Para tratar de paliar estas consecuencias negativas, se trata de explicar a la ciudadanía la actuación municipal a través de tertulias radiofónicas.

La opción más utilizada para los realojos ha sido proporcionar viviendas en régimen de alquiler, aunque aproximadamente 15 familias procedentes de Penamoa han adquirido vivienda en propiedad. El 46% de las unidades convivenciales tienen su nueva situación en el ayuntamiento de A Coruña, quedando el resto repartidas entre los ayuntamientos de Sada (3,3%), Oleiros (6,6%), Cambre (10%), Culleredo (10%) y, principalmente, Arteixo, donde se sitúan un 23,3% de las nuevas viviendas, por su proximidad al poblado y por los precios más asequibles. Se ha establecido como criterio de realojo la dispersión, con el fin de romper la presión de grupo y favorecer la convivencia de las familias en entornos normalizados.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN PENAMOA

La metodología empleada para llevar a cabo el realojo del poblado está guiada por dos líneas clave:

- a) La normalización en los distintos ámbitos socio-laborales.
- b) El enfoque intercultural, dando prioridad al desarrollo de las personas más allá de sus diferencias culturales.

Teniendo siempre presentes estos dos criterios, la línea temporal de la actuación en materia de vivienda llevada a cabo en Penamoa es la siguiente:

- Selección de la vivienda, contacto con el propietario y alquiler de la misma por parte de la Fundación Secretariado Gitano.
- Derribo de la chabola, coordinado por todo el equipo y apoyado por otros servicios del municipio.
- Mudanza a la nueva vivienda.
- Acercamiento a los servicios normalizados.
- Mediación entre usuarios y recursos.
- Elaboración de informes de referencia.
- Derivaciones a recursos específicos según el caso.
- Coordinación con el servicio al cual han sido derivados.

ACCESO A VIVIENDA

Una de las actividades básicas realizadas, dentro del seguimiento de las familias, ha sido informarles de las distintas ayudas públicas de acceso a vivienda existentes en el momento de la intervención. Las ayudas utilizadas para dar soporte económico al acceso a nuevas viviendas normalizadas fueron las siguientes:

- El programa autonómico de ayudas para la erradicación del chabolismo.
- Inscripción en el Registro Único de Demandantes de Vivienda en Galicia, con el fin de optar al alquiler o la compra de una vivienda protegida o subvencionada.
- El Programa Aluga, al cual se accede a través del Registro Único de Demandantes de Vivienda de Galicia.

- La Renta Básica de Emancipación para jóvenes de 22 a 30 años, que establecía una subvención para personas residentes en viviendas de alquiler.

Además de proporcionar información a las familias sobre estas ayudas, también se les facilitó apoyo en la tramitación y gestión de las solicitudes hasta su aprobación, realizando el posterior seguimiento una vez realojadas. Este seguimiento incluye planes de intervención individualizados para cada una de las familias realojadas, realizándose acciones de educación familiar, de formación en economía y organización doméstica y de intermediación con la comunidad de vecinos y con el entorno de las familias.

Dentro de estas actividades de intervención destaca el trabajo educativo relacionado con el pago de suministros de gas, agua y electricidad en las viviendas con alquiler subvencionado, ya que estas familias nunca tuvieron que afrontar este gasto con anterioridad al realojo. En el año 2012, un 56,7% de los suministros están a cargo de las propias familias, lo que constituye un buen indicador de su normalización. Un 26,7% tienen el pago de los suministros compartidos con la Fundación Secretariado Gitano, y un 16,7% no son capaces de afrontar estos pagos, por lo que son asumidos en su totalidad por esta Fundación.

ESCOLARIZACIÓN Y EDUCACIÓN FAMILIAR

Otra de las líneas de intervención que se lleva a cabo una vez finalizado el realojo del poblado, es la encaminada a la escolarización de menores y control de su absentismo, paso fundamental de cara a la normalización. En el año 2012, todos los menores participantes en el programa están escolarizados, aunque los datos de absentismo son preocupantes. Entre los motivos que pueden provocar la falta de asistencia a las aulas, se sitúan el desfase curricular de los menores y la dificultad de incorporación a centros educativos situados fuera de su entorno conocido, lo que provoca un alto grado de desmotivación. Es de destacar, al respecto, un mayor abandono de las chicas en cuanto termina la educación primaria y de los chicos un poco más tarde, a lo largo de la educación secundaria.

También se llevan a cabo en esta etapa, acciones de educación familiar, con un seguimiento del estado de las viviendas en las que se encuentran realojados. Durante

el año 2012, los educadores han realizado un total de 810 visitas técnicas a los pisos en los que habitan familias realojadas en el marco del programa. Muchas de estas familias han presentado problemas de adecuación al nuevo espacio de hábitat, que han dificultado su correcta integración en la comunidad de vecinos. Las reuniones mantenidas con los representantes de estas comunidades ponen de manifiesto la dificultad de aceptación de determinados perfiles. El ejemplo más dramático ha sido la detección de casos de violencia de género, que antes permanecían ocultos al ocurrir en un entorno de completa exclusión social. Ahora estos casos son identificados y denunciados de manera inmediata por los vecinos, permitiendo la actuación inmediata del equipo de intervención.

Por tanto, los pilares básicos en torno a los que se centra la educación familiar son:

- La dificultad de convivencia en el entorno.
- La falta de normas de convivencia dentro del entorno familiar. Para lograr avances en este aspecto, es necesario tener en cuenta dos conceptos fundamentales:
 - A) Derechos: educar en torno a los derechos que se adquieren al ser ciudadano e incluirse dentro de una sociedad.
 - B) Deberes: educar en los deberes que se adquieren al entrar a formar parte de esa sociedad.

EMPLEO

Otro de los indicadores que reflejan el grado de desarrollo de las familias, es el número de personas que participan en el programa de empleo. La Fundación Secretariado Gitano tiene en marcha desde el año 2000 el programa Acceder. Se trata de un programa de intermediación laboral que tiene como principal objetivo la incorporación efectiva de la población gitana al empleo. Desde el año 2011, este programa tiene la autorización para funcionar en toda España como agencia de colocación. En el año 2012, se derivan a este programa un total de 58 personas. De

ellas 48 tienen ya su diagnóstico pre-acceder o de baja empleabilidad y 10 ya están incluidas en el programa. De estas 10, 4 ya han realizado la formación.

3.1.3. ACTUACIÓN EN LOS ASENTAMIENTOS DE NARÓN: SAN MATEO Y FREIXEIRO

En el municipio de Narón existen actualmente dos poblados chabolistas, habitados íntegramente por personas de etnia gitana: San Mateo y Freixeiro. Estos poblados surgen en la década de los 70, a raíz del desalojo de familias gitanas procedentes de otros asentamientos del ayuntamiento lindante de Ferrol. Aunque tienen un origen común, la situación de estos dos poblados no puede ser más diferente. Mientras que en San Mateo la convivencia y las relaciones tanto dentro como fuera del poblado son buenas, facilitando de este modo la labor social encaminada a mejorar su nivel de vida y a facilitar el acceso a una vivienda normalizada, en Freixeiro el alto grado de peligrosidad existente, debido al tráfico de drogas que se desarrolla en su interior, hace que no sea posible realizar una intervención adecuada a las necesidades de sus habitantes.

Dentro de sus acciones de intervención, el ayuntamiento de Narón firmó un convenio de colaboración con la Fundación Secretariado Gitano, con el fin de cubrir las líneas de actuación en estos dos asentamientos. Este convenio se inició en el año 2007, y durante este tiempo la actuación se ha centrado especialmente en el seguimiento educativo y en la intermediación en la búsqueda de vivienda normalizada. La financiación para llevar a cabo esta intervención procede básicamente del *Plan de Desenvolvemento Xitano* y de las subvenciones de la Diputación de A Coruña para la erradicación del chabolismo. El organismo provincial financia los salarios de los profesionales que participan en el proyecto para la inclusión residencial de la comunidad gitana. En este ámbito de vivienda, se ha facilitado el acceso a vivienda a cuatro familias procedentes del poblado de San Mateo.

ASENTAMIENTO DE SAN MATEO, NARÓN

En el poblado de San Mateo residen 28 personas de etnia gitana, distribuidas en 5 unidades familiares. Este campamento se sitúa en una zona semi-rural del ayuntamiento, caracterizándose por las buenas relaciones existentes tanto dentro

como fuera del poblado. Es un poblado tranquilo, en el que se siguen realizando las actividades tradicionalmente desempeñadas por los miembros de esta etnia, como la elaboración de cestas artesanales. Inicialmente, la entidad de acción social Cáritas construyó 5 viviendas en el poblado. Con el crecimiento del poblado, una de estas viviendas se ha dividido en dos, otra se ha ampliado, y en otras dos se han construido adosados, hasta completar un total de 9 residencias tipo barracón. De estas, 4 permanecen vacías.

Su origen data de mediados de los años 70, y vino causado por el traslado de un grupo de personas de etnia gitana que residían a las afueras de Ferrol, para la construcción de un hospital en los terrenos que ocupaban (Hospital Arquitecto Marcide). Para llevar a cabo el traslado se delegó en la asociación Cáritas, que fue la encargada de comprar el terreno que hoy ocupan en San Mateo. En un principio vivían en tiendas de campaña y en chabolas de madera. Luego el ayuntamiento les facilitó material para la fabricación de viviendas, que ellos mismos se encargaron de construir. A mediados de los años 80, la asociación Cáritas se encargó de edificar las viviendas definitivas. Desde esa fecha, no se ha producido ningún tipo de obra de rehabilitación y mantenimiento de estas casas, sólo las mejoras que han podido hacer sus habitantes, motivo por el cual sufren la degradación del paso del tiempo. Disponen de energía eléctrica, aunque no de modo formalizado. Del mismo modo informal se proveían de agua, hasta que recientemente, en abril del 2014, la asociación Cáritas promovió la instalación de la traída y de contadores en las viviendas principales, así como el enganche al alcantarillado. Todas las construcciones disponen de baño con ducha, aunque algunas tienen instalación de agua caliente y otras no (las viviendas menos equipadas son las situadas a la entrada del poblado). Todas ellas utilizan braseros para proporcionar calor en invierno. El poblado dispone de servicio de recogida de basura, recibe el correo en el propio poblado y disponen de servicio de transporte. Aunque una de las principales actividades en el poblado es el mercadeo de chatarra, después de una campaña de concienciación promovida por el ayuntamiento a finales del año 2010, los integrantes del poblado mantienen la parcela en buenas condiciones de limpieza, deshaciéndose de los restos de chatarra en el punto limpio. Además, debido a su buena situación, el poblado dispone de fácil acceso a los servicios urbanos.

ACCESO A VIVIENDA

En este poblado se han llevado a cabo actuaciones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y para facilitarles el acceso a vivienda normalizada. Para ello se han utilizado las ayudas autonómicas de acceso a vivienda disponibles, y también las ayudas de emergencia social para el apoyo en los gastos derivados del alquiler, como por ejemplo el pago de la fianza. Se han empleado viviendas verticales en régimen de alquiler en medio urbano. A medida que se realizaban los realojos, se han ido tapiando las residencias que ocupaban para impedir una nueva ocupación. Desde el comienzo de la intervención, se ha facilitado el acceso a vivienda a cuatro familias. En este proceso se ha constatado el rechazo de los propietarios a alquilar sus viviendas a personas de etnia gitana. En el año 2013, de 164 propietarios con los que se contactó directamente o a través de inmobiliarias, sólo uno de ellos accedió al alquiler. Para el realojo de otra de las familias en el año 2014, se contactó con 83 propietarios. Esto a pesar de las garantías que se les ofrece a través de la asociación Cáritas, que se hace cargo del pago de un aval bancario y de las cuotas de alquiler y suministros del primer año. El objetivo que se sigue es conseguir que después de este primer año, las familias sean capaces de costear la totalidad del alquiler, que oscila entre 225-250€. También se ha utilizado el criterio de dispersión entre las familias, y, aunque se ha tenido la oportunidad, no se ha realojado a más de una unidad convivencial en el mismo edificio. También se ha procurado que la situación de las nuevas viviendas facilite una buena adaptación. Tres de las familias fueron realojadas en el propio ayuntamiento de Narón, y la última, en el ayuntamiento de Ferrol.

ESCOLARIZACIÓN Y EDUCACIÓN FAMILIAR

La escolarización en este poblado es positiva, y los casos de absentismo son muy aislados y de corta duración.

La educación familiar en San Mateo se está realizando de manera continua. Además de la formación para el acceso a vivienda, se ha llevado a cabo un programa de educación encaminado a la organización de la chatarra. Se les formó en el modo correcto de separación de los residuos y en el uso correcto de los contenedores y del punto limpio. También se ha llevado a cabo un programa de ducha y alimentación

saludable con los menores del poblado, educándolos en los hábitos correctos de alimentación e higiene. Otro programa de educación estuvo dirigido a la tenencia de perros de raza peligrosa, formando a los miembros del poblado sobre la documentación necesaria para cumplir con la normativa. A través de este programa, la perrera municipal actuó recogiendo a varios de los animales del poblado.

EMPLEO

En San Mateo se han realizado varios cursos de preparación para el empleo. En el mes de junio del 2014 se llevó a cabo en el propio asentamiento el 2º curso de rehabilitación de viviendas. En diciembre de 2013 ya se había trabajado con los hombres del poblado las nociones básicas de albañilería, y en esta edición del 2014, el curso se centró en reformas de vivienda: reforma de baños enteros, cambio de bañera por plato de ducha, etc. Gracias a este curso, todas las viviendas del poblado, salvo las dos que están tapiadas y pendientes de demolición, disponen de cuarto de baño con ducha. También se llevó a cabo para las mujeres un curso de organización doméstica, en el que se enseña desde el modo de gestionar la economía familiar, hasta consejos para el cuidado de los niños. Además, se realizó a nivel general, para los dos poblados, un curso de alfabetización y graduado, que tuvo lugar en las dependencias del ayuntamiento y que estaba dirigido fundamentalmente a las mujeres. Existen dos mujeres analfabetas en San Mateo.

ASENTAMIENTO DE FREIXEIRO, NARÓN

Este poblado está tristemente marcado por la delincuencia, caracterizándose por la violencia interna entre clanes y por la violencia de género, además de la inseguridad y la falta de escolarización. Este asentamiento es considerado como el mayor mercado de droga del noroeste español, una vez erradicado en poblado de Penamoa en la ciudad de A Coruña. Hay 31 unidades familiares residiendo en Freixeiro, que suman un total de 103 personas.

El origen de este poblado se sitúa a finales de los años 70, y es muy similar al de San Mateo. Se expulsó a familias de etnia gitana de dos asentamientos del ayuntamiento colindante de Ferrol, y la asociación Cáritas compró el terreno que ahora ocupan en zona semi-rural. El estado de las residencias que componen el poblado es diverso, y su

calidad depende del estatus y el rol que desempeñan sus habitantes dentro de la actividad de tráfico de droga. Las construcciones se disponen en forma rectangular, dejando un pasillo central. La parte de atrás se ha cerrado con un muro alto. Pegadas a este muro se encuentran las viviendas mejor equipadas, y a medida que se avanza hacia la entrada al poblado, la calidad de las estructuras va en disminución, encontrándose en esta zona las infraviviendas de bloque y las chabolas de madera. Todas ellas están equipadas con cuartos de baño, con ducha y agua caliente, y disponen de contador de agua. También tienen electricidad, aunque sólo existe un contrato de suministro y todas las viviendas del poblado se sirven de él, pagando su parte proporcional del consumo al titular del contrato. Para calentarse en invierno, disponen de braseros o chimeneas. Todas cuentan también con lavadora. No existe servicio de recogida de basura en este poblado, sólo muy de vez en cuando el ayuntamiento realiza labores de limpieza. Sus habitantes eliminan los residuos mediante quemas. Hay coches abandonados, maleza y suciedad. En cuanto al acceso a servicios, todos se encuentran empadronados, reciben el correo en una tienda cercana, y las ambulancias y taxis entran en el poblado. Además del tráfico de droga, algunos miembros del poblado están percibiendo la RISGA (Renta de Integración Social de Galicia), y otros se dedican al marisqueo furtivo.

Sorprende que no haya una gran presión vecinal contra este poblado, a pesar de que se encuentra situado a pocos metros de los edificios de viviendas. Solo algunos vecinos se quejan de que no haya una mayor actuación policial en la zona.

ACCESO A VIVIENDA

En este poblado los que viven en condiciones más precarias desean salir del poblado y acceder a una vivienda normalizada, pero de momento no se ha llevado a cabo ninguna intervención de acceso a vivienda normalizada. Al mal estado de las construcciones en las que residen hay que sumar el hecho de que cuando hay redadas, los agentes de la ley desmontan completamente las viviendas por dentro.

SALUD

En cuanto a la salud, además del problema de falta de limpieza del poblado, que lo convierte en foco de propagación de plagas, existe también un grave problema de

consumo de estupefacientes entre los habitantes, especialmente entre los varones, que comienzan ya desde muy jóvenes a consumir. Esta gran lacra da pie a la proliferación de casos graves de violencia dentro del poblado, entre los que destacan los de violencia de género.

EDUCACIÓN

El dato más destacado en cuanto a educación en este poblado es el repunte de absentismo escolar que se ha producido en el curso 2013-2014. De los 27 menores del poblado, 6 estuvieron en educación infantil, 2 en educación primaria y 7 en secundaria, lo que supone un porcentaje del 44,4% de absentismo. Para tratar de paliar este grave problema, se ha llevado a cabo el programa despertador, a través del cual se va directamente al poblado por las mañanas para levantar a los menores con el fin de que acudan al colegio. Con un programa similar también se ha hecho el seguimiento de la toma de medicación de uno de los menores.

EMPLEO

No se han realizado de momento actuaciones relevantes en materia de preparación para el empleo en Freixeiro. Al curso realizado en el ayuntamiento sobre graduado y competencias clave sólo acudió una mujer procedente de este poblado, condicionada por las condiciones necesarias para seguir percibiendo la RISGA (Renta de Integración Social de Galicia).

3.1.4. ACTUACIÓN EN EL ASENTAMIENTO CHABOLISTA DE O CARQUEIXO, LUGO

Alrededor de 100 personas de etnia gitana viven actualmente en O Carqueixo. Es un poblado situado a las afueras de Lugo, formado a finales de la década de los 60 a raíz del traslado de las familias gitanas que residían en el entorno del Polígono industrial de Fingoi. Esta zona de Fingoi en aquel entonces conformaba las afueras de la ciudad, y se componía básicamente de casas bajas con huertas y campo. En la década de los 60 el Ministerio de Vivienda llevó a cabo una expropiación de los terrenos y casas de esta área. Pero alguno de los propietarios se opuso judicialmente a perder sus propiedades, y hubo un período, de unos siete u ocho años, durante el cual las viviendas permanecieron vacías en espera de resolución judicial. Fue entonces cuando las

familias gitanas se asentaron en esta zona. Pero en el momento en que se resolvió judicialmente a favor del Ministerio, era necesario proceder a la demolición y urbanización de este entorno, motivo por el cual se desalojó a estas familias.

Dado que se dedicaban a la venta de chatarra, el gobierno local de aquel entonces decidió trasladarlas a un terreno municipal situado en O Carqueixo, justo al lado del vertedero. Allí se asentaron con lo que pudieron, carros, toldos, latas, cartones, etc. No disponían de ningún tipo de servicio básico, estaba sólo el terreno, el vertedero y sus toldos. Y en esta zona, la población fue creciendo rápidamente debido a los nuevos matrimonios. Este fue el origen de O Carqueixo.

En un primer momento fueron atendidos por una asociación religiosa, que consiguió crear en 1974 un colegio en unos barracones construidos dentro del poblado. Esta escuela puente estuvo en funcionamiento hasta 1996, año en el que los menores fueron incorporados a los colegios de Lugo. Con el colegio se construye también un pozo que suministra agua al poblado. Más adelante, al observarse que las madres se trasladaban andando a la ciudad con sus hijos más pequeños en brazos, para pedir limosna, y que las niñas que se quedaban en el poblado no podían asistir a la escuela porque debían cuidar a sus hermanos más pequeños, esta asociación religiosa vio también la necesidad de habilitar una guardería dentro del poblado, que se pone en marcha en la segunda mitad de la década de los 70 y que estuvo en funcionamiento hasta el año 2006. Describimos a continuación las principales líneas de actuación en este poblado.

ACCESO A VIVIENDA

Desde el año 1978 hasta 1983, el gobierno local trata de mejorar la calidad de las chabolas en las que residían estas familias, construyendo algunas casas de bloque. También se mejoraron un poco los barracones escolares. Pero, aun así, en los años 80 el deterioro del poblado seguía siendo grave. Las casas no disponían de agua corriente y se iba con unos cántaros a recogerla al pozo o a una fuente cercana. La ropa se iba a lavar a un regato cercano. Las calles estaban sin asfaltar y en invierno se llenaba el poblado de barro. Además, los habitantes pasaban la mayor parte del tiempo en el

vertedero, que permanecía ardiendo continuamente. Cuando el viento enviaba el humo hacia las casas y hacia la escuela, el aire se volvía irrespirable.

Al amparo de la Ley 5/1989 de medidas para la erradicación del chabolismo en Galicia (Presidencia da Xunta de Galicia 1989), se construyeron 40 casas tipo barracón en esta zona para sustituir las chabolas en las que residían. Este plan de urbanización coincide con la retirada del vertedero municipal de esta zona y con el refuerzo de trabajadores sociales en el ayuntamiento lucense, que pasaron de ser uno a tres. Este refuerzo permitió hacer un estudio de las familias, facilitándoles por primera vez su inscripción en el censo municipal. La urbanización del poblado coincide también con una época de bonanza en el ámbito laboral que facilitó que algunas personas del poblado consiguiesen trabajo y accedieran a viviendas sociales.

En el año 91 se termina la construcción de estas viviendas. Desde entonces, pasaron siete años hasta que el poblado tuvo transformador de corriente eléctrica. Con el paso del tiempo estas construcciones se han ido degradando hasta convertirse en infraviviendas. Las instalaciones de agua corriente y la fosa séptica funcionan muy deficientemente. Aunque disponen de servicio de recogida de basuras, el poblado tiene una imagen desordenada, debido a la acumulación de restos procedentes de la chatarra. Recientemente también se ha conseguido que llegue al poblado el servicio de correos. A esto es necesario añadir, que la construcción de la autovía la A-6 dejó al poblado cortado con Lugo, provocando un mayor aislamiento. Además, desde el año 2000 aproximadamente, ya no se permite que se instalen más personas en el poblado. Cuando una familia pasa a residir en vivienda normalizada, se derriba su casa para evitar una nueva ocupación.

De abril de 2010 a diciembre de 2012 se ha llevado a cabo un programa de realojo de familias procedentes de este poblado. Para ello el ayuntamiento firmó un convenio de colaboración con la Fundación Secretariado Gitano. Este programa de realojo tenía adscritas a 15 familias. A fecha de realización de este estudio, todas las unidades convivenciales que han accedido a viviendas normalizadas a través de esta actuación, siguen residiendo en ellas. En un primer momento, en el año 2008, se había optado por realojar a todas las familias juntas en el barrio lucense de A Ponte, mediante la

adjudicación de viviendas sociales en unos bloques de pisos de promoción pública. Pero ante las manifestaciones en contra por parte de los vecinos, el ayuntamiento decidió comprar, mediante el sistema de concurso, 15 viviendas dispersas en la ciudad de Lugo para realojar a estas familias. Las viviendas se compraron directamente a propietarios particulares. Se adquirieron ocho pisos en el año 2008 y siete en el 2009. Una de las familias renunció a la vivienda, que quedó vacía sin adjudicación a otra unidad convivencial. El criterio utilizado para seleccionar a las 15 familias que participaron en el realojo, fue escoger a las que estaban empadronadas en el lugar, ya que desde el momento en el que no se autorizaron más ocupaciones en el poblado, tampoco se realizaron más empadronamientos.

Quince días antes del comienzo de este realojo, las familias afectadas aún tenían carencias importantes de cara a su nuevo modo de vida, consistentes en la falta de las habilidades necesarias para residir en una vivienda normalizada urbana de tipo vertical. Por este motivo los esfuerzos iniciales se centraron en dotar de estos conocimientos a las familias. Los realojos se realizaron de cinco en cinco. Una vez en las nuevas viviendas se les educó en habilidades básicas, como entablar relaciones sociales, pago de suministros, normas de la comunidad, etc. A la vez se les mostraron los nuevos servicios urbanos a los que les correspondía acudir, como el colegio o el centro de salud.

Ante la opción del ayuntamiento de aplicar un programa conjunto, la Fundación Secretariado Gitano defendió la necesidad de una actuación individual, adecuada a los distintos niveles de desarrollo de cada familia. De las 14 familias realojadas, 13 están teniendo buenos resultados. Sólo una de ellas, en la que los roles tradicionales están cambiados, ha tenido problemas. Las familias realojadas están siendo tratadas ahora en cuanto a asistencia social como cualquier otra familia de Lugo.

Esta intervención ha sido financiada a través del programa autonómico de erradicación de chabolismo, que ofrecía ayudas económicas para que los ayuntamientos adquiriesen las viviendas y luego las cedieran a las familias en régimen de alquiler subvencionado. En este caso, el precio de los alquileres oscila entre los 80 y

100 euros. Si estas personas demuestran una correcta inclusión y tienen todos los pagos al día, tienen la opción de adquirir en propiedad las viviendas.

En un principio, se pensaba que uno de los factores impulsores de la erradicación definitiva de este poblado iba a ser la construcción del Hospital Universitario Lucus Augusti (HULA), pero este complejo está en funcionamiento desde el año 2010 y todavía quedan 17 familias en el poblado, viviendo en condiciones pésimas. En este momento sólo existe algo de presión en forma de quejas por parte de los usuarios del hospital, ya que alguno de los miembros de las familias de O Carqueixo se acerca a las instalaciones para pedir limosna en los aparcamientos.

ESCOLARIZACIÓN Y EDUCACIÓN FAMILIAR

Con la transferencia de competencias en materia de educación a la Xunta de Galicia, la *Consellería de Educación* comienza a hacerse cargo de las escuelas puente atendidas por las órdenes religiosas. De este modo, en el año 1986 se convoca una comisión de servicios para dotar a la escuela de O Carqueixo con cuatro maestros de la Xunta. Estos nuevos docentes se encuentran al llegar con un panorama desolador, ya que los niños asistían a clase descalzos y se alimentaban en el vertedero municipal de los restos caducados que se tiraban.

Además, desde las propias asociaciones de profesores, como *Enseñantes con gitanos*, se estaba promoviendo la integración de los menores de etnia gitana en los colegios públicos, con el fin de acabar con las escuelas puente, labor que no se consiguió en O Carqueixo hasta el año 1996.

Desde la Asociación de Promoción e Integración Gitana (APIG) se empezó a trabajar con las personas mayores del poblado, tratando de hacer trabajo social en varios frentes, entre los que se encuentra la educación. Desde esta asociación, se promovieron sobre todo cursos de preparación para el carnet de conducir que se combinan con la alfabetización (llevan realizados hasta el momento alrededor de 40). Actualmente, los cursos de preparación del carnet de conducir se destinan a las mujeres gitanas, aprovechando así para trabajar con ellas técnicas de búsqueda de empleo y tratando de salvar los obstáculos que tienen para salir de su rol tradicional de cuidado del hogar y de los hijos.

Uno de los sucesos clave que marcó un antes y un después en la labor de trabajo social de la APIG en el poblado, fue el cierre de la guardería en el año 2006. La función que tenía dentro del poblado no se limitaba al cuidado de los más pequeños, sino que era un importante punto de referencia y de seguimiento diario de las personas del poblado. De ella se obtenía una importante información que servía para mejorar sus condiciones de vida. Entre otras cosas, desde allí se guiaba a las mujeres en el control del embarazo, en el posterior registro civil de los recién nacidos, se recordaba las fechas en las que se tenían que sellar las tarjetas de desempleo, se instaba a los niños a que fueran al colegio todos los días, se les educaba en normas básicas de alimentación y se hacía un seguimiento del calendario de vacunas.

EMPLEO

Las familias de O Carqueixo se dedican fundamentalmente a la compra-venta de chatarra, a la cría de caballos y a la mendicidad.

En cuanto a actuaciones públicas en el área de empleo, el ayuntamiento de Lugo colabora desde diciembre de 2003 en el desarrollo del programa de empleo Acceder de la Fundación Secretariado Gitano, cuyo fin es favorecer el acceso a la formación y al empleo de estas familias. Desde que comenzó la colaboración y hasta abril de 2009, ha sido posible la contratación por cuenta ajena de 233 personas de etnia gitana en la ciudad. Estas entidades también han puesto en marcha programas como el Emprega Rom II, consistente en la búsqueda activa de empleo a través de las nuevas tecnologías.

La mayoría de las familias de O Carqueixo están incorporadas en un programa previo al de formación para el empleo (Pre-acceder). Este programa se focaliza principalmente en las mujeres del poblado, centrándose en facilitar la adquisición de las habilidades necesarias para el desempeño de un puesto de trabajo. Se trabaja la imagen, el control del estrés y las habilidades sociales. Unos pocos ya han accedido a los programas de formación para el empleo (Acceder), en los que se les imparten cursos especializados para el acceso a un puesto de trabajo, como por ejemplo cursos de limpieza industrial, de atención al público o de comercial.

3.1.5. RESULTADOS DEL ANÁLISIS CUALITATIVO. LÍNEAS COMUNES DE INTERVENCIÓN EN LOS CASOS ANALIZADOS

En el análisis en profundidad de las intervenciones públicas realizadas en los asentamientos de Acea da Ama, Penamoa, San Mateo, Freixeiro y O Carqueixo, se han detectado importantes líneas comunes de actuación que se pasan a describir.

Los poblados chabolistas se han originado a partir de decisiones del gobierno local, que, a excepción del poblado de Acea da Ama, busca terrenos a las afueras de la ciudad y construye viviendas tipo barracón a las que trasladar a las personas de etnia gitana que residen en zonas clave. Este tipo de medidas de concentración se tomaron a nivel general en España en los años 60 y 70 (San Román 1997b), pero se han vuelto a repetir ya en los años 80 en casos como el del desalojo del poblado de A Cubela en A Coruña, que dio lugar al surgimiento de Penamoa.

Suelen ser motivos urbanísticos los que provocan el desalojo de las familias: el estado ruinoso del importante conjunto histórico que habitaban en el caso de Acea da Ama, la construcción de un centro comercial en el caso de A Cubela, la construcción de la 3ª Ronda en el caso de Penamoa, la construcción del Hospital Arquitecto Macide en el caso de San Mateo, o la urbanización de la zona de Fingoi en el caso de O Carqueixo. Así, salvo la excepción del poblado de Culleredo, el propio crecimiento de las ciudades parece expulsar a las familias de etnia gitana hacia zonas cada vez más alejadas del centro, con las consecuentes dificultades de acceso a los servicios públicos.

Una vez realizados los desplazamientos, la dotación de servicios y las labores de mantenimiento de las viviendas tipo barracón a lo largo del tiempo se vuelven insuficientes, por lo que la zona sufre un deterioro paulatino, como se ha podido comprobar en todos los casos analizados.

A continuación, cuando comienzan los nuevos planes de realojo y dispersión en los poblados, se toman medidas para que no se asienten nuevas familias en los poblados. En nuestros ejemplos, se procede a tapiar y/o demoler las chabolas ocupadas por las familias realojadas.

Se ha podido comprobar también que con los nuevos realojos se aplican ya, en mayor o menor medida, actuaciones de carácter transversal, que engloban distintos aspectos como la educación, el empleo o la salud. En las intervenciones en las que se ha tenido en cuenta la importancia de la formación previa al traslado a vivienda normalizada, se ha tenido más éxito en cuanto a adaptación de las familias en el nuevo entorno. En muchos de los casos, como en el de O Carqueixo, se ha incidido especialmente en la atención individual en este aspecto, debido al distinto nivel de desarrollo que puede existir entre las familias del poblado.

También, en las actuaciones más recientes de realojo, se ha tomado como criterio de actuación la dispersión de las familias realojadas, como hemos observado en la erradicación de Penamoa, en el último plan de realojo de O Carqueixo, en la actuación realizada en San Mateo o en la llevada a cabo en Acea da Ama. Esta dispersión se ha realizado de modo consensuado con las familias, dándoles la posibilidad de participar en las decisiones.

En todos los casos analizados, la financiación autonómica ha tenido un papel relevante de cara a facilitar el acceso a vivienda de esta población. A esta financiación también se suma la colaboración económica de las diputaciones, los organismos locales y las distintas organizaciones sin ánimo de lucro que participan en las intervenciones. En alguno de los casos, como el del poblado de Acea da Ama, también se han tenido en cuenta proyectos de impulso de determinadas actividades económicas, como el reciclaje, que pueden permitir activar la economía de estas familias. Es de destacar también la firma de convenios de colaboración entre organismos locales y entidades especializadas para llevar a cabo las actuaciones. Estas entidades han hecho una importante labor de cara a romper la barrera del rechazo inicial a cualquier tipo de intervención por parte de los integrantes del poblado.

Queda por ver el éxito en el tiempo de estas nuevas medidas llevadas a cabo, en las que, teniendo en cuenta la experiencia de las actuaciones previas fallidas, se han incorporado actuaciones que favorecen la inclusión y la permanencia en las nuevas viviendas.

3.2. ANÁLISIS CUANTITATIVO

Para llevar a cabo el análisis cuantitativo, se ha elaborado un cuestionario que recoge las percepciones sobre inclusión social y económica y aceptación inter-étnica. Este cuestionario sigue una doble vía de integración, ya que cada ítem está diseñado para captar las percepciones tanto de la sociedad mayoritaria como de la minoría étnica. A través de las distintas afirmaciones, se analizan las actitudes ante la existencia de barreras de acceso a las distintas esferas que proporcionan un nivel de vida digno, como el empleo, la educación, la salud y la vivienda. Los ítems que componen el cuestionario se centran en la dimensión territorial de la exclusión y en el acceso a una vivienda normalizada, aunque también tienen en cuenta la dimensión de identificación y exclusión étnica.

Para la elaboración del cuestionario se ha seguido un estricto programa metodológico, basado en la validación de contenido por expertos y en la realización de un test pre-test previo a su aplicación. Asimismo, los resultados han sido analizados a través de varios métodos estadísticos y econométricos, incluyendo un análisis de comparación de medias y un modelo de ecuaciones estructurales.

3.2.1. VALIDACIÓN DE CONTENIDO DEL CUESTIONARIO

Antes de poner en marcha el cuestionario, se ha realizado un proceso de depuración de los ítems que lo componen, con el fin de que esta herramienta metodológica proporcione unos resultados sólidos y relevantes. Para ello, en primer lugar, se ha llevado a cabo una validación de su contenido a través del consenso de expertos.

De los métodos de consenso existentes para llevar a cabo la validación de contenido del cuestionario, se ha elegido el método iterativo Delphi, debido a las características que lo diferencian del resto de técnicas, como el anonimato de los participantes, el *feedback* controlado de información y la posibilidad de tratar estadísticamente las respuestas (Landeta 1999). El objetivo es llegar a un consenso por parte de los expertos sobre la validez del cuestionario para medir las percepciones de la población

acerca de la inclusión social y la aceptación en el entorno de las familias desplazadas por los programas de erradicación del chabolismo.

Selección de los ítems

Para la elaboración del cuestionario inicial, se redactaron ítems que expusiesen con claridad las opiniones acerca de los principales ámbitos de exclusión social. Para identificar estos ámbitos se han tenido en cuenta, principalmente, los siguientes estudios:

Estudio sobre los indicadores de integración de Ager y Strang (2004). Este estudio ha proporcionado los indicadores necesarios para conocer mejor la realidad de la integración de los refugiados en el Reino Unido y para orientar las políticas. En él se reúnen 10 ámbitos clave para la integración, que se agrupan en 4 apartados:

- Medios y marcadores: Empleo, vivienda, educación, salud.
- Conexiones sociales: Puentes sociales entre distintas comunidades, vínculos sociales dentro de la propia comunidad, enlaces a servicios y gobierno.
- Facilitadores: Conocimiento del lenguaje y la cultura, seguridad y estabilidad.
- Fundamentos: Derechos y ciudadanía.

Los 5 componentes de la exclusión social señalados por Pierson (2002):

- La pobreza y los bajos ingresos.
- La falta de acceso al mercado laboral.
- La escasez o inexistencia de lazos y apoyos sociales.
- Los efectos del área o vecindario y la exclusión de los distintos servicios.

Los tres paradigmas de la exclusión social expuestos por Levitas (1998) y Silver (1994), que han sido unificados por Walsh (2006):

- Acceso a los derechos de ciudadanía vía estado de bienestar.
- Mercado laboral como causa y solución a la exclusión social.
- Concepción de subclase e inexistencia de lazos con el resto de la sociedad.

Las directrices europeas recogidas en las Estrategias Nacionales para la Integración de los romaníes (European Commission 2012) y en el Programa Común para la Integración (Commission of the European Communities 2005):

- Acceso al empleo, la educación, la salud y la vivienda (conocidos como los 4 pilares de la inclusión social).
- La interacción entre grupos sociales y los derechos de ciudadanía como puntos fundamentales a tener en cuenta.
- La atención especial a las mujeres gitanas debido a su particular vulnerabilidad.

Los ítems del cuestionario se redactaron teniendo en cuenta los puntos comunes que recogen estos estudios, quedando agrupados en los siguientes encabezados:

- A. Acceso a vivienda
- B. Empleo
- C. Ayudas económicas
- D. Relaciones sociales
- E. Ciudadanía
- F. Trabajo
- G. Salud e higiene
- H. Diferencias de género

El cuestionario resultante, denominado 1ª Ronda de Validación, está compuesto por 41 ítems. Para evitar el sesgo de aquiescencia en las respuestas, se incluyeron ítems redactados en sentido inverso. Además, este cuestionario se completó con un apartado en el que los expertos participantes en la valoración del contenido podían hacer sus comentarios de mejora a cada ítem, así como proponer la inclusión de nuevos ítems o su eliminación por considerarlos irrelevantes para el estudio.

Selección de participantes

Se ha seleccionado a los participantes entre expertos en la metodología de estudio y/o en la temática abordada por el cuestionario. Se ha elegido a personas con diferentes puntos de vista y expertos en áreas relacionadas con la exclusión social y la intervención pública en poblados chabolistas, contando también con la valoración de

uno de los afectados por este tipo de políticas públicas. El panel de expertos resultante del proceso de selección se recoge en la Tabla II.

Tabla II Panel de expertos en la validación de contenido

Experto 1	Catedrático de Universidad, especialista en modelos de gestión sanitaria
Experto 2	Profesora universitaria, licenciada en psicopedagogía y especialista en atención a la diversidad en el ámbito de la educación
Experto 3	Graduada en la especialidad de políticas sociales del máster oficial de Gestión y Políticas Públicas, especialista en inclusión laboral
Experto 4	Coordinadora provincial de la Fundación Secretariado Gitano
Experto 5	Mediador intercultural de la Fundación Secretariado Gitano
Experto 6	Orientadora laboral de la Fundación Secretariado Gitano
Experto 7	Especialista en inclusión social y asistente personal de la Confederación Gallega de Personas con Discapacidad
Experto 8	Representante regional de Arquitectos sin Fronteras
Experto 9	Profesora tutora de Política y Sociedad, UNED, especialista en políticas sociales inclusivas.
Experto 10	Profesora universitaria, doctora europea en Economía, especialista en políticas de bienestar
Experto 11	Catedrática de escuela universitaria, especialista en el ámbito de la pobreza y la exclusión social

Fuente: elaboración propia.

Proceso

Durante el procedimiento Delphi, los participantes debían indicar la relevancia de cada ítem mediante la siguiente escala:

1. No relevante
2. Algo relevante
3. Bastante relevante
4. Muy relevante

Han sido necesarias dos rondas para llegar al consenso de los participantes. Los cuestionarios de ambas rondas fueron proporcionados online, a través de invitaciones enviadas por correo electrónico.

Estos cuestionarios contaban con un espacio para que los participantes hiciesen sus propuestas de mejora de los ítems que no consideraban relevantes. Además, en la segunda ronda se incluyó al lado de cada ítem la información sobre su valoración media en la primera ronda y, en su caso, sobre su modificación, solicitando a los expertos que volviesen a valorar de nuevo el cuestionario teniendo en cuenta esta información adicional.

Método de análisis

Se realizó un análisis cualitativo y cuantitativo de las respuestas de las rondas Delphi. Cualitativamente, se resumieron las sugerencias y comentarios de los participantes. Y, para el análisis cuantitativo, se utilizó el indicador de validez de contenido I-CVI de los autores Polit, Beck et al. (2007). Este indicador mide la proporción de expertos que están de acuerdo acerca de la relevancia del ítem, y que han señalado la opción 3 (bastante relevante), o 4 (muy relevante). Una vez hallada esta proporción por cada ítem, se calcula la media de los I-CVI. Se recomiendan I-CVIs de 0,78 o superiores y una Media I-CVI de 0,90 o superior. Para calcular el grado en el cual los expertos son consistentes o congruentes con sus evaluaciones, utilizamos el estadístico kappa modificado (k^*) de estos autores, que mide la probabilidad de acuerdos casuales sobre la relevancia de los ítems. Para calcular este estadístico es necesario hallar primero la fórmula de una variable aleatoria binomial:

$$p_c = \left[\frac{N!}{A! (N - A)!} \right] \times 0,5^N \quad [1]$$

Donde p_c es la probabilidad de una casualidad, N el número total de expertos y A es el número de acuerdos con buena relevancia. Así, el estadístico kappa modificado se expresa del siguiente modo:

$$k^* = \frac{(I-CVI - p_c)}{1 - p_c} \quad [2]$$

Donde k^* es el indicador que mide el acuerdo sobre la relevancia, I-CVI es la proporción de expertos que están de acuerdo con el ítem y p_c es la proporción de acuerdo por casualidad. La evaluación de este indicador es la siguiente (Fleiss, Levin et al. 2003, Cicchetti, Sparrow 1981):

- $k^* < 0,40$ = Inaceptable
- $0,40 \leq k^* < 0,60$ = Pasable
- $0,60 \leq k^* < 0,75$ = Bueno
- $0,75 \leq k^* \leq 1$ = Excelente

Resultados del proceso

Los 11 expertos seleccionados para la 1ª ronda participaron en la valoración. En la segunda ronda, se escogieron los mismos expertos, y 10 de ellos devolvieron su valoración sobre la relevancia del ítem.

1ª Ronda de Validación

Para la elaboración del cuestionario *1ª Ronda de Validación*, tuvo lugar una reunión presencial previa con dos representantes de la Fundación Secretariado Gitano (FSG), expertos en la aplicación de políticas municipales de erradicación del chabolismo. En esta reunión se trabajó sobre un cuestionario base compuesto por 40 ítems, que había sido facilitado días antes a los miembros de la FSG para su análisis. Mediante una tormenta de ideas se modificaron varios ítems, mejorando su claridad y eliminando de la redacción términos que podrían resultar ofensivos. Se eliminaron también aquellos que eran redundantes y se incorporaron nuevas ideas. El cuestionario resultante, denominado *1ª Ronda de Validación*, se compone de un total de 41 ítems, que fueron organizados según las distintas áreas de inclusión que se pretenden analizar. Este cuestionario fue proporcionado vía online a 11 expertos.

Este primer modelo de cuestionario generó desacuerdo entre los participantes: un 20% de los ítems resultaron inaceptables, un 19% pasables, el 17% buenos y un 44% alcanzaron la valoración de excelentes. El resultado del índice Media I-CVI fue 0,74, un nivel bastante por debajo del 0,90 recomendable. Los ítems que provocaron un mayor desacuerdo de los expertos se recogen en la Tabla III.

Los desacuerdos fueron debidos, en su mayor parte, al modo de redacción de los ítems, ya que podían resultar difíciles de entender por parte de las personas a las que va dirigido el cuestionario. Por otro lado, los expertos consideraron que algunos ítems pueden llegar a ofender por ser demasiado directos. En otros propusieron cambios por considerar que reproducían estereotipos. También se propone concretar algunas de las preguntas con el fin de no dar lugar a malas interpretaciones. Algunos de los expertos también se percataron del estilo de redacción dispar de algunos de los ítems, por lo que proponen unificarlo. Finalmente, uno de los expertos indica que puede

resultar confuso proporcionar el mismo cuestionario a personas de etnia gitana que a personas no gitanas.

Tabla III Ítems de la 1ª Ronda de Validación con peor valoración

Ítem	Total de expertos	Nº de expertos de acuerdo con el ítem	I-CVI	p _c	k*	Evaluación
20. Creo que las personas de etnia gitana deben dejar sus costumbres y cultura y comportarse como la mayoría.	11	5	0,45	0,23	0,30	Inaceptable
24. Las familias realojadas procedentes de chabolas, se relacionan perfectamente con sus nuevos vecinos.		4	0,36	0,16	0,24	Inaceptable
36. Las personas de etnia gitana saben cuidar de su salud.		5	0,45	0,23	0,30	Inaceptable
40. Los hombres de etnia gitana son los que toman las decisiones importantes en su familia.		5	0,45	0,23	0,30	Inaceptable
41. Lo más importante para una mujer de etnia gitana es ser madre.		5	0,45	0,23	0,30	Inaceptable

Fuente: elaboración propia.

Se procede a realizar modificaciones en 22 de los ítems, siguiendo las indicaciones de los expertos. Se eliminaron 5 de ellos, y se incluyeron 3 nuevos, con lo que el nuevo cuestionario *2ª Ronda de Validación* quedó compuesto por un total de 39 ítems. Con respecto al comentario de proporcionar distintos cuestionarios dependiendo del grupo al que pertenezca el encuestado, se decidió que no era viable debido a la propia vocación inclusiva del cuestionario, pero se acordó incorporar unas instrucciones para rellenarlo indicando que los ítems deben leerse y entenderse desde la perspectiva del grupo al que se pertenezca. Las modificaciones realizadas en los ítems con peor valoración por parte de los expertos y las puntuaciones medias obtenidas en cada ronda se pueden consultar en la Tabla IV.

Finalmente, se decidió incluir de nuevo en la segunda ronda todos los ítems valorados en la primera ronda, incluso aquellos con buena puntuación. El propósito de esta decisión fue tratar de elevar el grado de acuerdo de los participantes a través del informe de retroalimentación en el que se incluían las valoraciones de los demás expertos y las modificaciones efectuadas.

Tabla IV Decisiones de modificación de los Ítems de la 1ª Ronda de Validación con peor valoración de los expertos

Ítem 1ª Ronda Validación	Puntuación media 1ª Ronda (1-4)/Evaluación	Ítem 2ª Ronda Validación	Puntuación media 2ª Ronda (1-4)/Evaluación
20. Creo que las personas de etnia gitana deben dejar sus costumbres y cultura y comportarse como la mayoría.	2,36 Inaceptable	20. Pienso que cualquiera que quiera integrarse en un grupo mayoritario, debe adaptarse a su cultura	3,30 Excelente
24. Las familias realojadas procedentes de chabolas, se relacionan perfectamente con sus nuevos vecinos.	2,36 Inaceptable	24. Pienso que las familias realojadas no suelen tener problemas importantes con sus nuevos vecinos	3,40 Excelente
36. Las personas de etnia gitana saben cuidar de su salud.	2,36 Inaceptable	Eliminado	--
40. Los hombres de etnia gitana son los que toman las decisiones importantes en su familia.	2,00 Inaceptable	39. Creo que las decisiones importantes en la familia deben ser tomadas en común acuerdo entre el padre y la madre	3,40 Excelente
41. Lo más importante para una mujer de etnia gitana es ser madre.	2,00 Inaceptable	Eliminado	--

Fuente: elaboración propia.

2ª Ronda de Validación

El cuestionario *2ª Ronda de Validación* compuesto por 39 ítems fue proporcionado online a los mismos 11 expertos que participaron en la 1ª Ronda. 10 de ellos devolvieron su valoración del cuestionario. En esta segunda ronda aumentó considerablemente el grado de acuerdo de los participantes con respecto a la 1ª Ronda, obteniéndose una Media I-CVI de 0,91, que supera el nivel recomendado de 0,90. Todos los índices de validación de contenido correspondientes a cada uno de los ítems superaron el valor 0,80, lo que da lugar a que el 100% de los ítems obtuviesen una evaluación de excelentes.

En esta segunda ronda también se facilitó un espacio a los evaluadores para sus propuestas de mejora. En concreto, 2 de los expertos hicieron un total de 3 propuestas, relativas a pequeñas modificaciones en la redacción de los ítems con el fin de evitar guiar las respuestas de los encuestados, igualar el estilo de redacción y aclarar un término que podía resultar difícil de entender.

Se decidió realizar las tres modificaciones propuestas por los expertos. Asimismo, dado que las modificaciones no variaban sustancialmente los ítems, y teniendo en

cuenta que la valoración de los ítems modificados ya era elevada, se decidió que no era necesario realizar una tercera ronda, ya que aportaría muy poca información adicional. Las modificaciones realizadas en la segunda ronda de validación se recogen en la Tabla V.

Tabla V Decisiones de modificación de los Ítems de la 2ª Ronda de Validación

Ítem 2ª Ronda Validación	Puntuación media 2ª Ronda (1 – 4)/Evaluación	Ítem Cuestionario Final
10. Creo que los niños de etnia gitana, como todos, deben acudir al colegio desde pequeños	3,60 Excelente	10. Creo que los niños de etnia gitana deben acudir al colegio desde pequeños
17. En mi ayuntamiento las personas de etnia gitana están discriminadas	3,90 Excelente	17. Considero que en mi ayuntamiento las personas de etnia gitana están discriminadas
37. Creo que los programas de formación para el empleo son más importantes para los hombres de etnia gitana que para las mujeres de esta etnia.	3,40 Excelente	37. Creo que los cursos para conseguir empleo son más importantes para los hombres de etnia gitana que para las mujeres de esta etnia.

Fuente: elaboración propia.

Los 39 ítems que componen el cuestionario *2ª Ronda de Validación*, junto con las modificaciones efectuadas, pasan a conformar el *Cuestionario Validado* resultante de este proceso. Este cuestionario es el que se ha utilizado para llevar a cabo una prueba piloto previa a su puesta en marcha, cuyo objetivo ha sido comprobar si estos ítems eran percibidos de manera correcta.

3.2.2. TEST PRE-TEST

Para probar el *Cuestionario Validado* resultante de las aportaciones de los expertos, se realizó un pre-test a 30 personas, que indicaron su grado de acuerdo o desacuerdo con los ítems proporcionados mediante una escala Likert de 5 niveles: 1=Nada de acuerdo, 2=Poco de acuerdo, 3=Algo de acuerdo, 4=Bastante de acuerdo, 5=Totalmente de acuerdo. Se ha tenido un especial cuidado en que este pre-test reprodujera con la mayor exactitud las condiciones en las que finalmente se puso en práctica (Cea D'Ancona 2005). Los encuestados fueron reclutados mediante muestreo no aleatorio, por cuotas de ambos grupos sociales, buscando que el grupo de personas de etnia gitana no bajase del 25% del total de la muestra. Se solicitó su colaboración de modo voluntario y anónimo, y en todos los casos el cuestionario fue auto-

cumplimentado, con el objetivo de reducir el sesgo de deseabilidad social (Cea D'Ancona 2009).

Esta prueba se realizó durante los meses de marzo y abril de 2014, y se tomó como punto de muestreo el Centro Cívico Municipal Sagrada Familia, en A Coruña, España, distribuyéndose además cuestionarios vía online a nivel de comunidad autónoma, en los que se dejó espacio para comentarios. Los participantes pertenecen a los dos grupos sociales, gitanos y no gitanos, en una proporción del 30 y 70% respectivamente, y se sitúan en un rango de edad de entre 13 y 59 años. Además del cuestionario, compuesto por los 39 ítems resultantes de la validación de contenido, los participantes cumplimentaron unas preguntas de clasificación relativas al sexo, edad, nacionalidad, zona de residencia, contacto o no con personas de etnia gitana, pertenencia al grupo de etnia gitana, residencia en un poblado chabolista, número de hermanos, número de personas residiendo en el domicilio, tipo de tenencia de la vivienda, nivel de estudios, acceso a internet, fuente de ingresos y acceso al sistema público de salud (mediante la tarjeta sanitaria).

La información recogida de los participantes durante la realización de esta prueba previa, dio lugar a los siguientes cambios:

- Se corrigió la forma de los formularios para evitar, en la medida de lo posible, que se dejaran huecos sin cubrir.
- Se solucionó un defecto existente en las opciones de respuesta a la pregunta de clasificación referente al nivel de estudios.
- En la pregunta de clasificación referente al acceso al sistema público de salud, se incluyó también la posibilidad de acceso a un seguro sanitario privado.
- Se modificó la redacción de los ítems 1, 2, 11, 12, 17, 18, 28, 33, 36, 37, 38 y 39, con el objetivo de aclarar su contenido y facilitar más aun su comprensión. Además, se añadió el ítem número 40 para complementar la nueva redacción del ítem 37 (ver Tabla VI).

El cuestionario final resultante de este proceso previo de validación se puede consultar en el Anexo III.

Tabla VI Ítems modificados tras el pre-test.

Ítem	Ítem modificado
1. En mi opinión, es importante que se tomen medidas para que no haya poblados de chabolas en la ciudad	1. En mi opinión, no debería haber chabolas en las ciudades.
2. Pienso que las personas procedentes de poblados chabolistas, deberían realojarse en un bloque de viviendas específico	2. Pienso que las personas que dejan los poblados chabolistas, deberían realojarse en el mismo barrio.
11. Prefiero que, en los colegios, los alumnos de etnia gitana reciban clase en un aula específica para ellos	11. Prefiero que los alumnos de etnia gitana tengan las clases en un aula sólo para ellos.
12. Considero que se deben de poner en marcha medidas específicas de educación para personas que residen o han residido en chabolas	12. Considero que se debe invertir dinero para mejorar la educación de las personas que viven o han vivido en chabolas.
17. Considero que en mi ayuntamiento las personas de etnia gitana están discriminadas	17. Considero que en mi ciudad las personas gitanas y no gitanas se llevan bien.
18. Pienso que las personas que viven en poblados chabolistas presentan un mayor riesgo de cometer actos ilegales	18. Considero que, si hay delincuencia en un poblado chabolista, es más difícil que las personas que viven allí sean aceptadas por la sociedad.
28. Creo que las personas gitanas en ocasiones se saltan las normas establecidas porque no forman parte de su cultura	28. Creo que las personas gitanas cumplen las normas sociales establecidas, aunque no formen parte de su cultura.
33. Creo que las malas condiciones de las chabolas dificultan la higiene y perjudican la salud	33. Creo que vivir en chabolas hace más difícil el aseo diario.
36. En mi opinión, cuidar la higiene personal es importante para ser aceptado	36. En mi opinión, las personas que van arregladas y aseadas están mejor aceptadas por la sociedad.
37. Creo que los cursos para conseguir empleo son más importantes para los hombres de etnia gitana que para las mujeres de esta etnia.	37. Creo que las mujeres deben estudiar y formarse igual que los hombres.
38. Considero que los hombres deben realizar las mismas tareas domésticas que las mujeres	38. Creo que los hombres deben hacer tareas domésticas.
39. Creo que las decisiones importantes en la familia deben ser tomadas en común acuerdo entre el padre y la madre	39. Creo que las decisiones importantes en la familia deben ser tomadas en pareja.
Nuevo ítem	
40. Creo que las mujeres pueden trabajar fuera de casa igual que los hombres.	

Fuente: elaboración propia.

3.2.3. CUESTIONARIO SOBRE PERCEPCIONES DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS AFECTADAS POR LOS PROGRAMAS DE ERRADICACIÓN DEL CHABOLISMO

Una vez validado el contenido del cuestionario y realizado el test previo de comprobación, se procede a su aplicación. Se ha realizado este cuestionario a 209 personas, residentes en ciudades en las que se ha realizado recientemente una reubicación dispersa de personas procedentes de poblados chabolistas. Los participantes indicaron su grado de acuerdo o desacuerdo con los ítems

proporcionados mediante la misma escala Likert de 5 niveles que se utilizó en el pre-test. Del mismo modo, los encuestados se reclutaron mediante muestreo no aleatorio, por cuotas, de modo que el grupo de etnia gitana supusiese al menos el 25% de la muestra. Los participantes han colaborado de modo voluntario y anónimo. El cuestionario fue auto-cumplimentado, con la excepción de un número muy reducido de participantes con problemas de alfabetización, a los que se les realizó mediante su lectura. El cuestionario se llevó a cabo durante los meses de junio a septiembre de 2014. En el caso de la población de etnia gitana, el cuestionario ha sido entregado por personal especializado de la Fundación Secretariado Gitano (FSG), que se ha prestado a colaborar desinteresadamente en este estudio.

Se establecieron los siguientes puntos de muestreo, seleccionados teniendo en cuenta los ayuntamientos en los que se realizaron realojamientos dispersos de personas procedentes de poblados chabolistas: Sede FSG Centro Sagrada Familia (A Coruña), Asociación de Vecinos Eirís (A Coruña), Asociación de Vecinos Castrillón (A Coruña), Comunidad de propietarios de Monte Alto (A Coruña), Delegación de la Xunta de Galicia (A Coruña), Asociación de Vecinos de Brexo-Lema (Cambre), Ayuntamiento de Arteixo (Arteixo), Sede FSG Pazo da Cultura (Narón), Poblado de San Mateo (Narón), Delegación de la Xunta de Galicia (Ferrol) y Sede FSG Ronda do Carme (Lugo). Se distribuyeron además cuestionarios vía online, dirigidos a vecinos de Lugo, A Coruña, Oleiros, Sada y Culleredo. Los participantes pertenecen a los dos grupos sociales, gitanos y no gitanos, en una proporción del 27 y 73% respectivamente, y se sitúan en un rango de edad de entre 17 y 77 años.

Para el estudio de los resultados se ha utilizado el programa informático IBM SPSS Statistics 23.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTICIPANTES

Las principales características de las personas que han participado en este estudio se pueden consultar en la Tabla VII. Se han estudiado estas características diferenciando los dos grupos de población que intervienen en la muestra, personas gitanas y no gitanas.

Edad. En el apartado de edad, podemos observar que la población de etnia gitana se concentra en el primer tramo de edad de 17 a 30 años, mientras que la población mayoritaria está más distribuida entre los tramos, siendo el mayoritario el de 31 a 45 años.

Sexo. Con respecto al sexo, hay una proporción paritaria en el grupo de etnia gitana, y predominan las mujeres en la población mayoritaria.

Ayuntamiento. En la clasificación territorial, casi la mitad de los encuestados pertenecen al ayuntamiento de A Coruña, existiendo una proporción similar de personas dentro de los dos grupos que residen en esta zona. Le sigue en número el ayuntamiento de Lugo.

Vivienda. En cuanto al régimen de tenencia de vivienda, un 62,5% de los encuestados del grupo mayoritario tienen vivienda en propiedad, mientras que una proporción similar de los encuestados de etnia gitana (un 61,4%) residen en vivienda en alquiler.

Estudios. Casi la mitad de la población mayoritaria encuestada tiene estudios universitarios o equivalentes, mientras que el 52,6% de las personas participantes de etnia gitana tienen estudios primarios, aunque es de destacar que el 22,8% están en el siguiente nivel de educación secundaria obligatoria.

Acceso a Internet. Con respecto al manejo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, hemos tomado como indicador en este estudio el acceso a Internet. Aunque es mucho mayor el porcentaje de personas del grupo mayoritario con acceso, el porcentaje de personas gitanas encuestadas que también manejan este recurso es elevado, un 75,4%.

Ingresos. En cuanto a la fuente de ingresos, la mayoría de los participantes del grupo mayoritario son asalariados, frente al 56,1% de encuestados de etnia gitana que declaran no tener ningún tipo de ingreso.

Tarjeta sanitaria. La totalidad de las personas de etnia gitana que participaron en este estudio tienen acceso al sistema sanitario público a través de la tarjeta sanitaria.

Tabla VII Características de los participantes en el cuestionario según pertenencia o no a etnia gitana

		Etnia gitana		
		No	Sí	Total
1. Edad (agrupado)	17-30	27,0%	68,4%	38,3%
	31-45	40,8%	24,6%	36,4%
	46-60	23,0%	7,0%	18,7%
	>60	9,2%	0,0%	6,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
2. Sexo	Hombre	32,9%	49,1%	37,3%
	Mujer	67,1%	50,9%	62,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%
3. Ayuntamiento	A Coruña	44,7%	47,4%	45,5%
	Arteixo	6,6%	7,0%	6,7%
	Cambre	5,3%	1,8%	4,3%
	Culleredo	15,8%	1,8%	12,0%
	Ferrol	3,9%	5,3%	4,3%
	Lugo	19,1%	24,6%	20,6%
	Narón	0,7%	12,3%	3,8%
	Oleiros	2,6%	0,0%	1,9%
	Sada	1,3%	0,0%	1,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%
4. Vivienda	De familiares	20,4%	7,0%	16,7%
	En alquiler	17,1%	61,4%	29,2%
	En propiedad	62,5%	21,1%	51,2%
	Otros	0,0%	10,5%	2,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%
5. Estudios	Analfabeto	0,0%	5,3%	1,4%
	Sin estudios (menos de 5 años de escuela)	1,3%	10,5%	3,8%
	Certificado Estudios Primarios, Cultura General, EGB-1 (5 cursos aprobados),	9,2%	52,6%	21,1%
	EGB-2 (8 cursos), Graduado escolar, ESO, Certificado escolaridad o equivalente	12,5%	22,8%	15,3%
	F.P. 1, Ciclo de grado medio o equivalente	5,3%	1,8%	4,3%
	F.P. 2, Ciclo de grado superior o equivalente	12,5%	1,8%	9,6%
	Bachillerato	10,5%	3,5%	8,6%
	Universitarios o equivalentes	48,7%	1,8%	35,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%
6. Acceso a Internet	No	6,6%	24,6%	11,5%
	Sí	93,4%	75,4%	88,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%
7. Ingresos	Asalariado/a (contratado)	62,5%	8,8%	47,8%
	Asalariado/a (contratado), Pensión (jubilación, invalidez, viudedad orfandad)	0,7%	0,0%	0,5%
	Empresario/a o profesional autónomo	8,6%	1,8%	6,7%
	Otros: curso de formación	0,0%	5,3%	1,4%
	Otros: venta ambulante	0,0%	3,5%	1,0%
	Paro (prestación o subsidio desempleo)	5,9%	3,5%	5,3%
	Paro (prestación o subsidio desempleo), Prestación por hijo a cargo	0,7%	0,0%	0,5%
	Pensión (jubilación, invalidez, viudedad u orfandad)	8,6%	0,0%	6,2%
	Prestación por hijo a cargo	0,0%	1,8%	0,5%
	Renta de Integración (RISGA, RAI)	0,7%	17,5%	5,3%
	Renta de Integración (RISGA, RAI), Prestación por hijo a cargo.	0,0%	1,8%	0,5%
	Sin ingresos	12,5%	56,1%	24,4%
	Total		100,0%	100,0%
8. Tarjeta sanitaria	Sí, tengo la tarjeta de la seguridad social	83,6%	100,0%	88,0%
	Sí, tengo la tarjeta de la seguridad social, Sí, tengo un seguro médico privado	15,1%	0,0%	11,0%
	Sí, tengo un seguro médico privado o mutualidad estatal	1,3%	0,0%	1,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de SPSS, según tablas de contingencia de Edad, Sexo, Ayuntamiento, Vivienda, Estudios, Acceso a Internet, Ingresos, Tarjeta sanitaria * Etnia Gitana.

ANÁLISIS DE COMPARACIÓN DE MEDIAS Y RESULTADOS

Con el fin de analizar las actitudes hacia la inclusión, tanto por parte de la población chabolista como por parte de la sociedad de acogida, se llevan a cabo dos procedimientos estadísticos que permiten la realización de contrastes de hipótesis sobre medias: una prueba t para dos muestras independientes y un análisis de varianza de un factor.

La prueba t para dos muestras independientes permite comparar dos grupos distintos de población, como en este caso la población gitana y no gitana, utilizándose también para comparar, dentro de cada uno de estos dos grupos, la población femenina y masculina. La prueba t permite contrastar la hipótesis nula de que las medias poblacionales son iguales en ambos grupos:

$$H_0 \rightarrow \mu_1 = \mu_2$$

Si existe diferencia entre las medias, la prueba t mostrará una significación estadística o p valor inferior a 0,05. Es necesario precisar que el programa SPSS Statistics incluye dos versiones de la prueba t, según si se puede asumir o no el requisito previo de que las dos varianzas poblacionales sean iguales¹³ (Pardo Merino, Ruiz Díaz 2005).

Para la comparación de medias de la variable cuantitativa, cuando la variable cualitativa se divide en tres o más categorías, se utiliza un análisis de la varianza ANOVA. Esta prueba contrasta la hipótesis nula de que las medias de las distribuciones de la variable cuantitativa en cada uno de los grupos independientes son iguales:

$$H_0 \rightarrow \mu_1 = \mu_2 = \mu_3 \dots = \mu_n$$

Si existe una media diferente a las demás, la prueba ANOVA, que usa la distribución F, mostrará una significación estadística o p valor inferior a 0,05. Se utiliza esta prueba para contrastar las medias de las respuestas según el ayuntamiento en el que residen

¹³ Para decidir si se pueden asumir o no varianzas poblacionales iguales, el procedimiento de prueba t para muestras independientes del SPSS Statistics ofrece la prueba de Levene. Dependiendo del resultado de esta prueba, se utilizará una u otra versión del estadístico t. En concreto, si el p valor de esta prueba es inferior a 0,05, se rechaza la hipótesis nula de homogeneidad de varianzas.

los encuestados. Para comprobar el requisito previo de homogeneidad de varianzas, se utiliza la prueba de Levene, cuyo p valor o significación debe ser superior a 0,05 para poder aceptar la hipótesis nula de homocedasticidad. Además, como contraste múltiple post hoc o a posteriori, se utiliza el de Dunnett, con el fin de diferenciar entre qué grupos en concreto se produce la diferencia de medias. La prueba de Dunnett permite contrastar la hipótesis nula de que las medias en cada una de las posibles comparaciones, son iguales:

$$H_0 \rightarrow \mu_p = \mu_q$$

Si el nivel de significación de esta prueba es inferior a 0,05, se rechaza la hipótesis nula ante la existencia de diferencias significativas entre las dos medias de la comparación *i*-ésima. Esta prueba tiene como peculiaridad la posibilidad de establecer un grupo de control con el cual comparar el resto de los grupos, controlando a su vez la tasa de error para *k*-1 comparaciones (Pardo Merino, Ruiz Díaz 2005).

En ambos procedimientos de comparación de medias, tanto en la prueba t como en el análisis de la varianza, se ha obviado el requisito previo relativo a la normalidad de la muestra debido a su tamaño (N = 209) y al resultado de las distintas pruebas efectuadas (ver Anexo IV).

Se exponen a continuación los resultados obtenidos de este análisis, clasificándolos según los distintos ámbitos de estudio.

VIVIENDA

Los resultados de los ítems correspondientes al ámbito de vivienda se muestran en la Tabla VIII. Se observa una amplia proporción de encuestados que están de acuerdo con las afirmaciones que proponen una adaptación y mejora de las condiciones de vida de las personas que pasan a residir en una vivienda normalizada, situada en un ámbito integrador. Sin embargo, en los ítems 2, 4 y 8 no se observa esa clara tendencia al acuerdo. En el caso de los ítems 2 y 8, referidos a realizar realojos en un mismo barrio y a alquilar viviendas sin distinción de etnia, los porcentajes en las cinco opciones de respuesta son muy similares. Se observan además diferencias significativas en ambos ítems según la pertenencia o no de los encuestados al grupo minoritario. En el caso del

ítem 2, obtenemos los siguientes valores de la prueba¹⁴: $t_{87,642} = -2,341$ ($p=0,022$), estando más en desacuerdo con los realojos en el mismo barrio las personas de etnia gitana¹⁵. Y en el ítem 8 los resultados son: $t_{207} = 7,036$ ($p= 0,000$), estando más a favor de alquilar vivienda sin distinción de etnia las personas del grupo minoritario, cuya media de respuestas se sitúa en el 4,088, mientras que la del grupo mayoritario es bastante más baja, 2,684.

Por último, en el caso del ítem 4, referido a la opinión sobre las políticas de actuación municipales, un 23,9% de los encuestados dicen estar poco o nada de acuerdo con las medidas llevadas a cabo en los poblados. En este caso también se producen diferencias significativas entre las opiniones de ambos grupos. Los resultados de la prueba son: $t_{207}=5,099$ ($p=0,000$), estando más de acuerdo con las actuaciones municipales las personas de etnia gitana¹⁶. Se ha realizado también para el ítem 4 una prueba ANOVA según el ayuntamiento en el que reside el encuestado. El resultado de la prueba es el siguiente: Levene=1,27 ($p=0,26$); $F_{8, 200} = 0,507$ ($p=0,850$), lo que muestra que no existen diferencias estadísticamente significativas entre las valoraciones de los participantes acerca de las actuaciones municipales según el ayuntamiento.

EDUCACIÓN

Los resultados en educación se recogen en la Tabla IX. En este ámbito hay un común acuerdo sobre la importancia de la escolarización, la no segregación en las aulas, la mejora de la educación y el aprendizaje intercultural.

AYUDAS

Los resultados del ítem 15, referido a la dependencia de las ayudas económicas para la realización de los procesos de realojamiento en una vivienda normalizada, se muestran en la Tabla X. Una amplia mayoría de los encuestados está de acuerdo con este aspecto.

¹⁴ No se han asumido en esta prueba varianzas iguales.

¹⁵ Ítem 2. Media respuestas grupo minoritario: 2,509. Media grupo mayoritario: 3,033.

¹⁶ Ítem 4. Media respuestas grupo minoritario: 4,140. Media grupo mayoritario: 3,184.

Capítulo 3. Metodología de estudio y resultados

Tabla VIII Resultados del cuestionario en el ámbito vivienda

Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Algo de acuerdo	Bastante de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Total
<i>1. En mi opinión, no debería haber chabolas en las ciudades.</i>					
8,6	6,7	13,4	14,4	56,9	100,0
<i>2. Pienso que las personas que dejan los poblados chabolistas, deberían realojarse en el mismo barrio.</i>					
20,1	21,1	24,4	18,7	15,8	100,0
<i>3. Me gusta ver que las familias que residían en chabolas se adaptan a las viviendas normalizadas.</i>					
3,8	2,4	8,6	23,9	61,2	100,0
<i>4. Estoy de acuerdo con la actuación del ayuntamiento para mejorar la situación de las familias que viven en chabolas.</i>					
8,6	15,3	26,8	21,5	27,8	100,0
<i>5. Creo que los realojados que ahora residen en viviendas normalizadas, han mejorado su situación a nivel general.</i>					
3,8	6,7	31,6	33,5	24,4	100,0
<i>6. Pienso que es fundamental que se tenga en cuenta la opinión de cada familia chabolista, para diseñar las medidas que afecten a su realojo.</i>					
2,4	12,9	17,7	29,2	37,8	100,0
<i>7. Creo que el hecho de que haya familias gitanas que salieron de un poblado y ahora residen en viviendas normalizadas, anima a las que todavía siguen en el poblado a buscar vivienda para salir también de allí.</i>					
3,8	6,7	19,6	40,7	29,2	100,0
<i>8. Si tuviese una vivienda para alquilar, la alquilaría igualmente a personas de etnia gitana o no gitana.</i>					
19,6	17,2	22,0	19,1	22,0	100,0
<i>9. Considero que la mejor solución para las personas que viven en chabolas, es que pasen a residir en una vivienda normalizada integrada en la ciudad y que permita la convivencia en sociedad.</i>					
4,3	6,7	19,1	33,0	36,8	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de tabla de porcentajes de frecuencias de SPSS.

Tabla IX Resultados del cuestionario en el ámbito educación

Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Algo de acuerdo	Bastante de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Total
<i>10. Creo que los niños de etnia gitana deben acudir al colegio desde pequeños.</i>					
1,4	0,0	2,4	3,8	92,3	100,0
<i>11. Prefiero que los alumnos de etnia gitana tengan las clases en un aula sólo para ellos.</i>					
72,2	12,0	8,1	3,3	4,3	100,0
<i>12. Considero que se debe invertir dinero para mejorar la educación de las personas que viven o han vivido en chabolas.</i>					
9,6	5,7	23,0	26,8	34,9	100,0
<i>13. Pienso que tener estudios es importante para una persona de etnia gitana.</i>					
2,4	2,4	6,2	17,7	71,3	100,0
<i>14. Opino que el intercambio de culturas siempre enriquece una sociedad, y seguro que podemos aprender unos de otros.</i>					
1,0	2,4	15,3	16,7	64,6	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de tabla de porcentajes de frecuencias de SPSS.

Tabla X Resultados del cuestionario en el ámbito ayudas

Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Algo de acuerdo	Bastante de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Total
<i>15. Pienso que para que los realojos se lleven a cabo, son necesarias las ayudas económicas de organismos públicos o privados.</i>					
4,8	8,1	18,2	28,2	40,7	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de tabla de porcentajes de frecuencias de SPSS.

RELACIONES SOCIALES

Los resultados en el ámbito relacional se muestran en la Tabla XI. Apuntan hacia una división de opiniones en el ítem 17, y en los ítems del 21 al 24, mientras que en el resto hay una alta proporción de acuerdo con la convivencia interétnica (casi un 70% están bastante o totalmente de acuerdo), con el peso de la delincuencia de cara a dificultar la inclusión, con existencia de confianza mutua, con el mantenimiento de la cultura en los procesos de integración y con que los niños y niñas de ambas etnias compartan zonas de juego.

El ítem 17 recoge la existencia de una buena relación entre ambos grupos, y, aunque la mayoría de los participantes muestra algún grado de acuerdo, casi un 24% dice estar poco o nada de acuerdo con la afirmación. Existen además diferencias significativas en las respuestas dadas por cada grupo a este ítem, según los resultados de la prueba¹⁷: $t_{83,244} = 4,240$ ($p=0,000$), siendo el grupo minoritario el que está más de acuerdo en que los miembros de ambos grupos se llevan bien. Se ha realizado también para el ítem 17 una prueba ANOVA según el ayuntamiento al que pertenece el participante. En esta prueba se han obtenido diferencias significativas: Levene=1,01 ($p=0,43$); $F_{8, 200} = 2,942$ ($p=0,004$). Por tanto, se procede a efectuar la prueba post hoc de Dunnett con el fin de comprobar entre qué ayuntamientos existen diferencias. Observando las medias por ayuntamiento, Narón y Culleredo son los dos municipios en los que la población está más de acuerdo con que los dos grupos sociales tienen una buena relación, siendo Sada el que obtiene la peor media de respuestas (ver Tabla XII). Por tanto, se elige como grupo de control el ayuntamiento de Sada, comparando el resto de ayuntamientos con este. Como era de esperar, la prueba muestra diferencias significativas entre Sada y Culleredo (Dunnett=2,3 con $p=0,02$), y entre Sada y Narón (Dunnett=2,38 con $p=0,03$).

Por su parte, los ítems 21 y 22, referidos al matrimonio entre miembros de ambos grupos, recogen proporciones muy similares en todas las opciones de respuesta, con una muy leve diferencia entre si es el hijo el que se casa (un 64,6% está algo, bastante o totalmente de acuerdo), o si es la hija (un 62,3% ha marcado una de las tres opciones

¹⁷ No se han asumido en esta prueba varianzas iguales.

que indican acuerdo). Los resultados de las pruebas para estos ítems no muestran diferencias significativas en las respuestas de cada grupo social. En el caso del ítem 23, que propone la realización de actividades de apoyo a las familias gitanas, hay un porcentaje considerable que está poco o nada de acuerdo (un 22,4%).

Y, por último, el ítem 24 señala, en opinión de los participantes, problemas de adaptación al nuevo ámbito vecinal de los realojados (en concreto, un 70,3% señala estar algo, poco o nada de acuerdo con que no existen complicaciones importantes con los nuevos vecinos). En este ítem, existen diferencias estadísticamente significativas en la prueba realizada: $t_{207} = 4,545$ ($p=0,000$), siendo el grupo minoritario el que indica un mayor grado de acuerdo con que no existen complicaciones importantes con los vecinos ¹⁸.

Tabla XI Resultados del cuestionario en el ámbito relaciones sociales

Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Algo de acuerdo	Bastante de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Total
<i>16. Me veo capaz de convivir perfectamente con mis vecinos, sean o no personas gitanas.</i>					
5,7	7,7	16,7	25,4	44,5	100,0
<i>17. Considero que en mi ciudad las personas gitanas y no gitanas se llevan bien.</i>					
7,2	16,7	34,4	21,1	20,6	100,0
<i>18. Considero que si hay delincuencia en un poblado chabolista, es más difícil que las personas que viven allí sean aceptadas por la sociedad.</i>					
6,7	5,3	13,4	30,1	44,5	100,0
<i>19. En términos generales, confiaría en una persona del otro grupo social (gitana o no gitana).</i>					
6,2	10,0	25,8	28,2	29,7	100,0
<i>20. Pienso que cualquiera que quiera integrarse en una sociedad, debe apartarse de su cultura propia.</i>					
43,5	22,0	15,8	9,1	9,6	100,0
<i>21. Aceptaría que mi hija se casase con una persona del otro grupo social (gitana o no gitana).</i>					
21,1	16,7	18,7	22,5	21,1	100,0
<i>22. Aceptaría que mi hijo se casase con una persona del otro grupo social (gitana o no gitana).</i>					
17,7	17,7	21,1	21,5	22,0	100,0
<i>23. Si el ayuntamiento me propusiese realizar actividades de apoyo a las familias gitanas, me apuntaría.</i>					
12,4	10,0	24,9	23,0	29,7	100,0
<i>24. Pienso que las familias realojadas no suelen tener problemas importantes con sus nuevos vecinos.</i>					
12,9	23,9	33,5	22,5	7,2	100,0
<i>25. Me parece bien que los niños y niñas de etnia gitana compartan zonas de juego de la ciudad con el resto de niños y niñas.</i>					
1,9	2,4	10,5	19,1	66,0	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de tabla de porcentajes de frecuencias de SPSS.

¹⁸ Ítem 24. Media respuestas grupo minoritario: 3,421. Media grupo mayoritario: 2,664.

Tabla XII Medias de respuesta al ítem 17 por ayuntamiento

17. Considero que en mi ciudad las personas gitanas y no gitanas se llevan bien.									
Ayuntamiento	Narón	Culleredo	A Coruña	Cambre	Ferrol	Lugo	Arteixo	Oleiros	Sada
Media	3,88	3,80	3,42	3,33	3,33	3,10	2,64	2,20	1,50

Fuente: elaboración propia a partir de descriptivos por ayuntamiento de SPSS.

CIUDADANÍA

Los resultados en ciudadanía se recogen en la Tabla XIII. Cabe destacar la amplia proporción de encuestados que están de acuerdo con el acceso a servicios públicos y a cargos políticos del grupo minoritario, mostrándose también de acuerdo con que la normalización de la conducta ciudadana puede favorecerse a través del acceso a vivienda normalizada. Sin embargo, existe discrepancia en las respuestas al ítem 28, que recoge el cumplimiento de las normas sociales por parte de las personas gitanas. Casi un 70% de los participantes están algo, poco o nada de acuerdo con esta afirmación. Existen diferencias estadísticamente significativas en las respuestas a este ítem según el grupo social¹⁹: $t_{80,012} = 6,037$ ($p=0,000$), siendo el grupo minoritario el que muestra un mayor grado de acuerdo²⁰ con el cumplimiento de las normas sociales.

TRABAJO

Los resultados en el ámbito de trabajo se muestran en la Tabla XIV. Podemos observar una amplia mayoría de participantes de acuerdo con la mayor dificultad del grupo minoritario a la hora de encontrar empleo, con la necesidad de apoyo público en este ámbito y con la aceptación de los miembros de este grupo como compañeros de trabajo.

SALUD E HIGIENE

Los resultados en el ámbito de salud e higiene muestran también una alta proporción de encuestados a favor de la dificultad de llevar un correcto aseo en las chabolas, de la importancia del cuidado de la salud para la convivencia, de la necesidad

¹⁹ No se han asumido en esta prueba varianzas iguales.

²⁰ Ítem 28. Media respuestas grupo minoritario: 3,789. Media grupo mayoritario: 2,632.

de apoyo público en este ámbito y de la importancia de la imagen y la higiene para la aceptación en sociedad (ver Tabla XV).

Tabla XIII Resultados del cuestionario en el ámbito ciudadanía

Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Algo de acuerdo	Bastante de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Total
<i>26. Pienso que las personas de etnia gitana tienen el mismo derecho que cualquier otro vecino a usar servicios públicos como el médico, el transporte público, los servicios sociales, colegios, etc.</i>					
2,4	1,0	5,3	10,5	80,9	100,0
<i>27. Creo que la normalización en la vivienda favorece la normalización de la conducta ciudadana general.</i>					
1,4	7,2	20,1	30,6	40,7	100,0
<i>28. Creo que las personas gitanas cumplen las normas sociales establecidas aunque no formen parte de su cultura.</i>					
13,9	20,1	35,4	18,7	12,0	100,0
<i>29. Me parece bien que el puesto de alcalde, u otro cargo público, lo ocupe una persona de etnia gitana.</i>					
10,0	5,7	12,0	27,3	45,0	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de tabla de frecuencias de SPSS.

Tabla XIV Resultados del cuestionario en el ámbito trabajo

Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Algo de acuerdo	Bastante de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Total
<i>30. Creo que para las personas de etnia gitana es más difícil encontrar trabajo.</i>					
3,3	4,3	14,4	27,3	50,7	100,0
<i>31. Las administraciones deben de poner en marcha políticas de empleo específicas para personas que residen o han residido en chabolas.</i>					
6,7	8,6	28,7	28,2	27,8	100,0
<i>32. Me es indiferente que mis compañeros de trabajo sean gitanos o no gitanos, siempre que sean buenos trabajadores.</i>					
2,9	1,0	6,7	13,9	75,6	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de tabla de frecuencias de SPSS.

Tabla XV Resultados del cuestionario en el ámbito salud e higiene

Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Algo de acuerdo	Bastante de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Total
<i>33. Creo que vivir en chabolas hace más difícil el aseo diario.</i>					
6,7	1,9	13,4	24,9	53,1	100,0
<i>34. Pienso que llevar un estilo de vida saludable facilita la convivencia en sociedad.</i>					
2,9	2,4	8,6	27,8	58,4	100,0
<i>35. Creo que la administración debería poner en marcha programas específicos para que las personas que residen o han residido en chabolas cuiden su salud.</i>					
4,3	6,7	23,0	31,1	34,9	100,0
<i>36. En mi opinión, las personas que van arregladas y aseadas están mejor aceptadas por la sociedad.</i>					
1,4	1,4	7,7	18,7	70,8	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de tabla de frecuencias de SPSS.

DIFERENCIAS DE GÉNERO

Las proporciones de encuestados que están totalmente de acuerdo con los ítems de este apartado son muy elevadas (ver Tabla XVI), lo cual refleja una clara tendencia a la

igualdad entre hombres y mujeres en aspectos básicos como la formación, el empleo, el reparto de obligaciones domésticas y la toma de decisiones. Sin embargo, cabe señalar que existen diferencias estadísticamente significativas entre las respuestas proporcionadas por cada grupo en estos ítems, siendo mayor la media de respuestas del grupo mayoritario (ver Tabla XVII). Dentro de cada grupo social, se han comparado las respuestas de mujeres y hombres para cada uno de estos ítems. Los resultados de las pruebas muestran que no hay diferencias estadísticamente significativas entre ambos sexos en el grupo mayoritario. Y con respecto al grupo minoritario sólo se han encontrado diferencias significativas en el ítem 40²¹: $t_{37,379} = 2,640$ ($p=0,012$), siendo las mujeres gitanas las que están más de acuerdo con trabajar fuera de casa igual que los hombres²².

Tabla XVI Resultados del cuestionario en el ámbito diferencias de género

Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Algo de acuerdo	Bastante de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Total
<i>37. Creo que las mujeres deben estudiar y formarse igual que los hombres.</i>					
2,4	1,9	2,4	5,3	88,0	100,0
<i>38. Creo que los hombres deben hacer tareas domésticas.</i>					
0,5	1,4	5,3	8,6	84,2	100,0
<i>39. Creo que las decisiones importantes en la familia deben ser tomadas en pareja.</i>					
1,0	0,5	1,9	8,1	88,5	100,0
<i>40. Creo que las mujeres pueden trabajar fuera de casa igual que los hombres.</i>					
0,5	1,9	3,8	3,8	90,0	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de tabla de frecuencias de SPSS.

Tabla XVII Prueba T para ítems 37-40

	t	Etnia gitana	Media
37. Creo que las mujeres deben estudiar y formarse igual que los hombres.	$t_{59,069} = -3,615$ ($p=0,001$)	Sí	4,281
		No	4,921
38. Creo que los hombres deben hacer tareas domésticas.	$t_{61,064} = -4,286$ ($p=0,000$)	Sí	4,316
		No	4,908
39. Creo que las decisiones importantes en la familia deben ser tomadas en pareja.	$t_{60,119} = -2,688$ ($p=0,009$)	Sí	4,579
		No	4,921
40. Creo que las mujeres pueden trabajar fuera de casa igual que los hombres.	$t_{63,613} = -3,120$ ($p=0,003$)	Sí	4,509
		No	4,921

Fuente: elaboración propia a partir de Prueba de muestras independientes y estadísticos de grupo de SPSS. En estas pruebas no se han asumido varianzas iguales.

²¹ No se han asumido en esta prueba varianzas iguales.

²² Ítem 40. Media respuestas mujeres gitanas: 4,828. Media hombres gitanos: 4,179.

3.2.4. MODELO DE ECUACIONES ESTRUCTURALES

Una vez realizado un primer acercamiento a los resultados del cuestionario mediante la comparación de medias, se continúa profundizando en su estudio mediante un análisis de ecuaciones estructurales. Para la realización de este análisis se ha empleado el programa informático IBM SPSS AMOS 23. A través de esta metodología es posible analizar la relación de causalidad existente entre variables independientes y dependientes, con la posibilidad de incluir las interrelaciones existentes entre las mismas. Mediante el modelo de ecuaciones estructurales, también denominado, más genéricamente, modelo de estructura de covarianza, se trata de conseguir un ajuste entre la matriz de covarianza muestral y la correspondiente matriz de covarianza poblacional. Además, este tipo de modelos se caracterizan por incluir un modelo de medición, cuya finalidad es analizar las relaciones existentes entre las variables latentes o constructos²³ y sus indicadores²⁴. Y este modelo de medición está acompañado por un modelo estructural, en el que se incluyen las relaciones entre las variables latentes (Cea D'Ancona 2002).

En este caso, el modelo pretende establecer puntos “palanca” que permitan llegar más fácilmente al objetivo final a través de las inercias positivas que generan, permitiendo mejorar la eficiencia gestora. En concreto, este modelo se centra en explicar la importancia de la intervención pública de tipo transversal de cara a facilitar el acceso en condiciones de igualdad a los derechos de ciudadanía y la posterior inclusión de la población objetivo en su nuevo entorno una vez reubicada.

Para esta fase de la investigación se recodifican, mediante el programa informático IBM SPSS Statistics 23, aquellos ítems del cuestionario que habían sido formulados en sentido inverso (ver Tabla XVIII).

A continuación, se señalan las distintas fases del proceso de modelado de ecuaciones estructurales.

²³ Variables latentes o constructos: se denominan así aquellas variables no observables directamente.

²⁴ Indicadores: variables directamente observables a través de las cuales se miden las variables latentes.

Tabla XVIII Ítems del Cuestionario Final recodificados en SPSS

Ítem original	Nuevo código
2. Pienso que las personas que dejan los poblados chabolistas, deberían realojarse en el mismo barrio.	R2
11. Prefiero que los alumnos de etnia gitana tengan las clases en un aula sólo para ellos.	R11
20. Pienso que cualquiera que quiera integrarse en una sociedad, debe apartarse de su cultura propia.	R20

Fuente: elaboración propia.

MODELO TEÓRICO

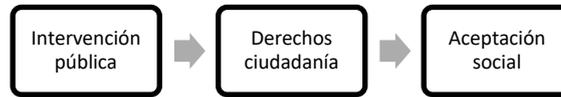
Para la elaboración de este modelo, se sigue la línea teórica que señala que una correcta actuación de las instituciones es determinante para favorecer los procesos de desarrollo urbano equitativo (Jiménez 2008). Según los enfoques que se engloban en la “Nueva Economía”, están tomando cada vez más relevancia las denominadas características objetivas, como la salud, la educación y el empleo, debido a que se utilizan como indicadores a la hora de medir el bienestar de una determinada población (Stiglitz, Sen et al. 2013). De ahí que los poderes públicos estén incidiendo cada vez más en estos ámbitos mediante políticas específicas.

Por otro lado, el objetivo último de los planes de erradicación del chabolismo debe ser el de combatir la exclusión social de los grupos que padecen marginación en las ciudades. Para ello, es necesario que los organismos públicos faciliten a la población objetivo el acceso a todos los ámbitos de ciudadanía, promoviendo su participación socio-política (Levitas 1998, Silver 1994, Walsh 2006). Uno de los principales ámbitos de inclusión es el acceso al empleo, que facilita el establecimiento de los lazos sociales, culturales y morales que se han roto y evita seguir descendiendo por esa espiral de marginalidad que provoca el desempleo de larga duración (Gallie, Paugam et al. 2003).

Por tanto, el acceso a los derechos de ciudadanía va a facilitar el desarrollo moral de las personas excluidas, que en muchas ocasiones se ven aisladas de la sociedad por no disponer, por ejemplo, de un puesto de trabajo (Levitas 1998, Silver 1994, Walsh 2006). De este modo, se va a ver incrementada la confianza entre grupos sociales, fortaleciéndose sus lazos y disminuyendo los problemas de convivencia, lo que facilita el éxito final de las intervenciones públicas en la línea de la teoría del capital social (Putnam 1993, Ostrom 1999).

Así, el modelo teórico o conceptual que se pretende testar es el reflejado en la Figura 4.

Figura 4. Variables del modelo teórico de ecuaciones estructurales



Fuente: elaboración propia.

Es de destacar que se trata de un modelo que se basa en la importancia de que las actuaciones implementadas por la administración para la erradicación del chabolismo sean de tipo integral y transversal, centrándose, además del acceso a una vivienda, en áreas como la salud, la formación y el empleo (Tormo Santonja, Fonseca Maia et al. 2003).

ESTIMACIÓN

Dado que el objetivo es medir el grado de aceptación social en relación a los derechos de ciudadanía y medir estos, a su vez, en relación a las actuaciones aplicadas por las instituciones, se han incorporado al modelo estas tres variables no observables, llamadas variables latentes o constructos. Para medir cada una de ellas, se han seleccionado los ítems del cuestionario recogidos en la Tabla XIX.

Los ítems que explican las variables latentes han sido seleccionados mediante un análisis factorial, a través del cual se ha logrado identificar el mínimo de dimensiones posible que explica el máximo de información contenida en los datos. Para ello, se ha utilizado el programa informático IBM SPSS Statistics 23, seleccionando el método de extracción de componentes principales, con una rotación ortogonal Varimax. Los principales resultados de este análisis son los siguientes:

KMO (Kaiser-Meyer-Olkin) y prueba de esfericidad de Bartlett. En la medida de adecuación muestral KMO se obtiene como resultado 0,88, valor muy superior al mínimo aceptable de 0,5 y calificado como meritorio en la escala de Kaiser (1974). Por su parte, la prueba de esfericidad de Bartlett muestra correlaciones significativas entre

las variables (sig. 0). Por tanto, el análisis factorial se muestra como una técnica pertinente para el estudio de este conjunto de datos.

Tabla XIX Variables latentes y observables del modelo inicial

Variable latente	Ítem resumen (variable observable) (N=209)	Código	Media	Desviación estándar
Aceptación social	19. Existencia de confianza mutua	I19	3,65	1,18
	8. Alquiler sin discriminación por etnia	I8	3,07	1,43
	28. Cumplimiento de normas sociales	I28	2,95	1,19
	16. Capacidad de convivencia	I16	3,95	1,20
	17. Existencia de buenas relaciones	I17	3,31	1,18
	24. Inexistencia de problemas vecinales	I24	2,87	1,12
	23. Realización de actividades de apoyo	I23	3,47	1,34
	9. Vivienda que permita la integración	I9	3,91	1,10
Derechos ciudadanía	R11. Existencia de aulas específicas	R11	4,44	1,06
	25. Compartir zonas de juego comunes	I25	4,45	0,91
	32. Integración ámbito laboral	I32	4,58	0,88
	26. Mismo derecho a uso de servicios públicos	I26	4,67	0,82
Intervención pública	35. Programas públicos mejora salud	I35	3,86	1,10
	12. Programas públicos mejora educación	I12	3,72	1,26
	31. Programas públicos mejora empleo	I31	3,62	1,17
	30. Mayor dificultad en logro de empleo	I30	4,18	1,05

Fuente: elaboración propia a partir de datos de media y desviación estándar obtenidos en el programa IBM SPSS 23.

Porcentajes de varianza explicada. Para llevar a cabo la reducción de la escala se establecieron los siguientes criterios (Nunnally 1987):

- La carga factorial de los ítems debe ser igual o superior a 0,50.
- En el caso de que un ítem sature en dos o más factores, se conserva en el factor con mayor saturación, siempre y cuando en los otros no sea igual o superior a 0,50. El ítem será eliminado si tiene una carga igual o superior a 0,50 en dos o más factores.
- El factor en el que no saturen más de dos ítems se rechaza.
- El factor que no explique al menos el 5% de la varianza también será rechazado.

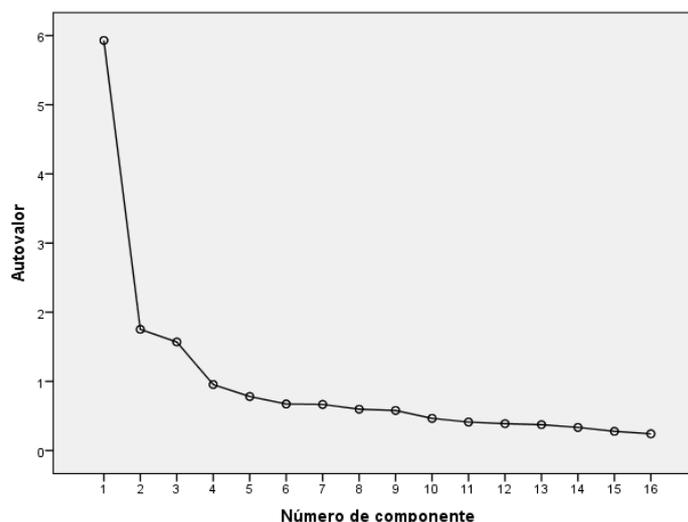
En función de estas restricciones, ha sido necesario descartar ítems²⁵ para lograr una reducción factorial adecuada. La Tabla XX recoge los porcentajes de varianza total explicada asociados a cada componente extraído. Como se puede observar en el Gráfico 3, los 3 componentes extraídos tienen autovalores superiores a 1, con lo que se cumple el criterio de la media aritmética para la selección de componentes (Uriel Jiménez, Aldás Manzano 2005). Estos componentes explican un 57,83% de la varianza de los datos originales. Incluso antes de la rotación, todos los componentes explican más del 5% de la varianza total, siendo el componente 1 el que explica el mayor porcentaje, con un 37,07% en la extracción inicial y un 27,32% una vez realizada la rotación.

Tabla XX Varianza total explicada

Comp.	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado			Sumas de rotación de cargas al cuadrado		
	Total	% de la varianza	% acum.	Total	% de la varianza	% acum.	Total	% de la varianza	% acum.
1	5,93	37,07	37,07	5,93	37,07	37,07	4,37	27,32	27,32
2	1,75	10,95	48,02	1,75	10,95	48,02	2,68	16,77	44,09
3	1,57	9,81	57,83	1,57	9,81	57,83	2,20	13,74	57,83

Fuente: elaboración propia a partir del análisis factorial del programa IBM SPSS Statistics 23. Método de extracción: análisis de componentes principales.

Gráfico 3. Gráfico de sedimentación

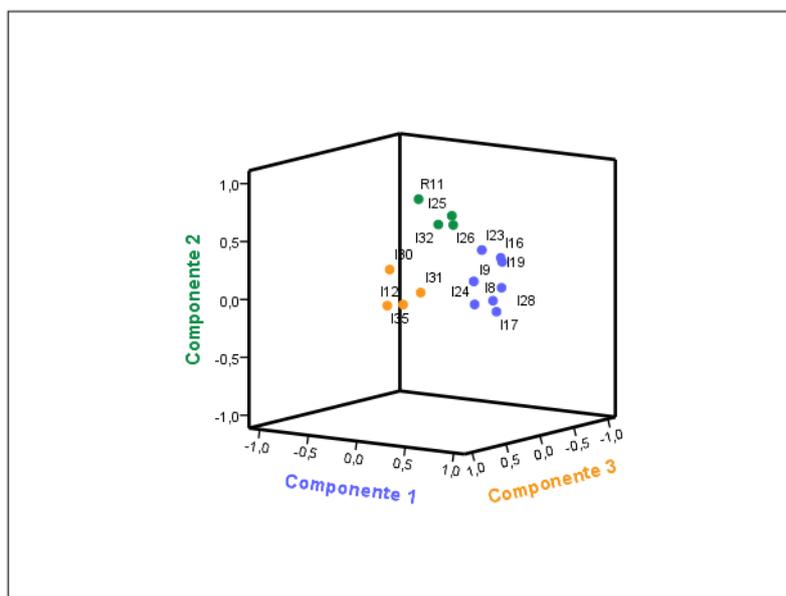


Fuente: elaboración propia a partir del análisis factorial del programa IBM SPSS Statistics 23. Método de extracción: análisis de componentes principales.

²⁵ En esta fase se descartan los siguientes ítems: 3, 4, 5, 6, 7, 10, 13, 14, 15, 21, 22, 27 y 29.

Componentes rotados. Debido a que la matriz de componentes resultante del análisis resultaba de difícil interpretación, se realizó una rotación ortogonal de tipo Varimax normalizado, con el fin de aproximar los componentes a las variables en las que están saturados, pero preservando la incorrelación entre ellos. A continuación, se procede a analizar el gráfico de componente en espacio rotado y la matriz de componentes rotados. Los ítems saturaron en los 3 componentes que se muestran en el Gráfico 4 y en la Tabla XXI.

Gráfico 4. Gráfico de componente en espacio rotado



Fuente: elaboración propia a partir de análisis factorial obtenido con IBM SPSS Statistics 23. Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Varimax con normalización Kaiser. La rotación ha convergido en 5 iteraciones.

Los resultados de este análisis parecen indicar la presencia de tres dimensiones, cuyos indicadores se muestran consistentes: *Aceptación social*, *Derechos ciudadanía e Intervención pública*. Estas dimensiones se corresponden con el modelo teórico de ecuaciones estructurales.

Para elegir el método de estimación del modelo de ecuaciones estructurales, se procede a comprobar primeramente el supuesto básico de normalidad multivariable. Como se puede observar en la Tabla XXII, la razón crítica²⁶ asociada a la asimetría

²⁶ Razón crítica (critical ratio o c.r.): muestra, tanto para la asimetría como para la curtosis, los valores experimentales de los estadísticos de contraste asociados que corresponderían a una normal estándar (Lévy Mangin, Varela Mallou 2006).

muestra valores absolutos superiores a 1,96 para casi todas las variables, lo que indica que tienen una asimetría significativa a un nivel de significación del 5% (Lévy Mangin, Varela Mallou 2006).

Tabla XXI Matriz de componentes rotados

Dimensiones	Ítem-resumen	Componente		
		1	2	3
1. Aceptación social	19. Existencia de confianza mutua	0,78	0,37	0,08
	8. Alquiler sin discriminación por etnia	0,76	0,14	0,07
	28. Cumplimiento de normas sociales	0,75	0,04	0,17
	16. Capacidad de convivencia	0,74	0,39	0,05
	17. Existencia de buenas relaciones	0,67	-0,08	0,01
	24. Inexistencia de problemas vecinales	0,65	0,02	0,30
	23. Realización de actividades de apoyo	0,61	0,46	0,14
	9. Vivienda que permita la integración	0,59	0,20	0,23
2. Derechos ciudadanía	R11. Existencia de aulas específicas	-0,18	0,79	-0,06
	25. Compartir zonas de juego comunes	0,31	0,73	0,15
	32. Integración ámbito laboral	0,24	0,66	0,26
	26. Mismo derecho a uso de servicios públicos	0,33	0,65	0,16
3. Intervención pública	35. Programas públicos mejora salud	0,11	0,03	0,82
	12. Programas públicos mejora educación	0,20	0,03	0,72
	31. Programas públicos mejora empleo	0,34	0,14	0,65
	30. Mayor dificultad en logro de empleo	-0,09	0,27	0,50

Fuente: elaboración propia a partir de matriz de componentes rotados del análisis factorial obtenido con IBM SPSS Statistics 23. Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Varimax con normalización Kaiser. La rotación ha convergido en 5 iteraciones.

Lo mismo sucede al examinar la razón crítica asociada a la curtosis, que muestra que la mayoría de las variables superan en valor absoluto el 1,96, por lo que se alejan de la normal (Lévy Mangin, Varela Mallou 2006). En cuanto a la normalidad multivariable, el valor de la razón crítica asociada a la curtosis muestra que las variables presentan una curtosis significativamente distinta a la normal multivariable, ya que supera ampliamente el valor de referencia de 1,96 (Lévy Mangin, Varela Mallou 2006). Se comprueba de este modo que los datos no cumplen el supuesto básico de normalidad multivariable. Por este motivo, se elige como método de estimación el ADF (*Asymptotically Distribution Free*), procedimiento que proporciona estimaciones eficientes bajo estas condiciones de no normalidad (Del Barrio García, Luque Martínez 2012, Lévy Mangin, Varela Mallou 2006, Cea D'Ancona 2002).

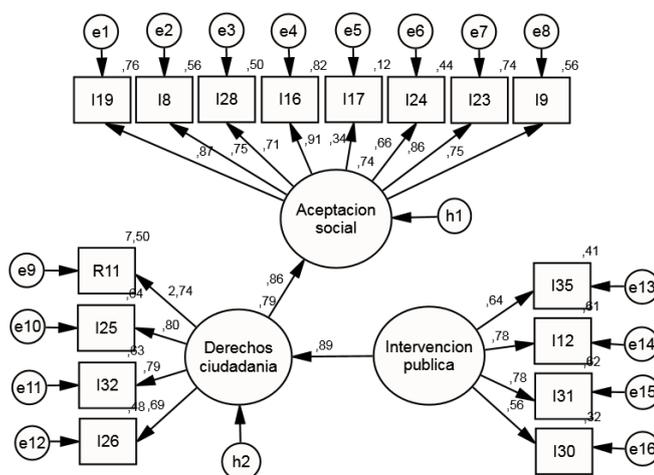
Tabla XXII Prueba de normalidad multivariable

Variable	Min.	Max.	Asimetría	Razón crítica	Curtosis	Razón crítica
I30	1,00	5,00	-1,29	-7,60	1,09	3,22
R11	1,00	5,00	-1,99	-11,75	3,05	9,00
I19	1,00	5,00	-0,57	-3,37	-0,51	-1,50
I17	1,00	5,00	-0,13	-0,77	-0,80	-2,35
I9	1,00	5,00	-0,91	-5,37	0,19	0,55
I23	1,00	5,00	-0,48	-2,82	-0,89	-2,62
I28	1,00	5,00	0,03	0,20	-0,76	-2,24
I31	1,00	5,00	-0,55	-3,27	-0,43	-1,26
I12	1,00	5,00	-0,78	-4,58	-0,34	-1,00
I35	1,00	5,00	-0,79	-4,65	-0,03	-0,07
I26	1,00	5,00	-2,91	-17,15	8,57	25,30
I25	1,00	5,00	-1,80	-10,64	2,94	8,68
I32	1,00	5,00	-2,51	-14,82	6,27	18,50
I8	1,00	5,00	-0,07	-0,40	-1,29	-3,80
I24	1,00	5,00	0,01	0,06	-0,73	-2,14
I16	1,00	5,00	-0,98	-5,78	-0,01	-0,02
Multivariable					81,43	24,53

Fuente: elaboración propia a partir de IBM SPSS AMOS 23.

Esta muestra se compone de 209 observaciones, muy cerca del tamaño ideal de 200 casos válido para cualquier método de estimación de parámetros en ecuaciones estructurales (Cea D'Ancona 2002). El modelo resultante se muestra en la Figura 5.

Figura 5. Modelo inicial de ecuaciones estructurales



Fuente: elaboración propia a partir de IBM SPSS AMOS 23. Método estimación: ADF. Solución estandarizada.

En el modelo obtenido se puede observar que las cargas factoriales, que indican el peso que cada uno de los ítems tiene sobre la variable latente que conforma, tienen los signos esperados y se muestran significativas ($p < 0,001$), aunque la carga factorial estandarizada de la variable R11 supera la unidad, tal y como se muestra en la Tabla XXIII, lo que sugiere una estimación errónea (Cea D'Ancona 2002). Además, los índices de ajuste del modelo estimado no llegan a alcanzar un valor deseable, obteniéndose un índice de ajuste global GFI de 0,87 y un índice de ajuste comparativo (CFI) de 0,66, por debajo del valor 0,90 que se considera como satisfactorio para estos indicadores (Cea D'Ancona 2002, Uriel Jiménez, Aldás Manzano 2005). Asimismo, el error de la raíz cuadrada media de aproximación (RMSEA) presenta un valor de 0,11, superando ampliamente el valor máximo recomendado para un buen ajuste de 0,05 (Browne, Cudeck 1993).

Tabla XXIII Estimadores estandarizados modelo inicial

Relaciones entre variables		Cargas factoriales	Error estándar	Razón crítica	P valor	Cargas factoriales estandarizadas
Derechos_ciudadania	<--- Intervencion_publica	0,40	0,05	8,59	***	0,89
Aceptacion_social	<--- Derechos_ciudadania	2,22	0,23	9,78	***	0,86
I32	<--- Derechos_ciudadania	1,00				0,79
I25	<--- Derechos_ciudadania	1,40	0,11	12,37	***	0,80
I26	<--- Derechos_ciudadania	1,17	0,10	11,47	***	0,69
I35	<--- Intervencion_publica	0,75	0,05	15,39	***	0,64
I12	<--- Intervencion_publica	1,07	0,06	19,03	***	0,78
I31	<--- Intervencion_publica	1,00				0,79
I16	<--- Aceptacion_social	0,93	0,04	21,46	***	0,91
I24	<--- Aceptacion_social	0,65	0,04	14,92	***	0,66
I28	<--- Aceptacion_social	0,78	0,05	16,63	***	0,71
I17	<--- Aceptacion_social	0,35	0,05	6,76	***	0,34
I8	<--- Aceptacion_social	1,00				0,75
I23	<--- Aceptacion_social	1,16	0,06	18,24	***	0,86
I9	<--- Aceptacion_social	0,75	0,05	16,70	***	0,75
R11	<--- Derechos_ciudadania	1,52	0,15	10,50	***	2,74
I30	<--- Intervencion_publica	0,59	0,06	10,21	***	0,57
I19	<--- Aceptacion_social	1,02	0,05	21,75	***	0,87

Fuente: elaboración propia a partir de IBM SPSS AMOS 23. Método estimación: ADF. ***P valor < 0,001.

REESPECIFICACIÓN

Ante los resultados obtenidos, se procede a la reespecificación del modelo con el fin de lograr un mejor ajuste. Para ello, se eliminan para las variables latentes *Aceptación social* e *Intervención pública*, aquellas variables observables con menores cargas

factoriales estandarizadas. Para la variable latente *Derechos ciudadanía* se procede a eliminar la variable observable R11, debido a que su carga factorial estandarizada es superior a 1 y su error de medición e_9 presenta una varianza negativa de -0,28, lo que indica que la solución obtenida no es admisible. La Tabla XXIV muestra la relación de variables descartadas en esta fase de reespecificación. Al tratarse de un modelo de tipo reflexivo²⁷, las correlaciones entre las observaciones eliminadas en cada variable latente y las que permanecen en el modelo final son positivas y significativas, con p valores ≈ 0 , ya que miden el mismo constructo. Conceptualmente, su eliminación apenas altera el significado de las variables latentes. En el caso de la aceptación social, los ítems eliminados relacionados con la vivienda y su entorno, se ven reflejados en la capacidad de convivencia recogida en la variable observable I16, y los referidos a las relaciones sociales se pueden resumir en las variables I19 y I23 del modelo final, que representan la confianza y el apoyo respectivamente. Con respecto a los derechos de ciudadanía, la variable descartada R11, referida al derecho de uso de las mismas aulas, se puede englobar en la variable I26, ya que es más genérica y declara el derecho al uso de todos los servicios públicos. Y, en relación a la intervención pública, el ítem retirado I30, referido a la existencia de dificultades de acceso al mercado laboral, también se ve recogido en la variable del modelo final I31, que propone la necesidad de aplicar políticas públicas de acceso al empleo.

MODELO ESTRUCTURAL Y MODELO DE MEDICIÓN

Se procede a continuación a estimar de nuevo el modelo siguiendo el mismo método de estimación ADF (*Asymptotically Distribution Free*), debido a su robustez ante la no normalidad de las variables. Para un análisis más detallado de este modelo final, descomponemos primeramente el estudio en dos submodelos o componentes: el modelo estructural, que analiza las relaciones causales entre las variables latentes, y el modelo de medición, que describe las relaciones de las variables latentes con sus indicadores o variables observadas (Cea D'Ancona 2002).

²⁷ Los modelos de ecuaciones estructurales de tipo reflexivo son aquellos en los que cada una de las variables observadas es causada por una variable latente y su correspondiente error de medida, como en el caso que nos ocupa. En los modelos de tipo formativo, son las variables observadas las que influyen en la variable latente (Del Barrio García, Luque Martínez 2012).

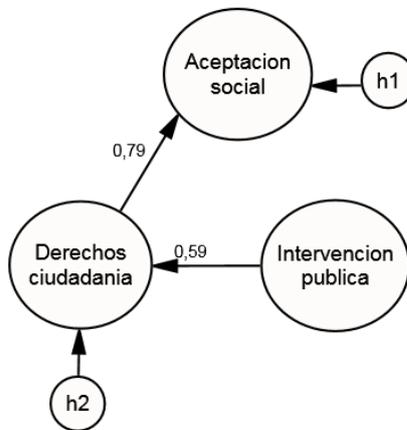
Tabla XXIV Variables observables retiradas en la reespecificación del modelo

Variable latente	Variables observables retiradas	Variables observables del modelo final
Aceptación social	8. Alquiler sin discriminación por etnia (I18)	19. Existencia de confianza mutua (I19)
	28. Cumplimiento de normas sociales (I28)	16. Capacidad de convivencia (I16)
	17. Existencia de buenas relaciones (I17)	23. Realización de actividades de apoyo (I23)
	24. Inexistencia de problemas vecinales (I24)	
	9. Vivienda que permita la integración (I9)	
Derechos ciudadanía	R11. Existencia de aulas específicas (R11)	25. Compartir zonas de juego comunes (I25)
		32. Integración ámbito laboral (I32)
		26. Mismo derecho a uso de servicios públicos (I26)
Intervención pública	30. Mayor dificultad en logro de empleo (I30)	35. Programas públicos mejora salud (I35)
		12. Programas públicos mejora educación (I12)
		31. Programas públicos mejora empleo (I31)

Fuente: elaboración propia.

Modelo estructural. La Figura 6 muestra las relaciones causales entre las variables latentes del modelo, que conforman el modelo estructural.

Figura 6. Modelo estructural



Fuente: elaboración propia a partir de IBM SPSS AMOS 23. Método estimación: ADF. Solución estandarizada.

Este modelo estructural está compuesto por 2 variables latentes endógenas (*Aceptación social* y *Derechos ciudadanía*) y 1 variable latente exógena (*Intervención pública*). Como las variables endógenas no están perfectamente predichas por las ecuaciones estructurales, es necesario incluir errores o términos de perturbación, representados por *h1* y *h2*.

Las relaciones estructurales entre las variables latentes se representan, de modo general, mediante las siguientes ecuaciones estructurales lineales (Cea D'Ancona 2002, Del Barrio García, Luque Martínez 2012):

$$\eta = \beta\eta + \Gamma\xi + \zeta \quad [3]$$

Donde η es un vector de variables endógenas latentes, ξ es un vector de variables exógenas latentes, Γ es la matriz de los coeficientes que relacionan las variables exógenas latentes con las endógenas, β es la matriz de los coeficientes que relacionan las variables endógenas latentes entre sí y, por último, ζ representa un vector de errores o términos de perturbación, que contiene los efectos de las variables desconocidas, las variables omitidas en el modelo, los errores de medida y la aleatoriedad del proceso descrito (Del Barrio García, Luque Martínez 2012).

Aplicando las ecuaciones al modelo final, se obtienen los siguientes resultados:

$$Aceptacion\ social = 0,79\ Derechos\ ciudadania + h_1 \quad [4]$$

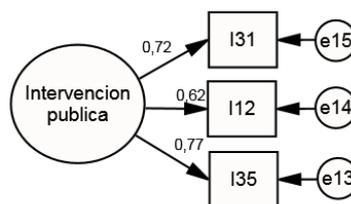
$$Derechos\ ciudadania = 0,59\ Intervencion\ publica + h_2 \quad [5]$$

Sustituyendo [5] en [4] y operando, se obtiene la siguiente ecuación del modelo estructural:

$$Aceptacion\ social = 0,47\ Intervencion\ publica + 0,79\ h_2 + h_1 \quad [6]$$

Modelo de medición. Mediante este modelo se puede comprobar la adecuación de los indicadores seleccionados para medir los constructos o variables latentes. Se inicia el análisis de este modelo de medición por la variable exógena latente (ver Figura 7).

Figura 7. Modelo de medida de la variable exógena latente



Fuente: elaboración propia a partir de IBM SPSS AMOS 23. Método estimación: ADF. Solución estandarizada.

Las relaciones entre las variables exógenas latentes y sus indicadores se pueden expresar, de manera general, del siguiente modo (Cea D'Ancona 2002):

$$X = \Lambda_x \xi + \delta \quad [7]$$

Siendo X un vector de variables exógenas observadas, ξ es un vector de variables exógenas latentes, Λ_x es la matriz de los pesos factoriales que relacionan las variables exógenas observadas con las variables exógenas latentes y δ es un vector de errores de medición, que recoge la parte del indicador que queda sin explicar por la variable latente.

De este modo, se pueden obtener las primeras ecuaciones del modelo de medición, que serían las siguientes:

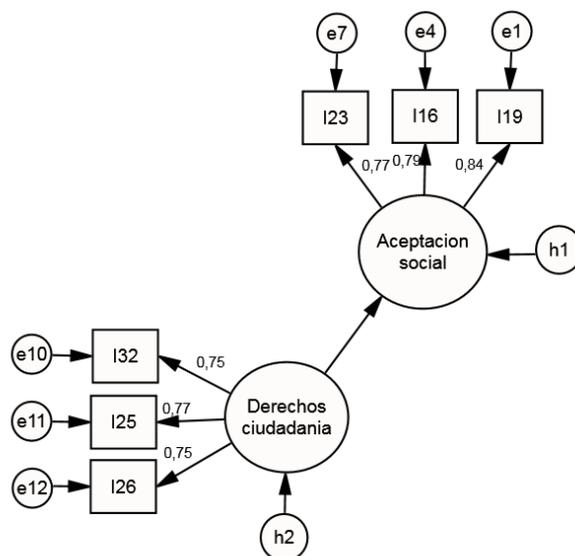
$$I31 = 0,72 \text{ Intervencion publica} + e15 \quad [8]$$

$$I12 = 0,62 \text{ Intervencion publica} + e14 \quad [9]$$

$$I35 = 0,77 \text{ Intervencion publica} + e13 \quad [10]$$

Se continúa el análisis con las variables endógenas latentes, que se muestran en la Figura 8.

Figura 8. Modelo de medida de las variables endógenas latentes



Fuente: elaboración propia a partir de IBM SPSS AMOS 23. Método estimación: ADF. Solución estandarizada.

De modo general, las relaciones entre las variables endógenas latentes y sus indicadores se pueden describir mediante la siguiente expresión (Cea D'Ancona 2002):

$$Y = \Lambda_y \eta + \varepsilon \quad [11]$$

Siendo Y un vector de variables endógenas observadas, η es un vector de variables endógenas latentes, Λ_y es la matriz de los pesos factoriales que relacionan las variables endógenas observadas con las variables endógenas latentes y ε es un vector de errores de medición, que recoge la parte del indicador que queda sin explicar por la variable latente.

Siguiendo esta notación, obtenemos el resto de ecuaciones del modelo de medición:

$$I23 = 0,77 \textit{ Aceptacion social} + e7 \quad [12]$$

$$I16 = 0,79 \textit{ Aceptacion social} + e4 \quad [13]$$

$$I19 = 0,84 \textit{ Aceptacion social} + e1 \quad [14]$$

$$I32 = 0,75 \textit{ Derechos ciudadania} + e10 \quad [15]$$

$$I25 = 0,77 \textit{ Derechos ciudadania} + e11 \quad [16]$$

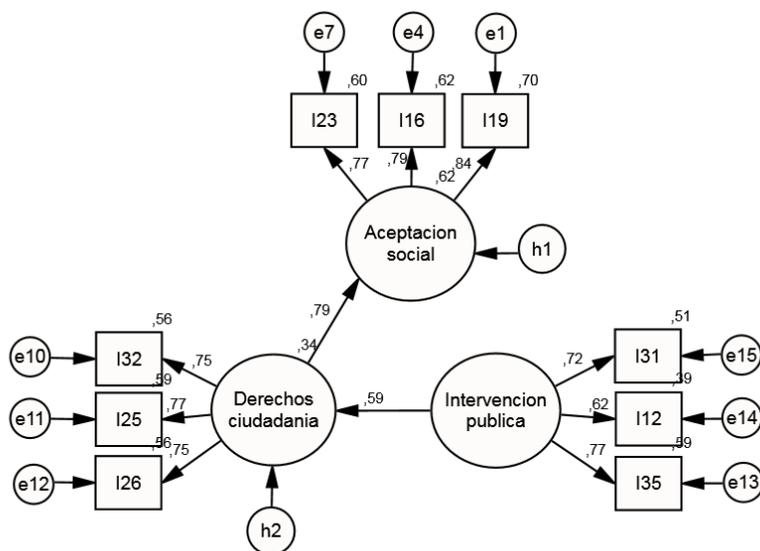
$$I26 = 0,75 \textit{ Derechos ciudadania} + e12 \quad [17]$$

MODELO FINAL DE ECUACIONES ESTRUCTURALES

Combinando el modelo estructural y el de medición, se obtiene el modelo final de ecuaciones estructurales que se muestra en la Figura 9. Al igual que se hizo en la estimación del modelo inicial, se utiliza el método de estimación ADF (*Asymptotically Distribution Free*), adecuado al tamaño de la muestra (N=209) y a la no normalidad multivariable (Cea D'Ancona 2002).

Este modelo está compuesto por 23 variables, de las cuales 9 son variables observadas y 14 no observadas, mientras que 12 son variables exógenas y 11 variables endógenas.

Figura 9. Modelo final de ecuaciones estructurales



Fuente: elaboración propia a partir de IBM SPSS AMOS 23. Método estimación: ADF. Solución estandarizada.

Se comprueba, en primer lugar, la *identificación del modelo* a través de dos condiciones necesarias y una suficiente (Del Barrio García, Luque Martínez 2012):

1ª condición necesaria: los grados de libertad del modelo han de ser superiores o iguales a cero. Este modelo está compuesto por 45 varianzas y covarianzas, siendo el número de parámetros a estimar 20, por lo que el número de grados de libertad es 25. Se cumple de este modo la primera condición necesaria, clasificándose el modelo como *sobreidentificado* al poseer un número de grados de libertad superior a cero.

2ª condición necesaria: tanto las variables latentes como los errores de medida y los términos de perturbación deben tener asignada una escala métrica. En el caso de los errores de medida y los términos de perturbación el propio software les asigna por defecto un efecto directo igual a 1 sobre las correspondientes variables observadas y latentes. Con respecto a las variables latentes, se ha seguido el procedimiento de fijar el valor 1 a la carga factorial de uno de sus indicadores, elegido de manera arbitraria²⁸.

²⁸ En concreto, se han elegido al azar los indicadores I32, I19 e I31. Este procedimiento no afecta al proceso de estimación de los parámetros estandarizados ni al ajuste del modelo (Del Barrio García, Luque Martínez 2012).

Condición suficiente: consiste en una regla de dos pasos. En el primero de ellos, es necesario observar el modelo factorial, sin tener en cuenta las relaciones causales existentes entre las variables latentes, de modo que si existen dos o más factores cada uno de ellos debe tener dos o más indicadores, y si se compone de un solo factor, es necesario que contenga por lo menos tres indicadores para estar identificado. Además, los errores de medida no deben estar correlacionados entre sí. En el modelo obtenido se observa que cada variable latente está compuesta por tres indicadores, y que no existen correlaciones entre los errores de medida. El segundo paso de esta condición consiste en comprobar la identificación del modelo estructural, de modo que si es recursivo estará identificado. El modelo obtenido es recursivo, al incluir únicamente relaciones causales de una sola dirección, por lo que se cumple también este segundo paso de la condición suficiente.

Por tanto, el modelo obtenido cumple las condiciones necesarias y la condición suficiente para su identificación, resultando ser un modelo *sobreidentificado*, considerado idóneo²⁹ en el análisis de datos mediante ecuaciones estructurales (Del Barrio García, Luque Martínez 2012).

Se procede a continuación a realizar la evaluación general del modelo a través de las siguientes operaciones:

Detección de estimaciones erróneas. Como se puede comprobar en la Figura 9, ninguna de las varianzas de los términos de error, cuyo valor se sitúa encima de las variables observadas, tiene signo negativo. Además, la Tabla XXV muestra que estas varianzas son significativas ($p < 0,01$). Por otro lado, en la Tabla XXVI se puede comprobar que ninguna de las cargas factoriales estandarizadas que se estiman superan el valor 1, presentando los signos esperados y valores ni muy altos ni muy bajos. Ante la falta de estimaciones erróneas, puede considerarse que el modelo no tiene problemas en su identificación (Cea D'Ancona 2002).

²⁹ Un modelo perfectamente identificado, es decir, con 0 grados de libertad, reduciría la posibilidad de acreditar que el modelo obtenido refleja de un modo razonable el objeto de estudio (Del Barrio García, Luque Martínez 2012).

Ajuste global. Se obtiene un índice de bondad de ajuste GFI de 0,95, superando cómodamente el valor de referencia de 0,90 (Cea D'Ancona 2002), y mejorando sustancialmente el valor obtenido en el modelo inicial de 0,87. Además, el índice de razón de verosimilitud χ^2 , con un valor de 36,53, se muestra no significativo ($p=0,064$), lo que significa un buen ajuste del modelo empírico al teórico (Del Barrio García, Luque Martínez 2012). Estos datos indican un buen ajuste global del modelo a la matriz de datos original.

Tabla XXV Varianzas de los términos de error

Términos de error	Cargas factoriales	Error estándar	Razón crítica	P valor
h2	0,23	0,08	2,88	0,004
h1	0,35	0,07	4,93	***
e4	0,47	0,07	6,56	***
e7	0,69	0,09	7,48	***
e1	0,38	0,07	5,40	***
e10	0,27	0,06	4,69	***
e11	0,26	0,06	4,13	***
e12	0,20	0,05	3,62	***
e13	0,46	0,10	4,47	***
e14	0,91	0,14	6,64	***
e15	0,63	0,10	6,39	***

Fuente: elaboración propia a partir de IBM SPSS AMOS 23. Método estimación: ADF. ***P valor<0,001.

Tabla XXVI Estimadores estandarizados modelo final

Relaciones entre variables	Cargas factoriales	Error estándar	Razón crítica	P valor	Cargas factoriales estandarizadas
Derechos_ciudadania <--- Intervencion_publica	0,42	0,09	4,82	***	0,59
Aceptacion_social <--- Derechos_ciudadania	1,28	0,21	6,08	***	0,79
I19 <--- Aceptacion_social	1,00				0,84
I16 <--- Aceptacion_social	0,91	0,06	14,38	***	0,79
I23 <--- Aceptacion_social	1,06	0,08	13,88	***	0,77
I25 <--- Derechos_ciudadania	1,05	0,13	8,37	***	0,77
I26 <--- Derechos_ciudadania	0,85	0,11	7,44	***	0,75
I35 <--- Intervencion_publica	1,00	0,11	9,47	***	0,77
I12 <--- Intervencion_publica	0,93	0,10	9,21	***	0,62
I31 <--- Intervencion_publica	1,00				0,72
I32 <--- Derechos_ciudadania	1,00				0,75

Fuente: elaboración propia a partir de IBM SPSS AMOS 23. Método estimación: ADF. ***P valor<0,001.

Ajuste incremental. El índice de ajuste comparativo (CFI) mejora considerablemente en este modelo final, siendo igual a 0,92, frente al 0,66 obtenido en el modelo inicial. El valor se aproxima más a la unidad, tal y como recomienda Bentler (1990), lo cual revela que el modelo es consistente con los datos observados.

Ajuste de parsimonia. En esta ocasión, el error de la raíz cuadrada media de aproximación (RMSEA) es de 0,047, mejorando la cifra de 0,11 obtenida en el modelo inicial. Valores de 0,05 o inferiores indican un buen ajuste del modelo en la población (Browne, Cudeck 1993). Otro indicador de ajuste de parsimonia es el χ^2 normado, obtenido de la división de χ^2 por los grados de libertad. Debe situarse entre 1 y 2 para mostrar un buen ajuste (Cea D'Ancona 2002). En este caso, se obtiene un valor de 1,46, lo que muestra un buen ajuste o, dicho de otro modo, indica que se ha evitado el sobreajuste del modelo con datos redundantes.

Una vez realizada la evaluación global del modelo, se procede a efectuar la evaluación de los submodelos estructural y de medición.

Evaluación del modelo estructural. Como se puede comprobar en la Tabla XXVI, los coeficientes estandarizados del modelo estructural son bastante elevados. La mayor influencia es la de la variable endógena *Derechos ciudadanía* sobre la también variable endógena *Aceptación social*, alcanzando un valor de 0,79. Esto significa que la *Aceptación social* mejora en 0,79 unidades de desviación típica conforme aumenta en una desviación típica *Derechos de ciudadanía*. El efecto de la variable latente exógena *Intervención pública* sobre la latente endógena *Derechos ciudadanía* muestra también un valor considerable de 0,59, explicándose del mismo modo que la anterior relación descrita. En esta tabla, también se pueden observar las razones críticas correspondientes a ambas relaciones. Se comprueba que superan el valor de referencia de 3,29 para un nivel de significación de 0,001. Esto indica, con una mínima probabilidad de error, que los coeficientes estimados son significativos y, por tanto, las relaciones propuestas entre las variables son ciertas (Cea D'Ancona 2002). Por otro lado, la Figura 9 muestra los coeficientes de correlación múltiple cuadrada (R^2) de las variables latentes endógenas, situándose su valor encima de cada una de ellas. Estos coeficientes también se muestran en la Tabla XXVII. En concreto *Aceptación social*

muestra un valor de 0,62 y *Derechos ciudadanía* un valor de 0,34, ambos alejados del valor cero que representaría la inexistencia de relación entre las variables (Cea D'Ancona 2002). A la vista de los datos obtenidos, el modelo estructural se ajusta adecuadamente a los datos.

Tabla XXVII Correlaciones múltiples cuadradas

VARIABLES	ESTIMACIÓN
Derechos_ciudadania	0,34
Aceptacion_social	0,62
I31	0,52
I12	0,39
I35	0,59
I26	0,56
I25	0,59
I32	0,56
I19	0,70
I23	0,60
I16	0,62

Fuente: elaboración propia a partir de IBM SPSS AMOS 23. Método estimación: ADF.

Evaluación del modelo de medición. En este apartado, es necesario comprobar la validez y la fiabilidad de los constructos obtenidos.

Con respecto a la validez, la Tabla XXVI muestra que los coeficientes estandarizados del modelo de medición son elevados. Entre ellos, el valor más bajo corresponde a la relación entre la variable latente exógena *Intervención pública* y la variable observable *I12*, con un valor de 0,62, y el valor más elevado es 0,84, obtenido entre la variable latente endógena *Aceptación social* y la variable observable *I19*. Se comprueba, además, que las razones críticas superan el valor de referencia de 3,29 para un nivel de significación de 0,001. Por tanto, los coeficientes estimados son estadísticamente significativos, lo cual verifica las relaciones propuestas entre las variables del modelo de medición (Cea D'Ancona 2002). Las correlaciones cuadradas múltiples de las variables observables, cuyos valores se sitúan en la Figura 9 encima de cada una de ellas, se muestran en la Tabla XXVII. La variable *I19*, referida a la confianza mutua, es la que obtiene una mayor correlación múltiple cuadrada, con un valor de 0,70, lo que significa que sólo un 30% de su variabilidad no queda explicada por el factor común *Aceptación social*. El valor más bajo es el que presenta la variable observable *I12*,

referida a los programas públicos de mejora de la educación, con una correlación múltiple cuadrada de 0,39, quedando menos definida la variable latente exógena *Intervención pública* por esta variable que por las otras dos que la componen, la *I35*, programas públicos de salud, y la *I31*, programas públicos de empleo, que presentan valores de 0,59 y de 0,52 respectivamente.

Para comprobar la fiabilidad del modelo de medición, se calculan los siguientes indicadores: el Alfa de Cronbach, la fiabilidad compuesta y la varianza extraída media (AVE). Sus valores se muestran en la Tabla XXVIII.

- Las cifras obtenidas del indicador Alfa de Cronbach, a través de programa IBM SPSS Statistics 23, superan el valor 0,70, que es el más comúnmente aceptado como límite inferior de este estadístico, según se muestra en el Gráfico 5 (Hair, Anderson et al. 2007).
- La fiabilidad compuesta se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$\frac{(\sum \lambda_j^s)^2}{(\sum \lambda_j^s)^2 + \sum \varepsilon_j} \quad [18]$$

Donde λ_j^s son los coeficientes *lambda* estandarizados de cada variable observable con su variable latente, y ε_j es el error de cada variable observable, que se puede calcular restando a uno el cuadrado del coeficiente estandarizado de la variable observable ($1 - \lambda_j^{s^2}$). Tal y como se muestra en el Gráfico 6, los valores obtenidos de este indicador superan el nivel de referencia de 0,70 (Cea D'Ancona 2002), por lo que puede afirmarse que las tres variables latentes obtenidas son fiables, siendo la variable *Aceptación social* la más fiable, con un valor de 0,84.

- La varianza extraída media (AVE) se obtiene según la siguiente expresión:

$$\frac{(\sum \lambda_j^{s^2})}{(\sum \lambda_j^{s^2}) + \sum \varepsilon_j} \quad [19]$$

Donde $\lambda_j^{s^2}$ son los cuadrados de los coeficientes *lambda* estandarizados de cada variable observable con su variable latente, y ε_j es el error de cada variable

observable. En este caso el valor mínimo de referencia es 0,50 (Cea D'Ancona 2002), y los valores obtenidos igualan o superan esta cifra, según indica el Gráfico 7. Por tanto, las tres variables latentes han quedado bien definidas por los indicadores elegidos.

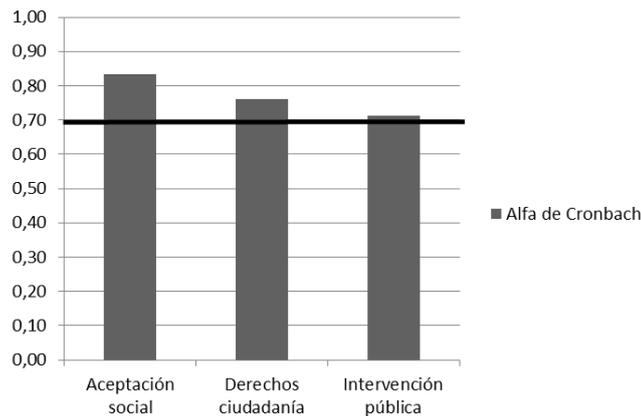
Teniendo en cuenta estos valores, se puede afirmar que los resultados obtenidos se muestran consistentes.

Tabla XXVIII Indicadores de fiabilidad y validez del constructo

	Alfa de Cronbach	Fiabilidad compuesta	Varianza extraída media (AVE)
Aceptación social	0,83	0,84	0,64
Derechos ciudadanía	0,76	0,80	0,57
Intervención pública	0,71	0,75	0,50

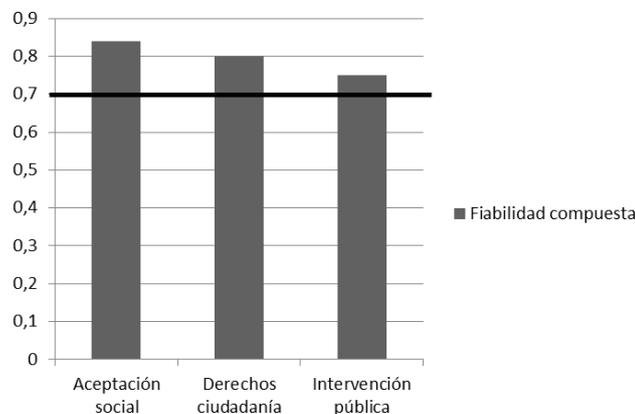
Fuente: elaboración propia. Alfa de Cronbach obtenido con IBM SPSS Statistics 23.

Gráfico 5. Alfa de Cronbach de los constructos obtenidos



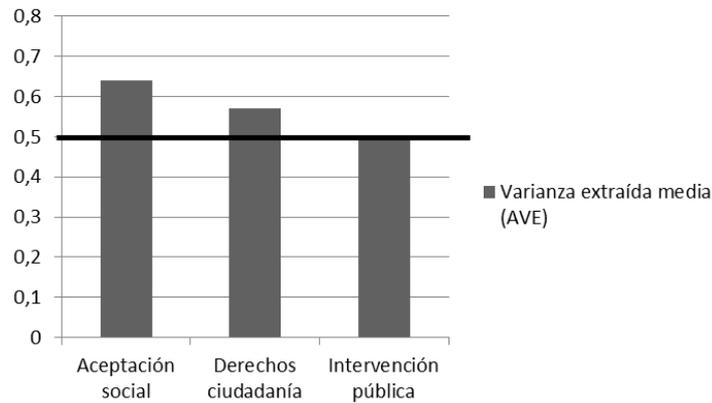
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Alfa de Cronbach obtenidos con IBM SPSS Statistics 23.

Gráfico 6. Fiabilidad compuesta de los constructos obtenidos



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 7. Varianza extraída media de los constructos obtenidos



Fuente: elaboración propia.

RESULTADOS DEL MODELO DE ECUACIONES ESTRUCTURALES

Los resultados de este análisis sugieren que el modelo obtenido es adecuado para explicar la aceptación social a la inclusión de familias chabolistas en función del acceso de estas familias a los derechos ciudadanos, acceso al que, a su vez, influyen las políticas públicas aplicadas. La variable latente *Aceptación social*, está compuesta por tres indicadores referidos al apoyo mutuo, la confianza y la convivencia, mostrando la relevancia de situar las viviendas usadas para efectuar los realojos en un ámbito que permita el establecimiento e impulso de estos lazos sociales, en la línea de las teorías del capital social (Putnam 1993, Ostrom 1999). Para facilitar esta aceptación social, es necesario que estas familias tengan acceso a los mismos derechos y servicios que la ciudadanía en general. Este acceso a los derechos de ciudadanía permite una normalización de las familias que facilita su aceptación en el ámbito convivencial. Por tanto, es necesario que los poderes públicos faciliten el acceso a todos los ámbitos que conforman la ciudadanía (Levitas 1998, Silver 1994, Walsh 2006), prestando una atención especial a los que componen la variable latente *Derechos ciudadanía*: la integración laboral, el uso de zonas de juego comunes y el derecho a los mismos servicios públicos que la población en general. Por su parte, el acceso a los derechos de ciudadanía se va a ver impulsado por las políticas públicas implementadas en la intervención, mostrándose necesario su carácter transversal. La salud, la educación y el empleo se muestran hoy en día como indicadores alternativos a otros como la renta a la hora de medir el bienestar de una determinada población (Stiglitz, Sen et al. 2013).

La variable latente *Intervención pública* subraya este tipo de intervención, teniendo como indicadores los programas públicos de mejora de empleo, los programas públicos de mejora de la educación y los programas públicos de mejora de la salud.

El hecho de que todos los ítems considerados como componentes de las variables latentes sean altamente significativos, refrenda los supuestos de los modelos teóricos en los que las políticas transversales e integradoras son determinantes para el éxito de las intervenciones de erradicación del chabolismo, confirmando también los resultados obtenidos en este ámbito en el estudio previo del poblado de Acea da Ama, en Culleredo (Gago-Cortés, Novo-Corti 2015a).

4. CONCLUSIONES

Este estudio surge con el objetivo de proporcionar una serie de pautas de actuación que favorezcan el éxito y la sostenibilidad de las intervenciones en materia de erradicación de chabolismo, de modo que se puedan gestionar de una manera más eficiente. Para ello, los responsables del diseño e implementación de estas políticas han de tener en cuenta que el objetivo final no debe ser el derribo de las chabolas, sino favorecer la cohesión social y la equidad en la ciudad y mejorar la calidad de vida de las personas que viven en asentamientos marginales. Teniendo en cuenta este aspecto, se pueden lograr grandes avances en el desarrollo del área urbana, ya que, mejorando características objetivas de esta población como el empleo, la salud, la educación o la vivienda, se estará favoreciendo el progreso de la zona y el aumento del bienestar, en la línea de los postulados de la “Nueva Economía”. De este modo, no sólo mejoraría la eficiencia gestora, sino que también se estaría incrementando la eficiencia social, obteniéndose un mayor valor público en las actuaciones.

Con el fin de cumplir el primer objetivo específico de este trabajo, consistente en *“analizar qué tipo de actuaciones se están llevando a cabo en Galicia para solucionar el problema del chabolismo, observando su evolución y sus resultados”*, se han llevado a cabo entrevistas en profundidad con distintos agentes implicados en este tipo de actuaciones. A partir de estas entrevistas se ha conseguido reunir información sobre las intervenciones públicas realizadas en los poblados de Acea da Ama, Penamoa, San Mateo, Freixeiro y O Carqueixo, obteniéndose datos de gran relevancia de cara a determinar cuáles son los aspectos vitales de este tipo de políticas, siguiendo la *smart practice* señalada por Bardach (2009), y cuáles son aquellos aspectos que conviene evitar. A través de este análisis se ha podido comprobar un claro avance temporal, desde las políticas de concentración de los asentamientos informales en el extrarradio de las ciudades, llevadas a cabo en los años 60, 70 y 80, alentadas por motivos urbanísticos, y que empeoraron gravemente el problema que pretendían solucionar, hasta las más recientes intervenciones en las que, teniendo en cuenta las anteriores experiencias fallidas, se han incorporado medidas para facilitar la inclusión

Capítulo 4. Conclusiones

socioeconómica de los afectados en las nuevas viviendas normalizadas. Estas nuevas medidas son ya de carácter transversal, y se aplican de modo coordinado en varios ámbitos como el empleo, la salud o la educación, siendo este uno de los puntos vitales de este tipo de intervenciones. En estas nuevas actuaciones se han incorporado, además, medidas de presión para evitar una nueva ocupación de las chabolas una vez efectuadas las reubicaciones, que se han realizado teniendo en cuenta la existencia de una cierta dispersión entre las familias afectadas por la intervención, considerándose también estas medidas como vitales en este tipo de intervenciones. Este análisis permite validar la primera hipótesis planteada:

Hipótesis 1: Las actuaciones públicas de erradicación de chabolismo cuyo fin es la obtención de resultados rápidos, se muestran ineficientes al tener en cuenta sólo la parte visible del problema.

Para alcanzar el segundo de los objetivos específicos del estudio, consistente en “analizar si las actuaciones que se están llevando a cabo en Galicia para solucionar el problema del chabolismo, están favoreciendo la inclusión socioeconómica de los afectados”, se ha diseñado y llevado a cabo un cuestionario que recoge las percepciones ante los principales ámbitos de inclusión, tanto del grupo objetivo como del grupo de acogida. Una vez realizada la validación de contenido de este cuestionario, así como un test-pretest, se ha procedido a su aplicación en ayuntamientos en los que se ha realizado una política de dispersión de familias procedentes de poblados chabolistas. Los resultados de una amplia mayoría de los ítems muestran actitudes favorables de cara a la inclusión por parte de ambos grupos.

Sin embargo, mediante la metodología de comparación de medias se ha detectado que existen discrepancias entre el grupo minoritario y el mayoritario en determinados aspectos. Al contrario de lo que pudiera ser lógico debido a sus costumbres propias, las personas de etnia gitana encuestadas son las que más están a favor de las medidas de dispersión. Esto muestra una buena actitud hacia la convivencia con la población mayoritaria. También son las personas gitanas las que están más de acuerdo con las actuaciones municipales llevadas a cabo en los poblados. Esta conformidad es un punto muy importante de cara al éxito de las actuaciones, y suele ser resultado de la

Capítulo 4. Conclusiones

aplicación de políticas en las que se ha tenido en cuenta la importancia de involucrar a los afectados en la planificación de las actuaciones, de modo que contribuyan a tomar una decisión consensuada, en la línea de la co-producción (Hill, Hupe 2011) y siguiendo las recomendaciones para una buena gobernanza de la Comisión Europea (Comisión Europea 2001). Sin embargo, se siguen detectando actitudes de discriminación hacia el colectivo minoritario cuando se consulta sobre la posibilidad de alquilar una vivienda sin tener en cuenta la etnia del interesado. El contraste de medias señala diferencias significativas entre ambos grupos sociales, siendo el grupo mayoritario el que está más en desacuerdo.

En el ámbito de las relaciones entre los dos grupos sociales, también se ha observado discrepancia de opiniones, percibiendo en mayor grado las personas gitanas la existencia de buenas relaciones. El análisis de este aspecto por ayuntamientos parece indicar diferencias significativas, siendo los habitantes de los ayuntamientos de Culleredo y Narón los que tienen una mejor percepción de las buenas relaciones inter-étnicas. Cabe señalar que ambos ayuntamientos destacan por su política de dispersión, llevada a cabo de manera consensuada con los afectados, los cuales han podido participar en el proceso de toma de decisiones. Dados los buenos resultados obtenidos, se recomiendan este tipo de políticas participativas, que se pueden acompañar de campañas que sigan fomentando el acercamiento y el conocimiento inter-étnico, dirigidas fundamentalmente a la población mayoritaria, ya que es el grupo que se muestra más disconforme con las áreas de inclusión mencionadas. Estas campañas pueden partir del buen resultado obtenido en el ámbito de la convivencia interétnica, ya que aproximadamente un 70% de la población consultada está bastante o totalmente de acuerdo esta afirmación.

Y, por parte del grupo minoritario, los datos recogidos han puesto de manifiesto la persistencia de problemas de adaptación al nuevo ámbito vecinal, de modo que se hace necesario que la educación familiar y el seguimiento se prolonguen una vez realizado el realojo, con el fin de corregir y evitar en la medida de lo posible los problemas con los vecinos, siendo este un aspecto clave en el mantenimiento de la vivienda normalizada. Con este seguimiento también se debe incidir en el

Capítulo 4. Conclusiones

cumplimiento de las normas sociales por parte del grupo minoritario, ya que un amplio porcentaje de los entrevistados opina que este aspecto debe mejorar. En el apartado de género, se han detectado discrepancias entre hombres y mujeres de etnia gitana en cuanto a la posibilidad de que las mujeres gitanas trabajen fuera de casa, estando las mujeres más a favor que los hombres. Por este motivo sería recomendable aprovechar esta buena predisposición para impulsar el empleo de las mujeres de esta etnia con el fin de que paliar, en la medida de lo posible, su relegación al cuidado del hogar.

En esta línea destacan iniciativas como la llevada a cabo en A Coruña por la ONG Arquitectos sin Fronteras, a través de su proyecto “Mulleres Colleiteiras” (Arquitectos sin Fronteras 2013) dirigido a las mujeres que residen en poblados chabolistas de esta ciudad. Este proyecto, que se engloba dentro de las denominadas *green economy policies*, consiste en la recogida, tratamiento y reutilización del aceite de cocina de origen vegetal. Mediante un sencillo proceso, que pasa por la recolección, el almacenamiento y la venta a un gerente autorizado para su tratamiento y reutilización, se están consiguiendo grandes avances de cara a lograr la plena inclusión de estas mujeres en todas las esferas de la sociedad, incrementando el capital social en la zona a la vez que se contribuye a la preservación del medio ambiente y al aumento del capital natural.

A través de este análisis, no es posible validar en su totalidad la segunda hipótesis de este estudio:

Hipótesis 2: Existe un problema de rechazo hacia la inclusión socioeconómica de la población chabolista, tanto por parte de los propios afectados como por parte de la sociedad de acogida, debido a problemas de adaptación y a la persistencia de actitudes de discriminación.

Si bien es cierto que se han detectado problemas de adaptación al nuevo ámbito convivencial, así como actitudes de discriminación por etnia, existe una mayor propensión hacia la inclusión por parte de la población procedente de chabolas que por parte de la sociedad de acogida en aquellos ámbitos donde se han detectado discrepancias. Por tanto, se puede aprovechar y seguir incentivando esta buena

Capítulo 4. Conclusiones

predisposición por parte de la población que está siendo desplazada, con políticas participativas y dedicando recursos a fomentar una mejor actitud por parte de la población de acogida, haciéndoles más partícipes del proceso de modo que este se realice de un modo consensuado por parte de todos los actores.

Estos resultados obtenidos mediante la comparación de medias, confirman y amplían los obtenidos previamente en el estudio previo del poblado de Acea da Ama, en Culleredo, donde se destacaba la importancia de la formación previa al realojo de las familias pertenecientes al poblado, así como la necesidad de llevar a cabo campañas de información y concienciación destinadas sobre todo a la población de acogida, debido a la persistencia de estigmas y estereotipos que estaban generando una gran resistencia a la puesta en marcha de este tipo de políticas y que dificultaban su éxito.

Una vez analizados los principales resultados del cuestionario, teniendo en cuenta las discrepancias en función del grupo de pertenencia, se ha avanzado en su estudio mediante un modelo de ecuaciones estructurales. Este modelo se lleva a cabo con el fin de cumplir el tercer objetivo de esta investigación, consistente en *“analizar cuáles son los principales factores que influyen en las políticas públicas de erradicación del chabolismo, identificando las dimensiones relevantes que caracterizan el problema y facilitando de este modo el proceso de toma de decisiones”*. Esta metodología ha permitido distinguir tres variables relevantes en el proceso: la intervención pública, los derechos de ciudadanía y la aceptación social.

La variable *Intervención pública* tiene como indicadores los programas públicos de mejora de empleo, de mejora de la educación y de mejora de la salud, subrayando la importancia de la transversalidad en este tipo de actuaciones y la necesidad de mejorar estas características objetivas de la población afectada. Este tipo de actuaciones favorecen el acceso de las familias a sus derechos como ciudadanos, fomentando así la equidad.

La integración laboral, el uso de zonas de juego comunes y el derecho a utilizar los mismos servicios públicos son los indicadores de la variable latente *Derechos*

Capítulo 4. Conclusiones

ciudadanía. Y este acceso a los mismos derechos y servicios que la ciudadanía determina a su vez una mejor aceptación social y, por tanto, una mejor adaptación al nuevo entorno, contribuyendo a la sostenibilidad de las actuaciones.

La variable latente *Aceptación social*, se compone de los indicadores referidos al apoyo mutuo, la confianza y la convivencia, siendo altamente relevantes debido a que las relaciones entre grupos sociales son ampliamente reconocidas como indicadores de integración social. También muestra la importancia de la situación de las nuevas viviendas utilizadas para los realojos, de modo que permitan llevar a cabo esta convivencia e impulsando el establecimiento de lazos sociales, fomentando así el incremento de capital social en la zona (Putnam 1993, Ostrom 1999).

Todos los indicadores de las tres variables latentes que componen el modelo se han mostrado altamente significativos, lo que permite refrendar que las políticas transversales que se centran en la mejora de la calidad de vida de los afectados y en la satisfacción de sus necesidades básicas en cuanto a educación, salud y empleo, favorecen su acceso a los bienes y servicios públicos en condiciones de igualdad, facilitando la aceptación y la convivencia, contribuyendo de este modo al éxito de las actuaciones. Conviene destacar aquí el orden de las actuaciones, ya que en un primer momento son las intervenciones públicas en educación, salud y empleo las que favorecen el acceso a los derechos de ciudadanía, y estos, a su vez, facilitan la convivencia en el nuevo entorno, lo que subraya nuevamente la importancia de un período de formación y desarrollo previo a las reubicaciones de las familias afectadas.

Este análisis permite validar la tercera de las hipótesis de este estudio:

Hipótesis 3: Las políticas públicas de erradicación de chabolismo que incluyen programas transversales de desarrollo, además del acceso a una vivienda digna, favorecen el acceso a los distintos ámbitos de ciudadanía, lo que da lugar a una mayor aceptación social.

Por tanto, a través de los distintos análisis efectuados se ha detectado que las actuaciones que están funcionando son aquellas que incluyen planes de lucha contra la exclusión no sólo en vivienda, sino también en distintos ámbitos como la salud, la

Capítulo 4. Conclusiones

educación y el empleo, englobándose en las directrices europeas de las *National Roma Integration Strategies* (European Commission 2012). Estos planes tratan de no generar una excesiva dependencia del bienestar por parte de las familias afectadas, dotándolas de medios para llegar a conseguir una economía independiente, según la recomendación de Sen (1997) y Porter (1996) de hacer lo posible para que salgan adelante con ayuda, pero evitando una intervención pública continua.

Ante el amplio debate académico que suscita la separación de las familias que forman los asentamientos, los resultados obtenidos a través de las distintas herramientas metodológicas empleadas, muestran que una cierta dispersión parece favorecer una correcta adaptación e inclusión en el nuevo entorno, siendo por tanto la situación de las nuevas viviendas un punto clave a tener en cuenta en este tipo de intervenciones, en la línea de las recomendaciones de la Comisión Europea (2010b).

En este punto, es necesario señalar que estos resultados deben tomarse con cautela debido a las múltiples limitaciones del estudio, entre las que se encuentra que los participantes no hayan podido ser seleccionados por procedimientos aleatorios. Para tratar de solventar en la medida de lo posible estas deficiencias, se ha establecido un programa metodológico múltiple, que permite contrastar los resultados por medio de los distintos procedimientos llevados a cabo. Disponer de más datos a lo largo del tiempo también ayudaría a establecer relaciones verdaderamente causales, por lo que sería recomendable seguir esta vía en posteriores estudios.

Otra de las líneas futuras de investigación se centra en el estudio dinámico de la implementación de políticas de erradicación del chabolismo. Teniendo en cuenta la complejidad del problema estudiado y los distintos resultados de la aplicación de políticas a corto, medio y largo plazo, lo hacen idóneo para la aplicación de la metodología de estudio basada en la dinámica de sistemas. El análisis dinámico permite observar cómo evolucionan las principales variables a lo largo del tiempo, en respuesta a una determinada decisión política. De este modo, se pueden estudiar las posibles consecuencias de una política a largo plazo, sin tener que aplicarla directamente sobre las familias para comprobar su resultado. Se trata, además, de una técnica muy utilizada para el estudio de la planificación y desarrollo urbano, incluso ya

Capítulo 4. Conclusiones

desde sus inicios. Aunque fue creada originariamente para el ámbito empresarial en los años 50, denominándose dinámica industrial, a mediados de los 60 su impulsor, Jay W. Forrester, comienza a ver otros posibles usos y promueve su aplicación en el estudio de áreas urbanas, surgiendo así la denominada dinámica urbana (Forrester 1969). A partir de aquí los campos de aplicación de este método se han ido expandiendo cada vez más, yendo desde la dinámica social de Pareto hasta sus aplicaciones en sistemas medioambientales y en recursos energéticos (Aracil, Gordillo 2007). Por tanto, es una herramienta especialmente adecuada en contextos en los que el organismo público se enfrente por primera vez a este problema y desee tener un punto de referencia del cual partir. En el Anexo II se encuentra recogida una primera aproximación al estudio de las políticas de erradicación del chabolismo a través de esta metodología.

Como conclusión final, cabe destacar la utilidad de los resultados obtenidos de cara a clarificar el problema y a proporcionar las claves para que los poderes públicos y las organizaciones involucradas puedan actuar de una forma más informada y, por tanto, más eficiente, con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas que residen en asentamientos chabolistas, ayudándoles en su proceso de inclusión. De este modo, las políticas que apliquen formarán parte de una estrategia sostenible de regeneración y desarrollo urbano, en la línea de los objetivos europeos 2020.

BIBLIOGRAFÍA

AFIFI, A.A. and CLARK, V., 1996. *Computer-Aided Multivariate Analysis*. London: Chapman & Hall.

AGER, A. and STRANG, A., 2004. *Indicators of integration: final report*. London: Home Office.

ALBI IBÁÑEZ, E. and ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., 2015. *Economía de la gestión pública: cuestiones fundamentales*. Madrid: Ramón Areces.

ANGUELOVSKI, I. and MARTINEZ ALIER, J., 2014. The 'Environmentalism of the Poor' revisited: Territory and place in disconnected glocal struggles. *Ecological Economics*, **102**, pp. 167-176.

ARACIL, J. and GORDILLO, F., 2007. *Dinámica de sistemas*. Madrid: Alianza Editorial.

ARBACI, S., 2007. Ethnic segregation, housing systems and welfare regimes in Europe. *European Journal of Housing Policy*, **7**(4), pp. 401-433.

ARIN, C., 1991. The housing market and housing policies for the migrant labor population in West Berlin. In: E.D. HUTTMAN, W. BLAUW and J. SALTMAN, eds, *Urban housing segregation of minorities in Western Europe and the United States*. Durham, North Carolina: Duke University Press, pp. 199-214.

ARQUITECTOS SIN FRONTERAS, 10/10/2013, 2013-last update, Mulleres Colleiteiras. Available: <http://galicia.asfes.org/novas/mulleres-colleiteiras> [05/14, 2014].

ATKINSON, R. and DA VOUDI, S., 2000. The concept of social exclusion in the European Union: Context, development and possibilities. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, **38**(3), pp. 427-448.

BARDACH, E., 2009. *A practical guide for policy analysis :the eightfold path to more effective problem solving*. 3 edn. Washington: CQ Press.

BENTLER, P.M., 1990. Comparative fit indexes in structural models. *Psychological bulletin*, **107**(2), pp. 238-246.

BLANCO, B. and LORENZO, P., 2003. From the city's backyard to a quality residential area: residents, developers and public administrations in the Visma district of A Coruña, Spain. *Urban Sociology/cities*, 24 de septiembre de 2003 2003, ESA Conference, pp. 1-14.

Bibliografía

BOLT, G. and VAN KEMPEN, R., 2010. Dispersal patterns of households who are forced to move: Desegregation by demolition: A case study of Dutch cities. *Housing Studies*, **25**(2), pp. 159-180.

BOLT, G., VAN KEMPEN, R. and VAN WEESEP, J., 2009. After Urban Restructuring: Relocations and Segregation in Dutch Cities. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, **100**(4), pp. 502-518.

BOLT, G., OZUEKREN, A.S. and PHILLIPS, D., 2010. Linking Integration and Residential Segregation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, **36**(2), pp. 169-186.

BROWNE, M.W. and CUDECK, R., 1993. Alternative ways of assessing model fit. In: K.A. BOLLEN and J.S. LONG, eds, *Testing structural equation models*. Newbury Park: Sage, pp. 136-162.

CALS GUELL, J., 2013. *Los intereses del futuro. Economía en un cambio de época*. Barcelona: RBA Libros.

CARTELE FERNÁNDEZ, J., FERNÁNDEZ DE SANMAMED SANPEDRO, BEATRIZ and GUILLÉN GESTOSO, C.L., 2003. La ciudad de las esquinas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, **XIII**(núm. 1), pp. 49-56.

CEA D'ANCONA, M.Á., 2009. La compleja detección del racismo y la xenofobia a través de encuesta. Un paso adelante en su medición. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, **125**(1), pp. 13-45.

CEA D'ANCONA, M.Á., 2005. La senda tortuosa de la «calidad» de la encuesta. *Revista española de investigaciones sociológicas*, **111**(1), pp. 75-103.

CEA D'ANCONA, M.Á., 2002. *Análisis multivariable. Teoría y práctica en la investigación social*. Madrid: Síntesis.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, 15/11/2005, 2005-last update, Barómetro de noviembre 2005 [Homepage of CIS], [Online]. Available: <http://www.cis.es> [06/01, 2014].

CICCHETTI, D.V. and SPARROW, S.A., 1981. Developing Criteria for Establishing Interrater Reliability of Specific Items: Applications to Assessment of Adaptive Behavior. *American Journal of Mental Deficiency*, **86**(2), pp. 127-137.

CLARKE, C., 2006. From slum to ghetto - Social deprivation in Kingston, Jamaica. *International Development Planning Review*, **28**(1), pp. 1-34.

COMISIÓN EUROPEA, 2010a. *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Digital edn. Bruselas: Comunicación de la Comisión COM(2010) 2020.

Bibliografía

COMISIÓN EUROPEA, 2010b. *REGLAMENTO (UE) No 832/2010 DE LA COMISIÓN de 17 de septiembre de 2010 que modifica el Reglamento (CE) n o 1828/2006, que fija normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n o 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Diario Oficial de la Unión Europea: nº L 248.

COMISIÓN EUROPEA, 2001. *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*. Bruselas: COM (2001) 428 final.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, 1992. *Nuestro futuro común*. 2ª reimpresión edn. Madrid: Alianza Editorial.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2005. *A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. Bruselas: European Union.

CONILL SANCHO, J., 2013. *Horizontes de economía ética. Aristóteles, Adam Smith, Amartya Sen*. 3ª edn. Madrid: Tecnos.

CONSEJO EUROPEO, 2013. *RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 9 de diciembre de 2013 relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros*. Diario Oficial de la Unión Europea: nº C 378.

CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E INFRAESTRUTURAS, 2010a. *Decreto 1/2010, do 8 de xaneiro, polo que se regula o Rexistro Único de Demandantes de Vivenda da Comunidade Autónoma de Galicia e a adxudicación das vivendas protexidas, así como das acollidas a programas de acceso á vivenda con axudas públicas*. Diario Oficial de Galicia: nº 13.

CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E INFRAESTRUTURAS, 2010b. *Decreto 84/2010, do 27 de maio, polo que se regula o Programa Aluga, para o fomento do aluguer de vivendas na Comunidade Autónoma de Galicia*. Diario Oficial de Galicia: nº 103.

CONSELLERÍA DE POLÍTICA SOCIAL, 2016. *RESOLUCIÓN do 6 de abril de 2016, da Dirección Xeral de Inclusión Social, pola que se procede á publicación das entidades beneficiarias e ao importe das axudas concedidas en virtude da Orde do 12 de xuño de 2015 pola que se establecen as bases reguladoras de subvencións de programas desenvolvidos polas corporacións locais para a inclusión social da poboación xitana, inmigrante e outras persoas en risco de exclusión, cofinanciadas polo Fondo Social Europeo 2007/2013*. Diario Oficial de Galicia: nº 74.

CONSELLERÍA DE TRABALLO E BENESTAR, 2015. *RESOLUCIÓN do 27 de febreiro de 2015, da Dirección Xeral de Familia e Inclusión, pola que se procede á publicación das entidades beneficiarias e do importe das axudas concedidas en virtude da Orde do 28*

Bibliografía

de xullo de 2014, pola que se establecen as bases reguladoras de subvencións de programas desenvolvidos polas corporacións locais para a inclusión social da poboación xitana, inmigrante e outras persoas en risco de exclusión, cofinanciada polo Fondo Social Europeo 2007/2013. Diario Oficial de Galicia: nº 55.

CONSELLERÍA DE TRABALLO E BENESTAR, 2014. *RESOLUCIÓN do 18 de febreiro de 2014, da Dirección Xeral de Familia e Inclusión, pola que se procede á publicación das entidades beneficiarias e o importe das axudas concedidas en virtude da Orde do 6 de agosto de 2013 pola que se establecen as bases reguladoras de subvencións de programas desenvolvidos polas corporacións locais para a inclusión social da poboación xitana, inmigrante e outras persoas en risco de exclusión, cofinanciada polo Fondo Social Europeo 2007/2013. Diario Oficial de Galicia: nº 43.*

CONSELLERÍA DE TRABALLO E BENESTAR, 2013a. *ORDE do 6 de agosto de 2013 pola que se establecen as bases reguladoras de subvencións de programas desenvolvidos polas corporacións locais para a inclusión social da poboación xitana, inmigrante e outras persoas en risco de exclusión, e se procede á súa convocatoria para o exercicio 2013 cofinanciada polo Fondo Social Europeo 2007/2013. Diario Oficial de Galicia: nº 153.*

CONSELLERÍA DE TRABALLO E BENESTAR, 2013b. *RESOLUCIÓN do 25 de febreiro de 2013 pola que se publican as subvencións concedidas en virtude da Orde do 25 de xuño de 2012 pola que se establecen as bases reguladoras para a concesión, en réxime de concorrencia competitiva, de subvencións destinadas ao cofinanciamento da prestación de programas de desenvolvemento xitano polas corporacións locais, cofinanciadas polo Fondo Social Europeo 2007/2013. Diario Oficial de Galicia: nº 49.*

CONSELLERÍA DE TRABALLO E BENESTAR, 2011a. *RESOLUCIÓN do 12 de decembro de 2011 pola que se publican as subvencións concedidas ao abeiro da Orde do 3 de marzo de 2011, pola que se regulan as bases polas que se rexerá a concesión de subvencións destinadas ao cofinanciamento da prestación de servizos sociais polas corporacións locais e se procede á súa convocatoria para o exercicio 2011. Diario Oficial de Galicia: nº 244.*

CONSELLERÍA DE TRABALLO E BENESTAR, 2011b. *Resolución do 16 de decembro de 2010 pola que se publican as subvencións concedidas ao abeiro da Orde do 19 de febreiro de 2010, pola que se regulan as bases polas que se rexerá a concesión de subvencións destinadas ao cofinanciamento da prestación de servizos sociais polas corporacións locais e se procede á súa convocatoria para o exercicio 2010. Diario Oficial de Galicia: nº 3.*

CONSELLERÍA DE TRABALLO E BENESTAR, 2010. *Resolución do 3 de marzo de 2010 pola que se publican as subvencións concedidas ao abeiro da Orde do 1 de abril de 2009, pola que se regulan as bases polas que se rexerá a concesión de subvencións destinadas ao cofinanciamento da prestación de servizos sociais polas corporacións locais e se procede á súa convocatoria para o exercicio 2009. Diario Oficial de Galicia: nº 54.*

Bibliografía

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2005. *Chabolismo en Andalucía*. 1ª edn. Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz.

DEL BARRIO GARCÍA, S. and LUQUE MARTÍNEZ, T., 2012. Análisis de ecuaciones estructurales. In: T. LUQUE MARTÍNEZ, ed, *Técnicas de análisis de datos en investigación de mercados*. 2ª edn. Madrid: Pirámide, pp. 525-609.

ECHAZARRA, A., 2010. Segregación residencial de los extranjeros en el área metropolitana de Madrid. Un análisis cuantitativo. *Revista Internacional de Sociología*, **68**(1), pp. 165-197.

ECHAZARRA, A., 2009. *Políticas públicas y segregación residencial de la población extranjera en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Fundación Alternativas.

EDUI, 2010-last update, Ecological Development Union International [Homepage of EDUI], [Online]. Available: <http://www.green-edui.org/en/jingji.html> [10/22, 2014].

EUROPEAN COMMISSION, 2012. *National Roma Integration Strategies. A first step in the implementation of the EU framework*. Belgium: European Union.

FLEISS, J.L., LEVIN, B. and PAIK, M.C., 2003. *Statistical Methods for Rates and Proportions*. 3ª edn. Hoboken (New Jersey): Wiley.

FLINT, J., 2009. Cultures, ghettos and camps: sites of exception and antagonism in the city. *Housing Studies*, **24**(4), pp. 417-431.

FORRESTER, J.W., 1969. *Urban Dynamics*. Waltham MA: Pegasus Communications.

FRA, EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, 2009. *Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union. Comparative report*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

FUNDACIÓN FOESSA, 2008. *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Conclusiones*. Madrid: Cáritas Española Editores.

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, 05/04/2016, 2016a-last update, Población gitana [Homepage of Fundación Secretariado Gitano], [Online]. Available: <https://www.gitanos.org/actualidad/prensa/glosario.html.es> [04/05, 2016].

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, 06/04/2016, 2016b-last update, Programa Acceder [Homepage of Fundación Secretariado Gitano], [Online]. Available: https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/empleo_y_formacion_profesional/acceder.html [04/06, 2016].

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, 2012. *Población gitana, empleo e inclusión social. Un estudio comparado: población gitana española y del este de Europa*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.

Bibliografía

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, 2009. Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007. *Revista Bimestral de la FSG*, Enero **09**(3), pp. 34-48.

GAGO-CORTÉS, C. and NOVO-CORTI, I., 2015a. Políticas inclusivas de vivienda a través de la actuación municipal en la erradicación del chabolismo: El realojo del poblado de Culleredo (Galicia, España). *Gestión y política pública*, **24**(1), pp. 131-167.

GAGO-CORTÉS, C. and NOVO-CORTI, I., 2015b. Sustainable development of urban slum areas in northwestern Spain. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, **26**(6).

GAGO-CORTÉS, C. and NOVO-CORTI, I.(.), 2010. *La vivienda como factor de inclusión social: El realojo del poblado chabolista de Culleredo (A Coruña, España)*. <http://hdl.handle.net/2183/17115>: RUC. Repositorio Universidade Coruña.

GALLIE, D., PAUGAM, S. and JACOBS, S., 2003. Unemployment, Poverty and Social Isolation: Is There a Vicious Circle of Social Exclusion? *European Societies*, **5**(1), pp. 1-32.

GARCÍA, M., 2010. The Breakdown of the Spanish Urban Growth Model: Social and Territorial Effects of the Global Crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, **34**(4), pp. 967-980.

GONZÁLEZ, J.A., MONTES, C. and SANTOS, I., 2007/08. Capital natural y desarrollo: por una base ecológica en el análisis de las relaciones Norte-Sur. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, **100**, pp. 63-77.

HAIR, J.F., ANDERSON, R.E., TATHAM, R.L. and BLACK, W.C., 2007. *Análisis multivariante*. 5ª , última reimp. edn. Madrid: Prentice Hall.

HARRISON, M.L., LAW, I. and PHILLIPS, D., 2005. *Migrants, minorities and housing: Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 member states of the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities.

HARRISON, M.L., LAW, I., PHILLIPS, D. and EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA, 2006. *Migrants, minorities and housing: exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 member states of the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities.

HILL, M.J. and HUPE, P.L., 2011. *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Los Angeles: Sage.

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL DE ESPAÑA, 2014-last update, Iberpix viewer. Available: www2.ign.es/iberpix/visoriberpix/visorign.html [12/14, 2014].

JIMÉNEZ, F., 2008. Espacio y sociedad: De la ciudad trizada a la ciudad quebrada. *Revista 180*, **21**, pp. 38-41.

Bibliografía

- KAISER, H.F., 1974. An index of factorial simplicity. *Psychometrika*, **39**(1), pp. 31-36.
- LA VOZ DE GALICIA, 23-03-2015, 2015-last update, Poblados chabolistas de Galicia [Homepage of La Voz de Galicia], [Online]. Available: <http://www.lavozdegalicia.es/galicia/2015/03/23/00161427068049313169940.htm> [02-08, 2016].
- LANDETA, J., 1999. *El método Delphi. Una Técnica de Previsión para la Incertidumbre*. 1ª edn. Barcelona: Ariel.
- LEAL MALDONADO, J., 2002. Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. *RES.Revista Española de Sociología*, (2), pp. 59-75.
- LEGNA, C.A., 2005. *Gestión pública estratégica y prospectiva con aplicaciones al ámbito regional y local*. Badajoz: @Becedario.
- LEVITAS, R., 1998. *The inclusive society?: Social Exclusion and New Labour*. London: Macmillan Press.
- LÉVY MANGIN, J. and VARELA MALLOU, J., 2006. *Modelización con Estructuras de Covarianzas en Ciencias Sociales*. A Coruña: Netbiblo.
- MATILLA GARCÍA, M., PÉREZ PASCUAL, P. and SANZ CARNERO, B., 2013. *Econometría y predicción*. Madrid: UNED: McGraw-Hill.
- MINISTERIO DE FOMENTO, 2014. *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Núm. 7. Tercer trimestre 2013*. 1ª edn. Edición digital: Centro de Publicaciones Secretaría General Técnica Ministerio de Fomento.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO and FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, 2005. *Salud y Comunidad Gitana. Análisis de propuestas para la actuación*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo, Centro de Publicaciones.
- MINISTERIO DE SANIDAD, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD, 2012. *Estrategia para la inclusión social de la población gitana en España 2012-2020*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, 2010. *Plan de acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012*. Digital edn. Gobierno de España.
- MUSTERD, S., 2005. Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes, and effects. *Journal of Urban Affairs*, **27**(3), pp. 331-348.
- NACIONES UNIDAS, 2013. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2013*. Nueva York: Naciones Unidas.
- NUNNALLY, J.C., 1987. *Teoría psicométrica*. 1 edn. México: Trillas.

Bibliografía

OSTROM, E., 1999. Social capital: a fad or a fundamental concept? In: P. DASGUPTA and I. SERAGELDIN, eds, *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank, pp. 172-214.

PARDO MERINO, A. and RUIZ DÍAZ, M.Á., 2005. *Análisis de datos con SPSS 13 Base*. Madrid: McGraw-Hill.

PAREJA-EASTAWAY, M., 2009. The Effects of the Spanish Housing System on the Settlement Patterns of Immigrants. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, **100**(4), pp. 519-534.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, 2010. *REGLAMENTO (UE) No 437/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 19 de mayo de 2010 que modifica el Reglamento (CE) n o 1080/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por lo que se refiere a la subvencionabilidad de las intervenciones en materia de vivienda en favor de las comunidades marginadas*. Diario Oficial de la Unión Europea: nº L 132.

PHILLIPS, D., 2010. Minority Ethnic Segregation, Integration and Citizenship: A European Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, **36**(2), pp. 209-225.

PIERSON, J., 2002. *Tackling social exclusion*. 1ª edn. London: Routledge.

POLIT, D.F., BECK, C.T. and OWEN, S.V., 2007. Is the CVI an acceptable indicator of content validity? Appraisal and recommendations. *Research in nursing & health*, **30**(4), pp. 459-467.

PORTER, M.E., 1995. The competitive advantage of the inner city. *Harvard business review*, **73**(3), pp. 55-71.

PORTER, M.E., 1996. An economic strategy for America's inner cities: Addressing the controversy. *The Review of Black Political Economy*, **24**(2-3), pp. 303-336.

PRESIDENCIA DA XUNTA DE GALICIA, 2013. *Lei 10/2013, do 27 de novembro, de inclusión social de Galicia*. Diario Oficial de Galicia: nº 249.

PRESIDENCIA DA XUNTA DE GALICIA, 2012. *Lei 8/2012, do 29 de xuño, de vivenda de Galicia*. Diario Oficial de Galicia: nº 141.

PRESIDENCIA DA XUNTA DE GALICIA, 1989. *Lei 5/1989, do 24 de abril, de medidas para a erradicación do chabolismo no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia*. Lei autonómica edn. Diario Oficial de Galicia núm. 88 do 9/5/1989: Galicia.

PRESSMAN, J.L. and WILDAVSKY, A., 1973. *Implementation*. Third edn. Berkeley, USA: University of California Press.

PUTNAM, R.D., 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Bibliografía

RATCLIFFE, P., 1998. 'Race', housing and social exclusion. *Housing Studies*, **13**(6), pp. 807-818.

RICHARDSON, J., 2006. Talking about Gypsies: the notion of discourse as control. *Housing Studies*, **21**(1), pp. 77-96.

RODRÍGUEZ, R., 2010. La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos. *Revista INVI*, **25**, pp. 125-159.

RODRÍGUEZ, S., 2011. *Gitanidad. Otra manera de ver el mundo*. Barcelona, España: Editorial Kairós.

ROOM, G.J., 1999. Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization. *International Journal of Social Welfare*, **8**, pp. 166-174.

SAMPEDRO, J.L., 2009. Economía humanista. In: J. GUARDIOLA, E. STRZELECKA and G.(.). GAGLIARDINI, eds, *Economía y desarrollo humano: visiones desde distintas disciplinas*. Granada: Editorial Universidad de Granada, pp. 13-29.

SAN ROMÁN, T., 1997a. *La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos*. Primera edición edn. Madrid: Siglo veintiuno editores, s.a.

SAN ROMÁN, T., 1997b. *La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos*. Primera edición edn. Madrid: Siglo veintiuno editores, s.a.

SCHULTZ, T.W., 1961. Investment in human capital. *The American Economic Review*, **51**(1), pp. 1-17.

SCHULTZ, T.W., 1993. *The Economics of Being Poor*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.

SCHUMPETER, J.A., 1971. *Historia del análisis económico*. Barcelona: Ediciones Ariel, S. A.

SEN, A., 1992. Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio exterior*, **42**(4), pp. 310-322.

SEN, A., 1997. Development thinking at the beginning of the XXI century. In: L. EMMERIJ, ed, *Economic and social development into the XXI century*. Washington: Inter-American Development Bank, pp. 531-551.

SEN, A. and KLIKSBURG, B., 2007. *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Deusto.

SILVER, H., 1994. Social exclusion and social solidarity: Three paradigms. *Int'l Lab.Rev.*, **133**, pp. 531-578.

Bibliografía

SKOUSEN, M., 2010. *La formación de la Teoría Económica Moderna*. Madrid: Unión Editorial.

SOMERVILLE, P., 1998. Explanations of Social Exclusion: Where Does Housing Fit in? *Housing studies*, **13**(6), pp. 761-780.

STEIN, G., 2008. *El arte de gobernar según Peter Drucker. Ideas para dirigir en tiempos turbulentos*. Barcelona: Gestión 2000.

STIGLITZ, J.E., SEN, A. and FITOUSSI, J., 2013. *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso. El informe de la comisión sobre la medición de las actividades económicas y el progreso social*. Barcelona: RBA.

SUBIRATS, J., RIBA, C., GIMÉNEZ, L., OBRADORS, A., GIMÉNEZ, M., QUERALT, D., BOTTOS, P. and RAPOPORT, A., 2004. *Pobreza y exclusión social*. Fundación "La Caixa".

TABACHNICK, B.G. and FIDELL, L.S., 1996. *Using Multivariate Statistics*. New York: Harper Collins College Publishers.

Terrones A. Immigració i habitatge: els canvis en les pautes d'exclusió residencial. *Nous Horitzons*. 2008;190/2008:42-7.

TORMO SANTONJA, J., FONSECA MAIA, A., SANTIAGO OLIVA, J., LOSADA AMIANA, E. and MIRALLES SÁNCHEZ, A., 2003. La importancia de la vivienda y la construcción social de la ciudad en el proceso de desarrollo del pueblo gitano en Alicante. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, **VII**(146 (140)).

UL HAQ, M., 1995. *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press.

UNITED NATIONS, 2006. *Aplicación coordinada del Programa de Hábitat*. digital edn. Economic and Social Council: E/2006/71.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, 2003. *The challenge of slums: global report on human settlements, 2003*. Earthscan/James & James.

URIEL JIMÉNEZ, E. and ALDÁS MANZANO, J., 2005. *Análisis multivariante aplicado. Aplicaciones al marketing, investigación de mercados, economía, dirección de empresas y turismo*. Madrid: Thomson.

VALEDOR DO POBO, 2005. *Informe extraordinario do Valedor do Pobo sobre a situación da poboación xitana de Galicia*. Santiago de Compostela: Valedor do Pobo de Galicia.

VICEPRESIDENCIA DA IGUALDADE E DO BENESTAR, 2009. *Resolución do 16 de febreiro de 2009 pola que se publican as subvencións concedidas ao abeiro da Orde do 18 de marzo de 2008, pola que se regulan as bases polas que se rexerá a concesión de*

Bibliografía

subvencións destinadas á prestación de servizos sociais polas corporacións locais e se procede á súa convocatoria. Diario Oficial de Galicia: nº 63.

VICEPRESIDENCIA DA IGUALDADE E DO BENESTAR, 2008. *Resolución do 13 de marzo de 2008 pola que se publican as subvencións concedidas ao abeiro da Orde do 31 de xaneiro de 2007 pola que se regulan as bases polas que se rexerá a concesión de subvencións destinadas á prestación de servizos sociais polas corporacións locais e se procede á súa convocatoria.* Diario Oficial de Galicia: nº 76.

VICEPRESIDENCIA DA IGUALDADE E DO BENESTAR, 2007. *Orde do 31 de xaneiro de 2007 pola que se regulan as bases polas que se rexerá a concesión de subvencións destinadas á prestación de servizos sociais polas corporacións locais e se procede á súa convocatoria.* Diario Oficial de Galicia: nº 27.

WALSH, T., 2006. A right to inclusion? Homelessness, human rights and social exclusion. *Australian Journal of Human Rights*, **12**(1), pp. 185-204.

WORLD BANK, 2010. *Roma inclusion : An economic opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia.* Washington: World Bank.

XUNTA DE GALICIA, 2014. *Estratexia de Inclusión Social de Galicia 2014-2020.* Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

ANEXO I. ARTÍCULO: POLÍTICAS INCLUSIVAS DE VIVIENDA
A TRAVÉS DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL EN LA
ERRADICACIÓN DEL CHABOLISMO: EL REALOJO DEL
POBLADO DE CULLEREDO (GALICIA, ESPAÑA)

Versión post-print del autor. El texto final está disponible en:

<http://ref.scielo.org/fj5my2>

Cómo citar este artículo: Gago-Cortés, Carmen, & Novo-Corti, Isabel. (2015). Políticas inclusivas de vivienda a través de la actuación municipal en la erradicación del chabolismo: El realojo del poblado de Culleredo (Galicia, España). *Gestión y política pública*, 24(1), 131-167.

Políticas inclusivas de vivienda a través de la actuación municipal en la erradicación del chabolismo: El realojo del poblado de Culleredo (Galicia, España)

Inclusive Policies of Housing Through Slum Clearance Municipal Actuation: The Relocation of the Slum Dwellers in Culleredo (Galicia, Spain)

Carmen Gago-Cortés* e Isabel Novo-Corti**

* *Doctoranda del Programa Oficial de Doctorado en Análisis Económico y Empresarial, Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas, Facultad de Economía, Universidade da Coruña. Campus de A Coruña, 15071 A Coruña, España. Tel: +34981 16 70 00 (2521). Correo-e: m.gago@udc.es.*

** *Catedrática de la Escuela Universitaria de Fundamentos del Análisis Económico, Grupo Jean Monnet de Competencia y Desarrollo, Instituto Universitario de Estudios Marítimos y directora del Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas, Facultad de Economía, Universidade da Coruña. Campus de A Coruña, 15071 A Coruña, España. Tel: 34981 16 70 00 (2445). Correo-e: isabel.novo.corti@udc.es.*

Resumen

Este trabajo analiza las políticas públicas aplicadas para solucionar el chabolismo en España.¹ En este país, la mayoría de los poblados chabolistas están habitados por familias de etnia gitana en situación de exclusión social múltiple. Se plantea como hipótesis que la implementación de políticas públicas adecuadas favorece la inclusión social de esta población. Se ha analizado el realojo del poblado gitano de Culleredo (Galicia, España), donde desde 1985 las instituciones han diseñado políticas que arrojan resultados muy esperanzadores. Se ha contrastado la hipótesis mediante la realización de un cuestionario a personas de los distintos sectores afectados por esta actuación. Se ha realizado un análisis cuantitativo, incorporando también información cualitativa extraída de la realización presencial de los cuestionarios. El estudio ha permitido identificar factores explicativos de los diferentes resultados en función de las políticas aplicadas. Las conclusiones indican la necesidad de diseñar conjuntamente políticas de acceso a vivienda y políticas de corte social.

Palabras clave: pobreza urbana, política social, necesidades de vivienda, reubicación de la vivienda, eliminación de tugurios, minorías, romaníes.

Abstract

This paper analyzes public policies implemented to improve shanty towns in Spain. In this country, most of the shanty towns are inhabited by gypsy families in a situation of a multiple social exclusion. It is hypothesized that the implementation of appropriate public policies boosts the social inclusion of this population. The relocation of the gypsy slum of Culleredo (Galicia, Spain) has been analyzed where since 1985 the institutions have designed policies that show very promising results. It has been tested the hypothesis by conducting a questionnaire drove to people from different sectors affected by this action. A quantitative analysis has been performed; qualitative information extracted from face to face questionnaires was also incorporated. The study has identified factors that explain those different results in terms of the policies.

The findings indicate that jointly develop policies for access to housing and social policies should be conducted.

Keywords: urban poverty, social policy, housing needs, relocation in housing, slum clearance, minorities, roma.

INTRODUCCIÓN

A pesar del progreso económico y del avance de la sociedad, el chabolismo sigue persistiendo en las ciudades. Las dificultades con las que se encuentran los poderes públicos a la hora de diseñar e implementar políticas efectivas para solucionar este grave problema, ponen de manifiesto su enorme complejidad. Esta complejidad está definida no sólo por la multitud de factores que inciden en la formación de poblados chabolistas (complejidad de detalle), sino también porque estos factores se interrelacionan entre sí de formas muy distintas (complejidad dinámica). Y si se añade el hecho de que los resultados de las políticas aplicadas para solucionar el chabolismo pueden ser distintos si se observan a corto plazo, que si se observan a medio y largo plazos, el estudio de este problema se complica aún más.

A la hora de evaluar una política de este tipo, en la que no es posible disponer de un ratio de *input* por *output* de servicio, se hace necesario tomar como medida el grado de eficiencia en el uso de los recursos disponibles (Parsons, 1995, 548) y para lograr una mayor eficiencia en este tipo de actuaciones, es necesario identificar aquellos aspectos vitales de política (*smart practice*), en los que aplicando pocos recursos se logren grandes avances (Bardach, 2009, 97); y una vez identificados, diferenciarlos de los puntos inertes de política, en los que se emplea un gran esfuerzo económico y de recursos sin obtener resultados o sin obtener los resultados esperados.

El chabolismo es un problema en todo el mundo. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), alrededor de mil millones de personas (un sexto de la población mundial) viven en chabolas situadas en las ciudades, la mayoría en los países en desarrollo. Y este dato va en aumento año tras año. Las previsiones son

desoladoras: la cifra probablemente se duplique de aquí a 2030 (United Nations Human Settlements Programme, 2003, V). En la Unión Europea según datos de Eurostat relativos al año 2012, más de 25 millones de personas sufren una privación severa de vivienda, lo que supone 5 por ciento de la población total. Rumania y Hungría son los países de la UE que padecen en mayor medida este problema (22.8 y 17.2% de la población total respectivamente), mientras que España se sitúa bastante por debajo de la media con 1.3 por ciento de la población afectada, aunque a distancia del país con menor porcentaje que es Bélgica, con 0.6 por ciento de su población total (Eurostat, 2014).

Por lo tanto, la persistencia de poblados chabolistas en las ciudades es un problema de primer orden, tanto para las autoridades locales como para los distintos organismos nacionales e internacionales, debido a la situación de miseria y abandono en la que se encuentran sus habitantes (ONU, 2006, 4). Las personas que viven en estos poblados se suelen caracterizar por la escasez de recursos económicos debido al desempleo, por la falta de escolarización, por sus pésimas condiciones en cuanto a higiene y salud y por los conflictos sociales que las rodean. Esta preocupación institucional se ve plasmada en la Estrategia Europa 2020, en la que se incluye la iniciativa Plataforma europea contra la pobreza, que tiene como objetivo que a las personas que sufren de pobreza y exclusión social se les reconozcan sus derechos fundamentales, fomentando su participación activa en la sociedad (Comisión Europea, 2010, 4). También se recoge de forma más concreta en los *Objetivos de desarrollo del milenio* de la ONU, cuya meta núm. 7.D, "Ciudades sin chabolas", propone que en el año 2020 se hayan mejorado las condiciones de vida de al menos cien millones de habitantes de chabolas (ONU, 2013, 50).

En España, alrededor de 90 por ciento de las personas que residen en los poblados chabolistas son de etnia gitana (Open Society Institute, 2002, 78). Aunque el chabolismo no es un problema exclusivo de la comunidad gitana, sí es una muestra de la exclusión social que aún padece esta minoría étnica. Mientras que otros grupos que llegan a las ciudades con graves dificultades económicas se integran poco a poco en la estructura socioeconómica de la zona, la exclusión social y espacial de la minoría étnica

gitana perdura en el tiempo, debido a la dificultad existente a la hora de llevar a cabo procesos efectivos de inclusión social de esta población. Las comunidades gitanas, presentes también en la mayoría de los países europeos y a lo largo de todo el mundo,² se ven obligadas a luchar día tras día contra el rechazo social y la discriminación para acceder al empleo, la educación, la sanidad o la vivienda. En concreto, centrándonos en el acceso a la vivienda, la EUMC³ ha comprobado que la minoría gitana es el grupo étnico más necesitado y peor tratado en los países europeos estudiados, siendo frecuente la falta de control de los asentamientos, lo que, junto con una inadecuada política de acceso a vivienda, da origen a la formación de poblados segregados y excluidos (Harrison *et al.*, 2006, 92).

Por lo tanto, una política de vivienda apropiada puede llegar a ser un factor determinante para favorecer la inclusión y para promover importantes mejoras en la convivencia interracial. Para analizar esta cuestión, se ha centrado el estudio en el caso del poblado gitano asentado en la ciudad de Culleredo, en Galicia, al noroeste de España, donde se ha aplicado una política de vivienda fallida inicialmente y después exitosa, gracias a una oportuna modificación.

El trabajo incluye en primer lugar un bloque teórico, en el que se analizan aquellos procesos urbanos que pueden llevar a la segregación y a la exclusión social múltiple, centrándose en el caso de la minoría étnica gitana, en el estudio de la relación entre la necesidad de vivienda y la exclusión social y en las políticas de vivienda inclusivas. En un segundo bloque se presenta el caso de estudio, el realojo del poblado chabolista de Culleredo, describiendo las características y evolución del proceso, las fortalezas y debilidades de las políticas aplicadas, el análisis de la política exitosa de realojo, con los resultados del estudio estadístico efectuado, los testimonios recogidos y los puntos clave extraídos del proceso. El trabajo finaliza con las conclusiones y propuestas de acción institucional de cara al diseño y formulación de políticas de vivienda inclusivas que promuevan el bienestar y aumenten la calidad de vida, tanto de los colectivos más desfavorecidos como de sus conciudadanos, indicando limitaciones y líneas de investigación futuras.

PROCESOS DE SEGREGACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL MÚLTIPLE EN LAS CIUDADES

Cuando varias familias en situación precaria se concentran en el mismo barrio, es probable que se desarrolle un proceso de deterioro del espacio y de las relaciones sociales (Paugam, 2007, 187), pero para explicar las causas que pueden llevar a esta situación, previamente es necesario analizar el grado de desarrollo del estado del bienestar en el país en cuestión (Wacquant, 2007, 15).

Al respecto, existen modelos diferenciados en cuanto a la formación de barrios marginales en las ciudades europeas y de los guetos en Estados Unidos. Wacquant diferencia la periferia obrera francesa (cinturón rojo) y el gueto afroamericano en Estados Unidos (cinturón negro). Estos espacios se forman a partir de distintas historias urbanas, pero además existe una menor penetración del estado de bienestar en el gueto estadounidense, que surge debido a una doble segregación de raza y clase. Por el contrario, la periferia francesa se caracteriza por la elevada heterogeneidad de su población, cuyo aislamiento se ve mitigado por una fuerte presencia de las instituciones públicas (Wacquant, 2007, 17). Aun así, la pobreza y la exclusión del mercado laboral favorecen la exclusión territorial en Francia, provocando "la fractura social" en este país en el que se valora tanto la "unión social" (Body-Gendrot, 2009, 69). Después de veinte años de crisis y política urbana, los disturbios de noviembre de 2005 han reforzado esta imagen. Estos barrios y su gente están asociados con la violencia y el desorden (Oberti *et al.*, 2012, 10). Por este motivo, en el debate sobre la evolución de las ciudades, el desarrollo económico y la fragmentación social, una de las principales preocupaciones, junto con el aumento del desempleo, son las fuertes tensiones sociales relacionadas con el desarrollo de la pobreza y la exclusión social y la creciente sensación de inseguridad (Preteceille, 1995, 33).

En cuanto a los distintos estudios que abordan la segregación urbana, se abre un intenso debate entre las teorías que explican la segregación socio-espacial como el resultado de la globalización, el crecimiento económico y la competencia urbana, y aquellas que defienden que las políticas urbanas deben dirigirse a fomentar el desarrollo económico y la justicia social, y consideran que la exclusión se puede combatir aplicando las políticas públicas correctas para cada situación.

Entre las primeras se encuentra la teoría de las ciudades globales de Sassen, que plantea la existencia de un vínculo estructural entre las transformaciones económicas típicas de las ciudades y el aumento de la polarización social y urbana. La prosperidad económica y la globalización, lejos de ayudar a resolver mejor los problemas sociales y el desarrollo urbano, da lugar a contrastes sociales más extremos y fuertes tensiones sociales (Preteceille, 1995, 34). Esta autora plantea una lucha entre el poder dominante y aquellos que carecen de poder, de modo que se deben aplicar políticas teniendo en cuenta que los que están en desventaja y excluidos pueden ganar presencia en las ciudades (Sassen, 2013, 67). También Harvey tiende a dividir la sociedad en dos grandes clases y sitúa los ejemplos más extremos para explicar esta dualización en los países en vías de desarrollo: barrios ricos con todo tipo de servicios exclusivos y vigilancia privada, rodeados de zonas deprimidas sin acceso a servicios indispensables como el agua corriente (Harvey, 2008, 32).

Entre el segundo grupo de teorías está el estudio de Preteceille, que defiende que las tendencias de polarización de la estructura social, en términos de distribución de los ingresos, pueden ser consideradas como efectos de las políticas fiscales y sociales y no como consecuencias espontáneas e inevitables de la globalización (Preteceille, 1995, 61). Por su parte Fainstein pone de manifiesto la necesidad de políticas redistributivas, imprescindibles para fomentar el crecimiento de los sectores más bajos, evitando así conflictos sociales desastrosos. El desarrollo económico debe ir acompañado de un crecimiento más controlado, un mayor papel para el sector sin ánimo de lucro y una política social más benévola (Fainstein, 2001, 887). Por otro lado, Leal Maldonado presenta la segregación como un proceso que aparta a los distintos grupos sociales, pero también como un mecanismo de defensa, sobre todo en el caso de los grupos minoritarios. Sostiene que la segregación no puede en ningún momento considerarse como un proceso natural. La intervención pública, a través de las políticas de vivienda y planificación urbana, afecta directamente el proceso de segregación en las ciudades (Leal Maldonado, 2002, 63).

Las ciudades se enfrentan por lo tanto al complejo desafío de mantener y mejorar la cohesión social entre sus diversas poblaciones. Los esfuerzos se dirigen especialmente

a grupos de inmigrantes y a la minoría étnica gitana, como fuentes de la diversidad cultural. La gestión y el respeto de las identidades culturales son desafíos centrales de nuestro tiempo (Dukes y Musterd, 2012, 1982).

Vulnerabilidad social de la minoría étnica gitana

Aunque la exclusión social está muy relacionada con las desigualdades económicas, es necesario señalar que éstas no son el único elemento a tener en cuenta a la hora de explicar la existencia de segregación y marginación en las ciudades (Subirats *et al.*, 2004, 11). Tener ingresos o disfrutar de la opulencia, no necesariamente mejora las condiciones de vida, como tampoco la falta de ingresos o la ausencia de opulencia las tienen que empeorar necesariamente (Sen, 1992, 6). Por este motivo se debe usar el concepto de exclusión social para identificar aquellas situaciones en las que se sufre una privación del concepto de ciudadanía, más allá de la privación en el terreno económico.

Además, la exclusión social puede manifestarse a distintos niveles. En las relaciones entre individuos (nivel micro), cuando se consideran grupos sociales (nivel meso) y en estructuras y procesos sociales (nivel macro). Dependiendo de si la sociedad es culturalmente homogénea o heterogénea, las repercusiones de la exclusión social son totalmente diferentes. En las sociedades heterogéneas la exclusión de una subsociedad todavía deja abierta la posibilidad de inclusión en otra, lo cual, por definición, es imposible en una sociedad homogénea (Vranken, 2001, 7-8). En España, aunque se avanza hacia sociedades cada vez más diversificadas y abiertas, todavía se constata la existencia de grupos sociales en situación o en riesgo de exclusión social en todos sus espacios. En concreto, la minoría étnica gitana es el grupo social más afectado por la exclusión social severa, encontrándose en esta situación uno de cada tres hogares compuestos por familias gitanas (Fundación FOESSA, 2008, 202).

Las investigaciones sobre la pobreza han seguido también la misma tónica que las de la exclusión social. Se han ido abandonando los estudios que definían la pobreza como una mera carencia de ingresos, dando paso a aquellos que la relacionan con múltiples áreas de la vida personal y social, y que consideran la falta de recursos

económicos como una de sus características estructurales. La pobreza es una forma de exclusión social, y a su vez, la exclusión social forma parte de los cuatro conceptos genéricos que forman la pobreza, junto con la diferenciación, la fragmentación y la desigualdad (Vranken, 2004, 99 y 96). Aunque en España la situación del pueblo gitano es bastante heterogénea, las familias de esta etnia en situación precaria llevan mucho tiempo acumulando paulatinamente esta desventaja, lo que contribuye a agravar su pobreza (Campos *et al.*, 2007, 163-164).

Los grupos que viven en una situación de pobreza son los que necesitan más ayuda por parte de los distintos sectores sociales (poderes públicos, beneficencia, sociedad civil, etc.). Aunque se ha de tener en cuenta también la eficacia de la auto-organización (Dierckx *et al.*, 2010, 20). Las comunidades gitanas se organizan de modo que pueden extender sus lazos de solidaridad y apoyo a todos los miembros del grupo. Este tipo de capital social que poseen se define como "capital de unión". Se constata a través de los fuertes lazos sociales que existen entre sus integrantes, familiares y amigos cercanos. Esta solidaridad étnica es una de las claves de la supervivencia de las familias gitanas con bajos ingresos (Eraydin *et al.*, 2010, 525).

Así, la pobreza no se puede definir estáticamente, ya que la cuestión esencial es el proceso de acumulación progresiva de dificultades, desde su origen a sus efectos a corto y largo plazos. A este fenómeno Paugam lo denomina descalificación social, que no es más que el proceso de expulsión del mercado laboral de grupos cada vez más grandes de población, y los niveles de asistencia social necesarios en cada fase de este proceso (Paugam, 2007, 66).

En cuanto al estudio de la fuerte relación existente entre la pobreza y la exclusión social con el desempleo, existen dos teorías claramente diferenciadas. Por una parte, se encuentra la trampa del desempleo de la economía neoliberal, en la que la privación económica aguda se considera un importante estímulo para una búsqueda más intensa de empleo y para una mayor flexibilidad a la hora de aceptar un trabajo. En contraste, la teoría de la exclusión social argumenta que los principales determinantes de la marginación del mercado de trabajo no están relacionados con la falta de motivación, sino con las barreras estructurales con las que los ciudadanos se enfrentan en el

mercado laboral y la forma en que se fortalecen con la experiencia del desempleo (Gallie *et al.*, 2003, 2). Las políticas implementadas en España para facilitar el acceso al empleo de las personas gitanas se centran principalmente en derribar las barreras que impiden la consecución de un puesto de trabajo normalizado en condiciones de igualdad con el resto de la población. En el año 2011, 36.4 por ciento de la población gitana activa estaba desempleada, mientras que para el conjunto del país la cifra era de 20.9 por ciento (Fundación Secretariado Gitano, 2012, 44). Uno de los principales obstáculos para la consecución de empleo es la falta de formación. Según datos de 2005, seis de cada diez personas gitanas no completan los estudios primarios, y sólo 10 por ciento de la población gitana termina los estudios secundarios o superiores, frente a 45 por ciento de la población española en general (Fundación Secretariado Gitano, 2012, 34).

En cuanto a los niveles de asistencia social, Paugam distingue tres tipos de beneficiarios. Los grupos frágiles se caracterizan por necesitar una leve asistencia para superar dificultades puntuales, que normalmente son de tipo financiero. Los grupos asistidos dependen claramente de la acción social por motivos muy diversos, como desventajas físicas o morales, o no poder proporcionar educación a sus hijos. Y por último están aquellos grupos marginales en los que existe una ruptura del vínculo social. No disponen de ingresos estables ni se benefician de un plan de acción que les proporcione una asistencia regular (Paugam, 1991, 78-79). En España son varios los planes de acción cuyo objetivo es favorecer la situación del pueblo gitano. Entre ellos el Programa de Desarrollo Gitano creado en 1989, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano que desde 2005 consulta y asesora al gobierno sobre las medidas políticas que afectan a las personas gitanas, la Fundación Instituto de Cultura Gitana de 2007, cuyo fin es que se conozca y reconozca la cultura gitana, y la más reciente Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, vinculada con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Se constata también cierta dependencia de las ayudas sociales como complemento a sus ingresos, sobre todo en aquellas familias que cubren sus necesidades básicas a través actividades informales. Aunque es necesario matizar que el porcentaje de familias que perciben ayudas asistenciales no sólo ha

umentado en el caso del colectivo gitano, sino también en la sociedad mayoritaria (Campos *et al.*, 2007, 160).

En vista de los aspectos desarrollados hasta el momento, se hace necesario tener muy presente que, como se señalaba en la introducción, los procesos de exclusión múltiple se caracterizan por su complejidad y su explicación debe buscarse en la interrelación de los mismos.

Vivienda y exclusión social

El acceso a vivienda es un elemento esencial en la sociedad en la que vivimos, ya que muchos de nuestros derechos como ciudadanos se apoyan en este requisito. El hecho de residir en una vivienda normalizada, situada en un hábitat integrador, abre la puerta al acceso a recursos y servicios, a la vez que favorece la convivencia y la cohesión social. En muchas ocasiones, aunque se tenga acceso a vivienda, ésta no cumple las condiciones mínimas de habitabilidad, lo que supone también un factor de exclusión (Subirats *et al.*, 2004, 28). Por lo tanto, el acceso, la localización y las condiciones de habitabilidad son los puntos fundamentales a tener en cuenta al analizar la relación entre la vivienda y la exclusión social. Una persona que resida en una edificación apartada, que no reúne las mínimas condiciones de habitabilidad y que no cumple los requisitos estructurales para que se le pueda denominar vivienda, es una persona que va a tener menos oportunidades de acceso al empleo, a la educación y a la asistencia sanitaria. Así, una adecuada actuación pública en materia de vivienda se vuelve fundamental para lograr ciudades socialmente más equitativas, en la línea de los objetivos marcados en la Estrategia Europa 2020.

Las políticas de vivienda aplicadas, al igual que lo señalado respecto a la segregación socio-residencial, van a depender del desarrollo del estado de bienestar en los distintos países. Así, aquellas regiones que tienen un régimen de bienestar liberal (como Gran Bretaña e Irlanda, y fuera de Europa, Estados Unidos), se limitan a dar protección individual a las personas de escasos recursos, actuando moderadamente en materia de vivienda. Sacan al mercado un escaso número de viviendas sociales en alquiler, mientras que se promueve mediante incentivos la adquisición de vivienda en

propiedad. Por el contrario, en aquellas ciudades en las que existe un régimen de bienestar corporativista (como Alemania, Austria, Bélgica e Italia), el Estado sustituye al mercado en la provisión de bienestar, y en política de vivienda posee un sistema único de alquiler, público y privado, promovido por el Estado, que interviene temporalmente para solucionar las imperfecciones del mercado. Este sistema intenta también equilibrar los tres tipos de tenencia: la propia construcción, la provisión privada y la provisión pública (Arbaci, 2007, 410-412). Las regiones que incorporan este último sistema son las que menor nivel de segregación urbana presentan.

España se sitúa en un modelo de bienestar mixto, con rasgos tanto del régimen corporativista como del liberal. Su modelo de crecimiento urbano ha estado profundamente basado en la industria de la construcción, lo que ha contribuido a la gravedad de la crisis económica que está viviendo (García, 2010, 967). La masiva construcción de viviendas ha sido alentada en parte por la clara preferencia de los españoles por la adquisición de vivienda en propiedad (Pareja-Eastaway, 2009, 519), para uso propio o como bien de inversión. Además, las políticas fiscales y de vivienda instrumentadas en España propiciaron la construcción de ese gran parque de viviendas en propiedad existente, en detrimento de otras formas de tenencia como el alquiler, única opción viable para los colectivos con menos recursos. En concreto en España el parque público de viviendas en alquiler supone uno por ciento del total de viviendas familiares primarias, una de las proporciones más bajas de los países europeos (Leal Maldonado, 2002, 61).

Otro factor importante que influye en las actuales intervenciones de acceso a vivienda es que hasta el cambio de legislación del año 2005 las viviendas de provisión pública dejaban de pertenecer al parque social en el momento de su venta. Este es el motivo por el cual no se dispone en este país de un parque permanente de viviendas sociales que permita a los gobiernos locales solucionar con celeridad los problemas de vivienda de los más necesitados (Rodríguez, 2010, 131).

En el caso de la minoría étnica gitana, a la hora de aplicar políticas que favorezcan su acceso a vivienda es necesario tener en cuenta la existencia de determinados factores que pueden obstaculizar la actuación. Terrones (2008, 44-46) señala al menos

tres tipos de barreras. La primera se refiere a la escasez de recursos económicos, que determina la necesidad de subvenciones para hacer viable el proceso. La segunda consiste en la actuación de los poderes públicos mediante el establecimiento de requisitos demasiado estrictos para el acceso a las subvenciones. Y la tercera es una barrera de tipo social, debido al alto grado de discriminación existente en el mercado de vivienda. La más generalizada es la ejercida por los propietarios, que no suelen aceptar vender o alquilar sus viviendas a personas gitanas. Además, esta categoría incluye otras prácticas ejercidas por individuos, grupos, empresas (inmobiliarias, bancos, etc.) o gobiernos que, de forma intencionada o no, ejercen una discriminación institucional. Investigaciones realizadas con anterioridad en Estados Unidos también señalaban estos patrones discriminatorios en el acceso a vivienda ejercidos por agentes inmobiliarios, prestamistas y compañías de seguros (Yinger, 1995, 5). Por lo tanto, los poderes públicos han de tener muy presentes estos obstáculos de acceso al diseñar políticas inclusivas de vivienda, sobre todo si están destinadas a la población gitana chabolista.

Políticas de vivienda contra la segregación socio-espacial de la minoría étnica gitana

Mejorar las condiciones de vida de las personas que residen en chabolas supone a la vez una mejora en el bienestar social. Desde el punto de vista de Sen, las penurias por las que pasan las personas con bajos recursos económicos suponen una "incomodidad" y causan "problemas a los que no son pobres" (Sen, 1992, 1). De este modo la aplicación de una correcta política para solucionar el chabolismo, supone una mejora en la convivencia de las personas afectadas, lo cual incrementa también la calidad de vida de las personas que se encuentran dentro de su radio de acción. Esta externalidad positiva justifica la intervención de los organismos públicos en este ámbito. Otros factores para considerar el chabolismo como un problema público, en la línea de los señalados por Bardach (2009, 3), son los siguientes:

1. El chabolismo supone una ruptura en el acceso al sistema de servicios públicos, y sus habitantes se encuentran en una situación de aislamiento del resto de la sociedad.

2. Los chabolistas se caracterizan por su bajo nivel de vida, ya que carecen de las habilidades requeridas por el mercado, lo que favorece su descalificación social.

3. Soportan también el rechazo y la discriminación por parte de la sociedad.

4. La persistencia del problema pone de manifiesto la dificultad del gobierno para aplicar medidas efectivas en este ámbito.

En el momento de abordar el estudio de las políticas aplicadas en los poblados chabolistas españoles, se puede observar que los poderes públicos suelen dirigir sus actuaciones a atacar el síntoma del problema, sin tener en cuenta las causas que lo originan. Esto se puede ver en los distintos programas de realojamiento efectuados (Leal Maldonado, 2002, 64). En muchas ocasiones lo que prima es eliminar las chabolas cuanto antes para limpiar y ordenar zonas de la ciudad, sin tener en cuenta las necesidades específicas de los chabolistas realojados. Incluso cuando los desalojos y traslados son efectuados de modo más suave y respetuoso, no alcanzan los mínimos necesarios y las soluciones suelen ser provisionales (San Román, 1997, 170).

Aunque en España es corriente identificar el chabolismo con la comunidad gitana, es necesario matizar que no es un problema que padezcan solamente los miembros de este colectivo. No todas las personas que viven en chabolas son de etnia gitana, así como no todos los gitanos viven en chabolas. La población gitana ha hecho grandes avances en este aspecto. La gran mayoría dispone de recursos suficientes para residir en vivienda normalizada, y se relaciona perfectamente con los miembros del colectivo mayoritario. Es sólo una minoría la que, debido a su precaria situación, reside en poblados chabolistas. No obstante, el trabajo se centra en el estudio de este colectivo debido a que, a los problemas de acceso a vivienda relacionados con la escasez de recursos, se unen los problemas de discriminación y marginación que todavía padece esta minoría étnica a la hora de acceder a los servicios públicos. Los estereotipos y prejuicios, así como el síndrome de "culpar a la víctima", siguen estando muy arraigados en nuestra sociedad (Dierckx *et al.*, 2010, 22). El incremento de las distintas formas de racismo y discriminación a lo largo del mundo, afecta especialmente a la minoría étnica gitana (Dukes y Musterd, 2012, 1982).

Hasta finales de los años cincuenta, los miembros de esta minoría residían de forma dispersa en las afueras de las ciudades españolas, en pequeños grupos parentales. Ocupaban terrenos públicos vacíos y no urbanizables. Pero durante el periodo 1958-1978, se produce un importante proceso de concentración de la población de etnia gitana. Las ciudades experimentan una fuerte expansión y los terrenos ocupados por esta minoría son recalificados para convertirlos en edificables. Las familias son expulsadas y trasladadas a grandes terrenos más alejados de la ciudad, donde se encontraban con otras familias gitanas que habían pasado por el mismo proceso, y con personas no gitanas en situación marginal. Los primeros en favorecerse de las ayudas públicas para el acceso a vivienda fueron los no gitanos, quedando estos nuevos megapoblados habitados casi exclusivamente por personas de etnia gitana (San Román, 1997, 217). En muchos de estos megapoblados, en donde se han reunido a familias gitanas de distinto linaje, la figura de autoridad y de referencia que estaba presente en cada grupo se ha disipando, por lo que surgen enfrentamientos dentro de los propios poblados.

Uno de los primeros problemas con los que se suelen encontrar los ayuntamientos al abordar el proceso de inclusión de los chabolistas de etnia gitana es su falta de participación. Para comprender esta actitud es necesario echar la vista atrás y recordar la marginación, el desplazamiento y la persecución que ha padecido esta minoría a lo largo de la historia, lo que, unido a una organización de grupos de parentesco muy desintegrada, hace muy difícil que quieran participar en proyectos promovidos por la sociedad mayoritaria (San Román, 1997, 227-228). Una vez salvado este primer obstáculo, normalmente se sigue el mismo modelo en los procesos de realojo: la adjudicación de viviendas de propiedad pública, o adquiridas por los gobiernos locales para este fin. Sin embargo, existen grandes diferencias en los resultados obtenidos en cuanto a inclusión social (San Román, 1997, 171). Normalmente en las actuaciones de realojo en las que no se han tenido en cuenta los intereses de la población gitana y no se les ha incluido en los procesos de toma de decisiones, los resultados son los abandonos o ventas ilegales de las viviendas adjudicadas. Sin embargo, los resultados son completamente diferentes cuando se atiende a las aspiraciones de los afectados y se incluye en el proceso a personal especializado. En estos casos los abandonos han

sido casi nulos y ligados exclusivamente a la imposibilidad de atender los pagos mensuales, sin producirse apenas problemas de convivencia (Montes Mieza, 1986, 158-159).

Es insuficiente por lo tanto programar acciones encaminadas únicamente a solucionar las carencias económicas o la necesidad de vivienda. Las actuaciones deben dirigirse al desarrollo de esta minoría étnica. Así, es necesario tener en cuenta que es fundamental en estos procesos respetar y fomentar su cultura, que deben ser ellos los que promuevan y decidan el cambio o la evolución social, participando en la toma de decisiones, y que, al ser una comunidad con escaso nivel de desarrollo, es imprescindible una fase previa de apoyo antes del realojo. Se hace necesaria a la vez una decisión política firme para resolver el problema, con un programa a largo plazo, teniendo en cuenta que no existe una solución única, ya que cada unidad familiar va a presentar un grado distinto de desarrollo y necesidades (Montes Mieza, 1986, 160). Y es fundamental que esa decisión firme se tome de manera consensuada entre las distintas fuerzas políticas, ya que es necesario que el programa a largo plazo no se vea interrumpido por la finalización de un mandato político. Es preciso que la cultura política avance hacia una conducta cooperativa "ilustrada", a pesar de las dificultades desde el punto de vista electoral que ello conlleve (Bardach, 1981, 488).

EL CASO DEL REALOJO DEL POBLADO CHABOLISTA DE ACEA DA AMA EN CULLEREDO (A CORUÑA, ESPAÑA)

El acceso a una vivienda normalizada es un paso difícil para el pueblo de etnia gitana, ya que supone dejar una familia extensa, en la que encuentran seguridad, solidaridad y compañía. Esta nueva forma de vida supone el aprendizaje de nuevos hábitos y habilidades.

La alternativa que se está realizando a medio plazo en el ayuntamiento de Culleredo tiene como principales metas las siguientes: *a)* realojar en viviendas normalizadas a las familias que residen en asentamientos gitanos, a través de una subvención para el alquiler de vivienda; *b)* conseguir la adaptación de estas unidades familiares en las nuevas viviendas, así como su integración social en los barrios en los que son realojadas y *c)* facilitar la inserción social y laboral.

Es de destacar la enorme labor previa al realojo realizada por los servicios sociales de este ayuntamiento, siguiendo tres grandes líneas de acción e intervención: el control y seguimiento de los asentamientos, la intervención socio-familiar de preparación para el realojo y el programa de intervención individual con cada unidad familiar.

El lugar del realojo: Características y evolución

Culleredo es un ayuntamiento con una extensión de 63.3 km², situado en la comunidad autónoma de Galicia, al noroeste de España. Tiene una población aproximada de 29 mil habitantes, y se caracteriza por su inmejorable situación, ya que se encuentra a apenas 11 Km de la capital de la provincia de A Coruña. Cuenta con importantes vías de comunicación y con un aeropuerto que da cobertura nacional e internacional. Por este motivo han proliferado en este municipio numerosas actividades económicas, que se han convertido en foco de atracción de población, tanto autóctona como extranjera.

En este municipio la población gitana es una de las minorías étnicas más importantes, tanto en volumen de población, como en demanda de servicios sociales municipales. Las políticas municipales de erradicación del chabolismo aplicadas en los últimos 28 años han dado lugar a que la mayor parte de las residencias en las que habitan los miembros de esta minoría étnica estén situadas en edificaciones de tipo vertical.

Fortalezas y debilidades de las políticas aplicadas

La historia de este asentamiento comienza en 1985, año en el que una familia gitana compuesta por un matrimonio y sus diez hijos, procedente de A Coruña, ocupa las ruinas de los Molinos de Acea da Ama,⁴ en el casco urbano de Culleredo. Es muy frecuente en España que los poblados chabolistas se formen de este modo, por el desplazamiento de familias de zonas próximas (San Román, 1997, 123).

Desde ese momento, el ayuntamiento comienza a trabajar con este asentamiento de modo prioritario, aplicando políticas de vivienda, educación, salud e higiene y formación socio-laboral. La primera actuación municipal destacable en materia de vivienda consistió en la solicitud de una subvención autonómica⁵ para la erradicación del chabolismo en el año 1996. Siguiendo las líneas generales de comportamiento de las administraciones locales que fueron expuestas en el punto anterior, el objetivo era destinar esta ayuda a la compra y rehabilitación de una vivienda unifamiliar, que luego serviría para el realojamiento de las unidades convivenciales del poblado, que iban creciendo en número debido a los matrimonios de los hijos. Aunque la comunidad autónoma otorgó la subvención solicitada, el ayuntamiento no la pudo aceptar debido a que un cambio de normas urbanísticas estableció la demolición del inmueble.

Dado que esta primera intervención no se pudo llevar a cabo, el ayuntamiento tuvo que aplicar una medida de urgencia ante el peligro que corrían estas personas en las ruinas que ocupaban. Así, en ese mismo año se propone al grupo familiar ocupar en régimen de préstamo una nave industrial contigua, que en esos momentos estaba abandonada. Se hace el traslado, y la nave es dividida en departamentos tipo chabola. El ayuntamiento tiene que intervenir para mejorar las condiciones de habitabilidad de la nave, ya que la humedad y la acumulación de basuras alrededor procedentes de la compra-venta de chatarra la hacían insalubre.

En los años 2000 y 2001 el municipio lleva a cabo los primeros realojos de tres unidades convivenciales en viviendas verticales, en régimen de alquiler subvencionado, quedando el resto del grupo familiar residiendo en la nave. Y en el año 2003, se lleva a cabo un laborioso proyecto para facilitar la compra de dos viviendas unifamiliares, que es viable gracias a las ayudas autonómicas, pero el ayuntamiento se encontró con dos de los obstáculos mencionados antes: la oposición de los vecinos, que se reunieron para comprar las viviendas antes de que fuesen adquiridas por estas familias, y la negativa de las entidades bancarias a facilitar la financiación necesaria para llevar a cabo la operación, ni actuando el ayuntamiento como aval.

El primer realojo de familias en viviendas verticales resulta fallido, al producirse su retorno a la nave en el año 2006. El principal motivo fue la finalización de las ayudas

autonómicas que percibían para el pago del alquiler. La principal debilidad de esta actuación fue no lograr la independencia económica de las familias realojadas antes de la finalización de las ayudas económicas, lo que revela la dependencia pública de este colectivo y su condición de asistidos. Esta vulnerabilidad genérica, siguiendo la descripción de Bardach (2009, 105), está más relacionada con el entorno en el que se aplica la política que con fallos en su ejecución. La actual situación de crisis económica ha hecho que se incremente el nivel de desempleo a cifras alarmantes, pero sus efectos se notan especialmente en los colectivos vulnerables, como es el caso de muchas personas de etnia gitana. En España la tasa de desempleo del colectivo gitano se ha multiplicado casi por tres desde 2005, mientras que para la población en general se ha multiplicado por 2.4 en el mismo periodo (Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, 2012, 7).

Las principales diferencias, determinantes del fracaso y éxito del primer y segundo realojos, respectivamente, radican fundamentalmente en dos aspectos: *a)* la concientización previa hasta lograr el consenso y la participación en el proceso tanto de los afectados por el realojo como de las organizaciones que los representan, así como de las personas que van a formar parte de su nuevo espacio relacional; *b)* la imposibilidad de acceso a las chabolas de origen, habilitando a la vez un nuevo lugar de encuentro familiar que facilite el mantenimiento de las costumbres y normas culturales de la población gitana y de su valioso capital de unión.

Estas cuestiones constituyen las debilidades del primer realojo y las fortalezas del segundo. En este punto es conveniente señalar aspectos positivos en ambos realojos, como el apoyo institucional, tanto desde el punto de vista educativo, sanitario y de formación de adultos, como desde el apoyo económico, al menos en las primeras fases de los realojos.

Análisis del éxito de la actuación municipal en la erradicación del poblado chabolista

El realojo definitivo se produjo en 2008, año en el que, además de contar con las subvenciones autonómicas, el ayuntamiento solicita la colaboración de la Fundación Secretariado Gitano, en la línea señalada de la importancia de incluir en el proceso a

organizaciones que representen los intereses de los afectados y que actúen además como mediadoras. En esta ocasión, a la vez que se facilitan los realojos en pisos de alquiler subvencionados, se introducen una serie de medidas para favorecer que los propios afectados participen en el proceso. Entre estas medidas se encuentran el cese de los trabajos de mantenimiento que se realizaban en la nave y el bloqueo de las entradas de los departamentos que iban abandonando para evitar que se volvieran a ocupar. Una vez terminado el realojo la nave fue derruida por completo. En esta ocasión, además de los pisos en alquiler, el municipio facilitó el acceso a una vivienda unifamiliar, que sirve como lugar de encuentro de todo el grupo familiar, formado en ese momento por siete unidades convivenciales, compuestas por 33 miembros.

Hay que destacar que, aparte de facilitar el acceso a vivienda a las personas del poblado, el ayuntamiento actúa durante todo el proceso en los siguientes ámbitos:

1. Educación. Las políticas públicas destinadas a facilitar la educación a los miembros del poblado son fundamentales para la comprensión de su propia cultura y la de la sociedad que los rodea. Por ende, es una política esencial para la normalización a largo plazo. El principal objetivo del ayuntamiento desde el primer momento es combatir el ausentismo escolar. Para ello se realiza un acompañamiento diario de los menores al centro escolar, a la vez que se programan charlas con los padres con el fin de hacerles ver la importancia de la educación y lograr involucrarlos en el proceso. También se diseña un proyecto de alfabetización destinado al colectivo adulto, que combina el aprendizaje de la lecto-escritura con las clases de preparación para conseguir el permiso de conducir.

2. La inserción laboral. El acceso a un puesto de trabajo es un elemento fundamental de inclusión y socialización para la población gitana. La exclusión del mercado laboral provoca en gran medida la situación de marginalidad en la que se encuentran algunos de sus miembros. Por este motivo, el municipio de Culleredo puso en marcha diversos programas con el fin de facilitar el acceso al empleo de los habitantes del poblado, prestando especial atención a los colectivos más vulnerables que son los jóvenes y las mujeres. Estos programas consisten principalmente en cursos de formación ocupacional, estudios de mercado para comprobar la viabilidad de

posibles actividades económicas⁶ y talleres de habilidades para la búsqueda de empleo.

3. Salud e higiene. La salud es también un indicador de la desigualdad en la calidad de vida. Los malos hábitos, las deficiencias de las viviendas que habitan y los trabajos arriesgados son factores que pueden provocar graves enfermedades. Así, las medidas aplicadas se han dirigido en primer lugar a solicitar el acceso al sistema sanitario de los miembros del poblado. Se emplea el servicio municipal de ayuda a domicilio para facilitar la adquisición de correctos hábitos de higiene, haciendo un seguimiento especial a los niños escolarizados. Y se organizan talleres de salud para las mujeres, con el fin de que adquieran, entre otros, los conocimientos básicos de los síntomas de las enfermedades, prácticas nutricionales y accidentes infantiles.

Con el fin de comprobar el éxito de la actuación municipal en términos de inclusión social, se realizaron un total de 110 cuestionarios a personas elegidas entre las afectadas por el realojo y las que conforman su actual ámbito relacional (vecinos, trabajadores sociales, empresarios y trabajadores de la zona). Los cuestionarios contienen un total de 40 afirmaciones, en las que es necesario expresar el grado de acuerdo o desacuerdo mediante una escala Likert del uno al cinco, siendo uno nada de acuerdo y cinco totalmente de acuerdo. Estos cuestionarios se realizaron entre el 19 de julio y el 7 de septiembre de 2010, dos años después del realojo definitivo del poblado.

Con los resultados de estos cuestionarios, se realiza un contraste de medias entre los distintos grupos de población con el programa informático IBM SPSS Statistics 21, para ver dónde se producen diferencias significativas. Se aplica la prueba *t* de Student cuando se comparan medias en dos grupos de casos, y el análisis de la varianza ANOVA cuando se comparan medias en tres o más grupos. Además de los resultados cuantitativos del cuestionario, de su realización se han obtenido importantes datos cualitativos que se han incorporado también al análisis.

Se reflejan los resultados más significativos. En una de las afirmaciones los participantes debían valorar la política municipal de realojo. El [cuadro 1](#) muestra que la

valoración positiva de las políticas es mayor cuanto más próxima es la residencia a las actuales viviendas de los realojados, y que están cerca también de la antigua nave donde se alojaban.⁷ Además, la mayoría de los encuestados pertenecientes a las familias realojadas señalan estar bastante o totalmente de acuerdo con la actuación del ayuntamiento. Como se señala a lo largo del trabajo, es fundamental el acuerdo de los afectados para realizar con éxito las actuaciones.

Los encuestados además señalan que la convivencia y la diversidad cultural son enriquecedoras,⁸ siendo los mayores de 40 años, según la prueba *t*, los más partidarios de esta afirmación como se puede ver en el [cuadro 2](#). Se constata así la aceptación por parte de la sociedad de una ciudad más heterogénea, con las consecuencias positivas señaladas por Vranken (2001, 7-8). Queda aún la tarea de incidir en los grupos más jóvenes mediante las oportunas campañas de concientización.

CUADRO 2. Prueba *t* para corte de edad en 40 años

<i>Pregunta</i>	<i>Edad</i>	<i>N</i>	<i>Media</i>	<i>σ</i>	<i>Error típico de la media</i>	<i>Prueba muestras independientes</i>	<i>Test Levene</i>	<i>Prueba t</i>
Opino que el intercambio de culturas siempre enriquece una sociedad y seguro que podemos aprender unos de otros.	>= 40	51	3.63	1.183	0.166	Se asumieron varianzas iguales	0.627	0.036
	< 40	59	3.15	1.157	0.151	No se asumieron varianzas iguales		0.036

Fuente: Elaboración propia.

En los resultados del [cuadro 3](#), se comprueba que los participantes que tuvieron contacto directo con las personas gitanas son más favorables a la convivencia interracial,⁹ admiten en un cargo público a un miembro de etnia minoritaria, apoyan la intervención pública a través de políticas inclusivas y son más solidarios entre sí. No obstante, hay un importante porcentaje de participantes que no acepta convivir con miembros del poblado.¹⁰ Es de destacar, sin embargo, que la totalidad de los encuestados pertenecientes al poblado manifiesta que es perfectamente capaz de convivir con sus vecinos, aunque estos no pertenezcan a su familia. Durante la realización del cuestionario, dos de las mujeres gitanas entrevistadas, y uno de los hombres, comentaron espontáneamente que preferían tener vecinos no gitanos, ya que para ellos ésta era mejor opción que tener vecinos gitanos que no pertenecieran a

su familia. Señalan como motivo su miedo a que se produzcan las desavenencias típicas de los grandes poblados, expuestas con anterioridad. En diversos trabajos realizados en los años ochenta en barrios de chabolas de Madrid y Barcelona también ha quedado patente el deseo expreso de un importante sector de la población gitana por tener vecinos no gitanos (Montes Mieza, 1986, 157).

Otro de los resultados significativos indica que más de la mitad de los encuestados¹¹ están poco o nada de acuerdo con que uno de los miembros del poblado gitano desempeñe el puesto de alcalde o algún otro cargo público. Pero es necesario indicar que los comentarios a nivel general que hicieron los encuestados sobre esta afirmación, tanto los participantes de etnia gitana como los no gitanos, eran que marcaban su desacuerdo más por el bajo nivel de formación de las personas del poblado para ocupar este tipo de puestos que por un problema de rechazo por motivos étnicos.

Y en cuanto a las ayudas proporcionadas por la administración pública, las opiniones generales están divididas. La mitad de los encuestados opinan que no son suficientes, mientras que la otra mitad percibe que estas familias ya se están beneficiando de suficientes ayudas públicas, es decir, perciben su estado de asistidos. Entre los entrevistados de etnia gitana, la mayoría están bastante satisfechos con el nivel de ayudas que perciben por parte de los organismos públicos, lo que supone una buena base para las actuaciones encaminadas a que consigan medios propios regulares y suficientes para dejar de necesitar asistencia pública.

Se aprecia también un buen grado de inclusión en los ámbitos relacional y cultural. Aunque existen aspectos que los participantes no aceptan, como el matrimonio entre gitanos y no gitanos que recoge una gran cantidad de opiniones en contra. Uno de los participantes de etnia gitana comentó con detalle cómo las leyes gitanas impiden totalmente el matrimonio de una mujer gitana con un hombre no gitano, mientras que estas leyes son un poco más laxas si se trata de una unión entre un hombre gitano y una mujer no gitana, recogándose incluso un caso dentro del propio poblado. Otro dato importante es que la mayoría de los encuestados opina y es consciente de que es necesario el respeto mutuo de ambas culturas para lograr una correcta convivencia.

También son significativos los porcentajes de solidaridad entre los miembros de ambos grupos sociales. Como se menciona a lo largo de este trabajo, el pueblo gitano siempre se ha caracterizado por el apoyo que existe entre sus miembros y por su fuerte capital de unión, y es un dato favorable que esa solidaridad sea trasladada también a sus vecinos no gitanos.

Otro dato relevante es el amplio porcentaje de población que manifiesta estar bastante o totalmente de acuerdo con que es fundamental para los miembros del colectivo gitano acudir al colegio desde pequeños.¹² Pero el dato más significativo en cuanto a inclusión educativa de este colectivo es que la totalidad de los miembros del poblado encuestados señala estar completamente de acuerdo con esta afirmación. El hecho de que los padres valoren positivamente la experiencia de enviar a sus hijos al colegio es un logro importante de la actuación realizada por el ayuntamiento, ya que, como se ha señalado, en los inicios de la intervención municipal era necesario un acompañamiento diario de los menores al centro escolar con el fin de evitar el ausentismo. Aunque el grado de inclusión de este poblado en el ámbito educativo es bastante positivo, aún se debe seguir incidiendo en las altas tasas de abandono de los estudios que presentan los jóvenes al llegar al ciclo de educación secundaria obligatoria, hecho que se constata no sólo en este poblado sino a nivel general (Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2010, 16).

En cuanto a los resultados en inclusión laboral, los encuestados indican que las personas gitanas sufren dificultades especiales para acceder a un puesto de trabajo.¹³ Dos de los miembros del equipo especializado que el ayuntamiento ha reunido para hacer frente al realojo, comentaron al respecto de este ítem que, si bien es cierto que la situación de crisis y la falta de preparación son barreras importantes de cara al acceso al empleo, existe también una falta de motivación de los miembros del poblado para conseguir un puesto de trabajo normalizado, aspecto en el que han tenido que incidir al mismo tiempo que se aplicaban los programas de formación para el empleo. Por lo tanto se observan en este caso características de las dos corrientes que relacionan el desempleo y la exclusión, y que se mencionaban antes: la falta de motivación de la trampa del desempleo y las barreras estructurales de la teoría de la

exclusión social. A pesar de esto, más de la mitad¹⁴ de los participantes en el estudio están completamente de acuerdo en compartir lugar de trabajo con un miembro del otro colectivo, siempre que sea buen trabajador. La prueba t muestra diferencias significativas, indicando que el grupo de población de más edad, el que supera los 60 años, es más favorable a esta afirmación ([cuadro 4](#)). Este ambiente favorable debe ser aprovechado para aplicar políticas eficaces de inclusión laboral de esta comunidad, que conduzcan a su independencia en el ámbito económico.

CUADRO 4. Prueba *t* para corte de edad en 60 años

<i>Pregunta</i>	<i>Edad</i>	<i>N</i>	<i>Media</i>	σ	<i>Error típico de la media</i>	<i>Prueba muestras independientes</i>	<i>Test Levene</i>	<i>Prueba t</i>
Me es indiferente que mis compañeros de trabajo sean gitanos o no gitanos, siempre que sean buenos trabajadores.	>= 60	10	4.60	0.516	0.163	Se asumieron varianzas iguales	0.024	0.203
	< 60	100	4.14	1.119	0.112	No se asumieron varianzas iguales		0.031

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, los resultados arrojan niveles positivos de inclusión tanto residencial, como educacional y relacional, sobre todo en el grupo de población que ha mantenido contacto con las personas realojadas. El punto débil se encuentra en el ámbito laboral, donde pesan los problemas económicos estructurales, el bajo nivel de formación y la motivación para lograr una correcta inclusión, por lo que es necesario seguir incidiendo en este aspecto, aunque el terreno está labrado y las actitudes de acogida son muy positivas.

Claves de las políticas de erradicación del chabolismo

Del caso de estudio se extraen una serie de puntos clave a tener en cuenta a la hora de aplicar políticas municipales de realojo de habitantes de poblados chabolistas. Es sabido que las políticas diseñadas deben contar con un presupuesto adecuado que cubra los gastos necesarios para llevar a cabo la actuación, recursos que, como se ha visto a lo largo del trabajo, deben ser entendidos en su definición más amplia, teniendo en cuenta tanto los recursos económicos y personales como el derecho, la

información, la organización, la infraestructura pública, el tiempo, la fuerza, el consenso y el apoyo político (Subirats *et al.*, 2012, 71).

Como ha quedado patente, la carencia de recursos económicos de los chabolistas es uno de los principales obstáculos a salvar. De ahí que las subvenciones públicas otorgadas para facilitar el acceso a vivienda normalizada, así como aquellas destinadas a favorecer el desarrollo y la inclusión social de esta población han supuesto una pieza clave. Pero estas subvenciones proceden de un marco normativo que en determinados casos impone requisitos demasiado estrictos para las personas que residen en poblados chabolistas, lo que constituye una barrera importante a salvar para su acceso a vivienda, tal como señalaba Terrones (2008, 44-46). Se ha destacado también la importancia de que estas actuaciones sean llevadas a cabo por parte de personal especializado, que se encargue de informar, asesorar, formar y acompañar a los afectados antes, durante y después del proceso de realojo. También es necesario contar con la suficiente dotación de infraestructura pública, que permita tanto los programas formativos como la realización de los propios realojos. Como se ha comentado, en España es necesario que se haga un esfuerzo por equilibrar la provisión de vivienda privada y pública, así como el régimen de cesión de las mismas, ya que existe una clara carencia de viviendas públicas en régimen de alquiler, necesarias para proporcionar una rápida solución de alojamiento a las personas más necesitadas.

El recurso cronológico juega también en estos casos un papel fundamental. En muchas ocasiones, como en el caso analizado, las condiciones de las chabolas son tan precarias, que hacen peligrar la salud y la integridad física de sus ocupantes. Esta urgencia, unida a la falta de adecuada infraestructura pública, lleva en muchas ocasiones a tomar decisiones temporales poco acertadas, que no hacen más que perpetuar el problema. Normalmente las soluciones definitivas tardan tiempo en llegar, y cuando por fin se ponen en práctica, ya se ha perdido la confianza de los chabolistas en que una medida pública pueda mejorar su situación, con lo que es necesario recurrir a la fuerza y desplazar a esta población en contra de su voluntad, tal como ha señalado San Román (1997, 217).

Para no tener que llegar a este extremo, es necesario contar con una correcta planificación, en la que se incluyan medidas efectivas tanto a corto como a medio y largo plazos. Dentro de esta planificación es necesario involucrar a los afectados, así como a las organizaciones que los representan, de modo que contribuyan en la construcción de la política, mediante lo que Hill y Hupe (2011, 155) denominan coproducción. Es esencial que la colaboración y el consenso se mantengan a lo largo de todo el proceso. En este aspecto cobra una especial importancia la mediación (Subirats *et al.*, 2012, 84). También es fundamental, como se ha expuesto, el consenso y la cooperación entre las distintas fuerzas políticas, sin la cual se hace imposible la planificación a medio y largo plazos.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se mostraron las barreras de acceso a los bienes y servicios normalizados que tienen los colectivos en riesgo o situación de exclusión social, y en concreto la población gitana, provocadas por la persistencia de un alto grado de rechazo de esta comunidad por parte de la sociedad mayoritaria. Se ha visto la importancia que tiene para las personas de etnia gitana residir en una vivienda normalizada, situada en un ámbito integrador, ya que la vivienda constituye un vehículo de inclusión social que permite el acceso a toda una serie de recursos que son imposibles de alcanzar cuando se reside en hábitats segregados.

De ahí la importancia de que los poderes públicos diseñen y apliquen medidas específicas para estos grupos excluidos, encaminadas a favorecer su convivencia en sociedad, y que igualen las posibilidades de acceso a la vivienda y a los servicios normalizados que tienen estas comunidades minoritarias a las que tienen los miembros de la sociedad mayoritaria. En este estudio se ha comprobado que una adecuada política de vivienda, acompañada de medidas sociales que favorezcan el desarrollo de los grupos minoritarios desfavorecidos, como la población gitana, tiene consecuencias positivas en cuanto a inclusión social, en la línea con lo señalado por autores como Preteceille (1995, 61) o Fainstein (2001, 887).

Este trabajo comenzaba indicando la necesidad de distinguir los puntos vitales de los puntos inertes a la hora de diseñar políticas adecuadas para la erradicación del chabolismo, y con el fin de proporcionar a los poderes públicos mecanismos para aumentar la eficiencia. A continuación, se diferencian estos dos tipos de actuaciones.

En primer lugar, es necesario señalar que las políticas inclusivas deben tener carácter transversal y actuar de modo coordinado en varios ámbitos, como el laboral, el residencial, el educativo y el sanitario. Esta actuación múltiple debe traducirse en programas previos de formación del colectivo afectado en cada área, que se adecuen a las necesidades específicas de cada familia en la línea de las recomendaciones de Montes Mieza (1986, 160). Estas medidas son vitales para el éxito de las políticas inclusivas.

Por otro lado debe evitarse todo tipo de política de vivienda generadora de exclusión social y segregación geográfica, como puede ser la concentración de personas provenientes de poblados chabolistas en bloques específicos de viviendas a las afueras de las ciudades, ya que este tipo de medidas impiden la necesaria creación de vínculos con la sociedad mayoritaria y suelen acabar generando barrios marginales dentro de las ciudades, en la línea de lo señalado por Paugam (2007, 187) y Wacquant (2007, 15) al comienzo de este trabajo. Este tipo de actuaciones, que llevan a lo que Pressman y Wildavsky (1973, 221) califican como resegregación, son un claro ejemplo de políticas inertes, en las que se invierte una gran cantidad de recursos sin obtener resultados en cuanto a inclusión social.

Es fundamental que las políticas de realojo establezcan medidas encaminadas a favorecer el contacto de las personas gitanas afectadas con la sociedad mayoritaria, por ejemplo, mediante la situación estratégica de las nuevas viviendas utilizadas para el traslado. Según el análisis de datos, los encuestados que han mantenido contacto con los miembros del poblado, así como los que residen en los barrios donde viven actualmente más familias de esta etnia, muestran mayores niveles de aceptación social, solidaridad y convivencia. Es por lo tanto otro punto vital de política.

Lo mismo se puede decir de las políticas de mejora y consecución de empleo, ya que el acceso al mercado laboral es uno de los principales elementos de inclusión social. Son ampliamente conocidas las dificultades que tienen los miembros de esta etnia para conseguir un empleo normalizado, como se constata en los resultados del cuestionario realizado, por lo que los esfuerzos públicos deben encaminarse a facilitar esta incorporación laboral, aprovechando la aceptación que les brindarían sus compañeros si demuestran ser buenos trabajadores, tal como indican las opiniones de los encuestados. Para ello, la vía que normalmente se utiliza es la aplicación de programas contra el abandono escolar y de formación para el empleo.

Se deben poner todos los medios para evitar interacciones problemáticas entre los distintos agentes implicados en el proceso, como recomiendan Pressman y Wildavsky (1973, 213), ya que, como se ha visto en el estudio y según advierten estos autores, pueden causar retardos, bajo rendimiento, costos difíciles de manejar, incumplimiento y consecuencias no previstas. Es necesario señalar que, como norma general, este tipo de medidas de realojo suelen ser políticamente impopulares, por lo que es necesario que los poderes públicos locales apuesten por ellas como una vía de mejora del bienestar general de todos los vecinos del municipio en la línea de lo señalado por Sen (1992, 1), otro punto vital de este tipo de actuaciones.

Según los resultados obtenidos en este estudio, los encuestados que residen cerca de donde se encontraba el asentamiento chabolista, son los que presentan mayores niveles de acuerdo con las medidas tomadas por el ayuntamiento para su erradicación. Así, sería conveniente que a la vez que se apliquen este tipo de medidas, se realicen campañas destinadas a que los miembros de la sociedad mayoritaria estén informados de todas las ventajas que suponen, visibilizando el problema y concientizando a la población de que sólo se puede solucionar con el apoyo de todos los sectores implicados. Los resultados del estudio indican que estas campañas deben dirigirse especialmente a los jóvenes.

Y es fundamental, como se ha señalado, que el grupo objetivo sea tenido en cuenta a lo largo de todo el proceso y que esté presente en la elaboración y toma de decisiones de política. El consenso entre los distintos actores en la producción,

contenido y resultados del proceso de implementación, permite un ahorro importante en otros recursos, como los económicos, el tiempo o el derecho (Subirats *et al.*, 2012, 84), por lo que se convierte también en uno de los puntos vitales a tener en cuenta.

Limitaciones y futuras líneas de investigación

Este trabajo consiste en una primera incursión en un ámbito tan complejo como es el realojo en vivienda normalizada de personas residentes en poblados chabolistas, contextualizado en el ámbito general de la inclusión social y el estado del bienestar. A lo largo de este estudio quedó patente la importancia social y política, así como el interés de la temática analizada. Nuestro trabajo es un análisis en profundidad de una comunidad concreta, que permitió conseguir resultados sólidos, aunque sujetos a la propia naturaleza del caso estudiado. Las implicaciones de diseño e implementación de futuras políticas sociales inclusivas, aplicadas al realojo de esta etnia minoritaria, deben ser interpretadas en este contexto. Así, aunque las conclusiones obtenidas hacen referencia a este caso concreto de estudio, futuras investigaciones pueden dar lugar a su generalización a otros contextos de realojo.

Por otro lado, dada la complejidad del problema estudiado y las diferencias existentes en la aplicación de políticas a corto, medio y largo plazos, lo hacen idóneo para la aplicación complementaria de otro tipo de metodología de estudio basada en la dinámica de sistemas. Esta herramienta metodológica permite distinguir los efectos de cada política aplicada, posibilitando la toma de decisiones con conocimiento de lo que va a ocurrir, es decir, con un aprendizaje previo de las consecuencias a largo plazo. Además, ya ha sido utilizada en escenarios similares de dinámica urbana (Forrester, 1969). Por lo tanto, otra línea de investigación consistirá en contemplar el chabolismo como un problema dinámico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arbaci, S. (2007), "Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe", en *European Journal of Housing Policy*, 7(4), pp. 40-433.
- Bardach, E. (1981), "On Representing the Public Interest", en *Ethics*, 91(3), pp. 486-490.

Bardach, E. (2009), *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to more Effective Problem Solving*, Washington, D.C., CQ Press.

Body-Gendrot, S. (2009), "A Plea for Urban Disorder", en *British Journal of Sociology*, 60(1), pp. 65-73.

Campos, B., B. Cardiel, A. García et al. (2007), *Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra.

Comisión Europea (2010), *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, Comunicación de la Comisión 2020.

Dierckx, D., N. van Herck y J. Vranken (2010), *Poverty in Belgium*, Bélgica, Acco.

Dukes, T. y S. Musterd (2012), "Towards Social Cohesion: Bridging National Integration Rhetoric and Local Practice: The Case of the Netherlands", en *Urban Studies*, 49(9), pp. 1981-1997.

Eraydin, A., T. Tasan-Kok y J. Vranken (2010), "Diversity Matters: Immigrant Entrepreneurship and Contribution of Different forms of Social Integration in Economic Performance of Cities", en *European Planning Studies*, 18(4), pp. 521-543.

Eurostat, (2014), 14/03/2014-last update, "Severe Housing Deprivation Rate by Age, Sex and Poverty Status", disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [fecha de consulta: 23 de marzo de 2014]

Fainstein, S.S. (2001), "Competitiveness, Cohesion, and Governance: Their Implications for Social Justice", en *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4), pp. 884-888.

Forrester, J.W. (1969), *Urban Dynamics*, Waltham, Pegasus Communications.

Fundación FOESSA (2008), *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Madrid, Cáritas Española.

Fundación Secretariado Gitano (2012), *Población gitana, empleo e inclusión social. Un estudio comparado: población gitana española y del este de Europa*, Madrid.

Gallie, D., S. Paugam y S. Jacobs (2003), "Unemployment, Poverty and Social Isolation: Is There a Vicious Circle of Social Exclusion?", en *European Societies*, 5(1), pp. 1-32.

García, M. (2010), "The Breakdown of the Spanish Urban Growth Model: Social and Territorial Effects of the Global Crisis", en *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(4), pp. 967-980.

Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2010), *Plan de acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012*, Madrid.

----- (2012), *Estrategia para la inclusión social de la población gitana en España 2012-2020*, Madrid.

Harrison, M.L., I. Law, D. Phillips y European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, (2006), *Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities.

Harvey, D. (2008), "El derecho a la ciudad", en *New Left Review*, 53, noviembre-diciembre, pp. 23-39.

Hill, M. y P. Hupe (2011), *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*, Londres, Sage.

Leal Maldonado, J. (2002), "Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades", en *RES Revista Española de Sociología*, 2, pp. 59-75.

Montes Mieza, J. (1986), "Sobre el realojamiento de los gitanos", en T. San Román, *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos*, Madrid, Alianza.

Oberti, M.E. Preteceille y C. Rivière (2012), *Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne*, Paris, Sciences Po, OSC.

Open Society Institute (2002), *Seguimiento de la protección de las minorías en la Unión Europea: La situación de los roma/gitanos en España*, Israel.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006), *Aplicación coordinada del Programa de Hábitat*, E/2006/71, Consejo Económico y Social.

----- (2013), "Objetivos de Desarrollo del Milenio", Informe 2013, Nueva York.

Pareja-Eastaway, M. (2009), "The Effects of the Spanish Housing System on the Settlement Patterns of Immigrants", en *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 100(4), pp. 519-534.

Parsons, W. (1995), *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Paugam, S. (1991), "Les statuts de la pauvreté assistée", en *Revue Française de Sociologie*, 32, pp. 75-101.

Paugam, S. (2007), *Las formas elementales de la pobreza*, Madrid, Alianza.

Pressman, J.L. y A. Wildavsky (1973), *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press.

Preteceille, E. (1995), "Division sociale de l'espace et globalisation, Le cas de la métropole parisienne", en *Sociétés contemporaines*, 22(1), pp. 33-67.

Rodríguez, R. (2010), "La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos", en *Revista INVI*, 25, pp. 125-159.

San Román, T. (1997), *La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos*, Madrid, Siglo Veintiuno.

Sassen, S. (2013), "When the Center no Longer Holds: Cities as Frontier Zones", en *Cities*, 34, pp. 67-70.

Sen, A. (1992), "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio exterior*, 42(4), pp. 310-322.

Subirats, J., C. Riba, L. Giménez et al. (2004), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona, Fundación La Caixa.

Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone (2012), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Terrones, A. (2008), "Immigració i habitatge: els canvis en les pautes d'exclusió residencial", en *Nous Horitzons*, 190, pp. 42-47.

United Nations Human Settlements Programme (2003), *The Challenge Of Slums: Global Report on Human Settlements*, Earthscan/James & James.

Vranken, J. (2001), *No Social Cohesion Without Social Exclusion*, Universidad de Amberes, Research Unit on Poverty, Social Exclusion and the City.

----- (2004), "Een kwarteeuw over armoede en sociale uitsluiting", en *Tijdschrift voor Sociologie*, 25(1), pp. 93-104.

Wacquant, L. (2007), *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Yinger, J. (1995), *Closed Doors, Opportunities Lost: The Continuing Costs Of Housing Discrimination*, Nueva York, Russell Sage Foundation Publications.

NOTAS

Las autoras agradecen muy sinceramente las valiosas aportaciones de los revisores a este trabajo. Asimismo, agradecen la estrecha colaboración prestada por el Ayuntamiento de Culleredo, por la Fundación Secretariado Gitano y por todas aquellas personas que amablemente han participado en este estudio.

¹ En este artículo se definen los poblados chabolistas como aquellos asentamientos humanos compuestos por habitáculos que no reúnen las características y condiciones de una vivienda adecuada, ya que no disponen de los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Son equiparables a las favelas brasileñas, las barriadas colombianas, los cantegrilles uruguayos, las callampas chilenas, los pueblos jóvenes peruanos, las casas de brujas panameñas, las ciudades perdidas mexicanas o las villas miseria argentinas.

² No existen datos estadísticos oficiales sobre esta minoría, pero la opinión más extendida señala que en todo el mundo existen alrededor de 12 millones de personas de etnia gitana, lo que supondría un porcentaje aproximado de 0.18 por ciento. De estos 12 millones, unos 10 millones se concentran en Europa, conformando cerca de 2 por ciento de la población europea.

³ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. Estudio comparativo realizado en los antiguos 15 países de la UE.

⁴ Conjunto histórico-monumental que data del siglo XII. Es considerado uno de los molinos más antiguos de la comunidad autónoma de Galicia, España.

⁵ En España los Planes Estatales de Vivienda constituyen el marco legislativo general que aporta medidas de apoyo y financiación para la rehabilitación y el acceso a vivienda. Pero corresponde a cada comunidad autónoma adaptar estos planes a las necesidades específicas de cada territorio.

⁶ Por ejemplo el reciclado de ruedas. Al comprobarse que en este caso era una actividad escasamente productiva, no se llegó a aplicar.

⁷ Zonas de Fonteculler y Acea da Ama, con unas medias de 3.61 y 3.20 respectivamente.

⁸ Sólo 23.6 por ciento de la población que realiza el cuestionario señala estar poco o nada de acuerdo con esta afirmación.

⁹ Media de respuestas de 3.23 de los que tuvieron contacto, frente a 2.44 de los que no lo tuvieron.

¹⁰ Casi la mitad de los encuestados (49.1%) dice estar poco o nada de acuerdo en convivir con vecinos de esta etnia minoritaria.

¹¹ En concreto 55.5 por ciento.

¹² El dato exacto es de 77.3 por ciento de los encuestados.

¹³ El porcentaje que señala estar de acuerdo con esta afirmación es de 90.9.

¹⁴ El 54.59 por ciento de los encuestados.

INFORMACIÓN SOBRE LOS AUTORES

Carmen Gago-Cortés es licenciada en Económicas y máster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidade da Coruña (UDC), España. Doctoranda del Programa Oficial de Análisis Económico y Empresarial de la UDC desde el año 2011. Recibió en el 2010 el Primer Premio de Investigación de la Facultad de Economía de la UDC. En 2013 obtuvo una Bolsa de Investigación concedida por la Diputación Provincial de A Coruña, para el proyecto "Políticas inclusivas de vivienda en el marco de la Estrategia Europea 2020". Ha presentado su investigación en congresos internacionales, como el International Conference on Applied Business & Economics (ICABE) o el Workshop on Economic Development and Social Sustainability (EDASS). En el ámbito laboral, ha sido coordinadora del Programa de Vivienda en Alquiler del gobierno autonómico de Galicia (España) en 2006 y 2007, y del programa de Renta de Emancipación del Gobierno de España durante 2008-2012.

Isabel Novo-Corti es doctora en Economía por la Universidad de A Coruña (UDC), España. Catedrática de la Escuela Universitaria de Fundamentos del Análisis Económico y directora del Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas de la Facultad de Economía de la UDC. Profesora tutora del Centro Asociado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de A Coruña. Destacan sus investigaciones en políticas públicas para evitar el riesgo de exclusión (discapacidad, género, etnias minoritarias e inmigrantes y brecha digital). Ha participado en proyectos de I+D financiados en convocatorias públicas. Es autora de numerosas publicaciones científicas, como *Sustainability*, *Computers in Human Behavior* y *Anales de Psicología*, entre otras. Además, forma parte del comité científico de congresos nacionales e internacionales, por ejemplo el Nacional de Economía (Colegio de Economistas de Galicia, A Coruña, 2005), el ICABE, Eco Trend desde 2009 y EDASS.

ANEXO II. ARTÍCULO: SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF URBAN SLUM AREAS IN NORTHWESTERN SPAIN

This is a post-print version of the author. The final text archive is available on Emerald Insight at: <http://dx.doi.org/10.1108/MEQ-06-2014-0095>

Citation: Carmen Gago-Cortés, Isabel Novo-Corti, (2015) "Sustainable development of urban slum areas in northwestern Spain", *Management of Environmental Quality: An International Journal*, Vol. 26 Iss: 6, pp.891 - 908

Sustainable development of urban slum areas in northwestern Spain

Carmen Gago-Cortés

*Economic Analysis and Business Administration, University of A Coruña,
A Coruña, Spain, and*

Isabel Novo-Corti

*Economic Development and Social Sustainability Research Group,
University Institute of Maritime Studies, Spain and
Economic Analysis and Business Administration,
University of A Coruña, A Coruña, Spain*

Abstract

Purpose.- The persistence of shanty towns in cities is a major public issue due to the situation of poverty and abandonment of its inhabitants. Despite public authorities are concerned about this serious issue, they often fail to address suitably the problem due to their short term goals. In this paper, public policies and green economy projects to improve the quality of life of people living in shanty towns are assessed in northwest Spain from the point of view of sustainable development and the interaction between social, economic and environmental areas.

Design/methodology/approach.- A systemic causal diagram is proposed for the empirical analysis. It has been contrasted through the study of the various actions undertaken in some shanty towns in Spain. Semi-structured interviews were conducted to complement this analysis.

Findings.- As a result, the study shows that the actions should not only be limited to providing access to adequate housing, but should also require more extensive cross-

cutting projects. In this, green economy policies are shown as a good choice for improving the quality of life and development of the population.

Originality/value.- The study highlights the potential of green economic policies to mitigate environmental problems in slum areas and to support the social and economic development of its inhabitants. This paper provides some lines of action to improve the efficiency of public policies implemented in these cases. Thus, benefits in multiple areas such as social, environmental and urban could be generated.

Keywords. Public policy, green economy, urban, slum, municipal governance, social inclusion.

Article classification. Research paper

Introduction

In recent times, we have been experiencing a worldwide phenomenon that has been called the "urbanization of poverty". The foci of poverty are shifting to cities. This is a situation which is aggravated by the serious economic crisis. One of the most obvious signs of this process is the formation of shanty towns, whose inhabitants are surviving amidst poverty and neglect (United Nations, 2006). The institutional concern about this serious problem is captured in Europe 2020, which is aimed at the EU countries achieving a set of challenges on a collective basis, in order to get out of the crisis through a clever, sustainable and inclusive growth. The European Platform against poverty initiative is included within this strategy, whose objective is the recognition of fundamental rights for people experiencing poverty and social exclusion, promoting their active participation in society (European Commission, 2010).

The inhabitants of shanty towns are one of the social groups with a higher need for aid programs, as they are in a situation of multiple deprivations (Clarke, 2006), in which social exclusion combines with various problems in fields such as employment, education or health, and the spatial and relational segregation. There is a causal vicious circle: bad housing conditions hamper access to services and facilities. This

contributes to the socio-economic deprivation, and those disadvantages hinder the access to an adequate house (Begum and Moinuddin, 2010).

However, in many cases, the authorities do not consider this causal diagram when designing and implementing housing allocation procedures for residents of shanty towns. Policy makers are driven by urban planning, and they decide to carry out actions even at the price of its social and economic sustainability in the medium and long term. Such policies could fail for not taking into account the need to incorporate services and encourage urban systems that improve the welfare of both the affected people and the society. These actions demonstrate the importance of good governance for sustainable urban development (Rana, 2011).

In the case of Spain, it should be added that 90% of people living in the shanty towns are members of the gypsy ethnic group (Open Society Institute, 2002). Phillips (2010) examines the persistence of problems of discrimination and social exclusion of minority groups in European Union-15 countries, particularly affecting the Roma people. For instance, according to the Spanish Sociological Research Centre, 40.2% of people surveyed, at a national level, said that they feel very or fairly upset about having Roma neighbours (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005). Phillips identifies three main reasons for government intervention in the shanty towns: the high levels of poverty and exclusion, the lack of interest in integration of these minority groups and the social disorder problems.

One of the most utilised public policies for the eradication of slum areas in Spain are those focusing on the relocation of people living in shanties in new normalized housing, for subsequent demolition of the shanty towns. However, it is not clear that housing access policies and de-segregation by themselves will reduce the social exclusion suffered by the inhabitants of these shanty towns (Somerville, 1998; Bolt *et al.*, 2010).

In northwest Spain, there are some cases where these urban development policies were implemented according green economy postulates. That is to say, taking into account the improvement of the urban landscape and incorporation of green areas,

positive effects may be achieved, as is the case of the shanty town so called O Portiño. In this case an urban space was fully renovated with a proper access, and recreation areas. This action automatically revalued land and houses in the area. And, as a consequence, this initially remote area became a meeting point for building new social relationships.

Beside these positive aspects, there is the ecological and environmental impact of the regeneration of these areas. Very often, shanty towns do not have proper waste management and lack adequate sanitation, making these spaces unhealthy areas. In addition, these shanty towns are often located close to uncontrolled landfills. As we show in this study, an adequate municipal plan for the management and waste treatment could transform these areas, providing a healthy environment. Therefore, the provision of these services is a big challenge faced by the local authorities (McGranahan *et al.*, 2005).

For these reasons, it becomes necessary to discuss what sort of measures ultimately lead to a sustainable improvement of the living conditions of inhabitants of shanty towns in northwestern Spain. The purpose of this paper is to assess the public policies and green economy projects implemented in order to achieve a sustainable development in social, economic and environmental areas. For this aim, a systemic causal diagram is proposed, and semi-structured interviews were conducted with the main actors involved in the design and implementation of this kind of policies.

The paper is structured as follows: In Section 2, the background on slum clearance policies is analysed in terms of social inclusion of its inhabitants. The research methods used to analyze these policies are set out in Section 3. Section 4 describes the results of the analysis of public programs of slum clearance conducted in Spain, distinguishing those policies that get the best social inclusion and achievement of well-being. Finally, the conclusion section highlights the need for cross-cutting projects that combine the social and economic sustainability with the care for their surroundings and the environment, in line with the United Nations recommendations (United Nations Human Settlements Programme, 2012).

Background

Social inclusion is identified with those processes in which the access barriers are eliminated through a two-pronged process, in accordance with the *Common Agenda for Integration* (Commission of the European Communities, 2005). On the part of the minority group, the acceptance of certain basic social norms is necessary, which are essential for proper cohabitation and for establishing relationships with the majority of society. Needless to say, that adaptation for coexistence is perfectly compatible with keeping their own ethnicity and culture rules (United Nations Human Settlements Programme, 2012). Meanwhile on the part of the majority group, it is necessary to create an atmosphere of openness to social diversity, by preventing attitudes of avoidance or harassment of the minority groups.

The presence of substandard housing is a problem for those who inhabit them and also for those who are living in surrounding areas, and, even for those who are conscious of their existence. As Sen (1992) points out, the hardships suffered by people with low income represent a "discomfort" and cause "problems for those who are not poor". Therefore, the lack of decent housing is inconsistent with the well-being desired by today's societies, which require the assumption and compliance with certain standards commonly established for living together (Richardson, 2006). From this point of view, improving the living conditions of people residing in slums and substandard housing is also an improvement in social welfare. This positive externality justifies the intervention of public agencies in this field with housing and social policies aimed at fostering inclusion. The type of policies that individual governments decide to implement will be one of the determining factors in explaining the social and spatial inequality in cities (Jiménez, 2008).

Access to housing is an essential element in today's society. Residence in a standard house, in an integrated habitat, opens the door to resources and services, while favoring coexistence and social cohesion. On many occasions, though people have access to housing, this property does not meet the minimum conditions of habitability, and this is also a factor for exclusion (Subirats *et al.*, 2004). Therefore, access, location and living conditions are key points to keep in mind when analyzing the relationship

between housing and social exclusion. A person who resides in a remote building with no access to running water or electricity, which does not fulfill the structural requirements to qualify as decent housing, thus, is a person who will have fewer opportunities for access to employment, education and healthcare. Therefore, adequate public housing policy performance becomes critical to achieving sustainable and socially equitable cities, in line with the objectives of the Europe 2020 Strategy.

In the European Union, according to Eurostat for the year 2012, over 25 million people suffer from severe housing deprivation. This represents 5% of the total population. Romania and Hungary are the EU countries suffering from this problem to a greater extent (22.8% and 17.2% of the overall population, respectively), while Spain is below the average range with 1.3% of the population affected, although still quite a distance from the country with the lowest percentage, which is Belgium, with 0.6% of the total population (Eurostat, 2014).

Faced with this problem, governments face the great challenge of designing and implementing sustainable policies for improving access to housing that contribute to the reduction of social exclusion of minority groups in a sustainable environment. In this way, the urban green actions are a key toehold for policy makers. Social and environmental goals can be achieved at the same time, through the design of more effective public policies that promote co-benefits in these areas. This is possible thanks to the close relationship between urban form and social sustainability (Karuppanan and Sivan, 2011). The environmental development of slum areas and their transformation into new urban green spaces, facilitate the social interaction of their inhabitants. Previous research in northwest Spain highlights the importance of this interaction to promote positive attitudes of acceptance and social inclusion in the framework of public policies of relocation and slum clearance (Gago-Cortés and Novo-Corti, 2015).

Furthermore, the implementation of green economy projects in the slums could also help to achieve the goals both of social and environmental sustainability. According to the United Nations Environment Programme (2012), the employment

generated through these projects has a direct social impact, while there are other cross-sectoral impacts, like the improvement of health and access to clean energy.

Research methods

Causal model of access to housing policies in urban slums

The system dynamics methodology is employed for the analysis of policies for access to housing for people who live in shanty towns. This methodology takes into account the interdependence of the various factors involved in a problem. This interdependence triggers the formation of feedback loops. Furthermore, this methodology allows to incorporate time lags between causes as well as the effects of a particular policy and also the nonlinear relationships. Making the most of these aspects, a causal diagram has been drawn by using the Vensim DSS software, version 6.0b. The systems archetype of counterproductive solutions, or of quick fixes that fail (Senge, 1993), has been taken as the basis for this processing. This archetype relies on that every decision has consequences in the short and long term. These consequences are often opposed. If a fast solution is applied, the initial problem is alleviated, but the unintended consequences of this solution will make the problem worse in the long run.

Figure 1 shows the causal diagram developed to analyze policies for access to housing by the people living in shanty towns. The dotted arrows indicate situations in which the municipal government decided to implement short-term policies for the provision of new housing to ensure implementation of rehousing, thus rapid eradication of shanty towns will be achieved. In this situation, the more shanties there are in the urban slum, the greater provision of housing will be needed, resulting in more relocations. In turn, this increase in relocations will decrease the number of shanties in the slum (balancing loop B2). The grey arrows show how these short-term policies may become counterproductive in the medium term, if the necessary social and economic adaptation does not occur. The result is that families can only stay in the new home for a very limited time, and once forced to abandon their new homes, the

problem of slums will resurface. More specifically, the increase of policies based solely on the provision of housing, will hinder social adaptation of families in the new environment decreasing the residence time in new homes. This shorter residence time or abandonment of housing will cause an increase of shanties in slums, closing the reinforcing loop R1. The same happens in R2 loop when families in the new houses provided cannot afford the expenses, reducing in this way the length of stay. And finally, the black arrows include those actions in housing that will be sustainable over time. Sustainable housing programs should include cross-cutting policies that contemplate environmental development, social inclusion, and an economic development that allows the financial sustainability of the public program. The higher the number of shanties in slums, the greater the number of such programs which should be applied with the purpose of achieving a steady decline in the number of shanties that permits the disappearance of urban slums (balancing loop B1).

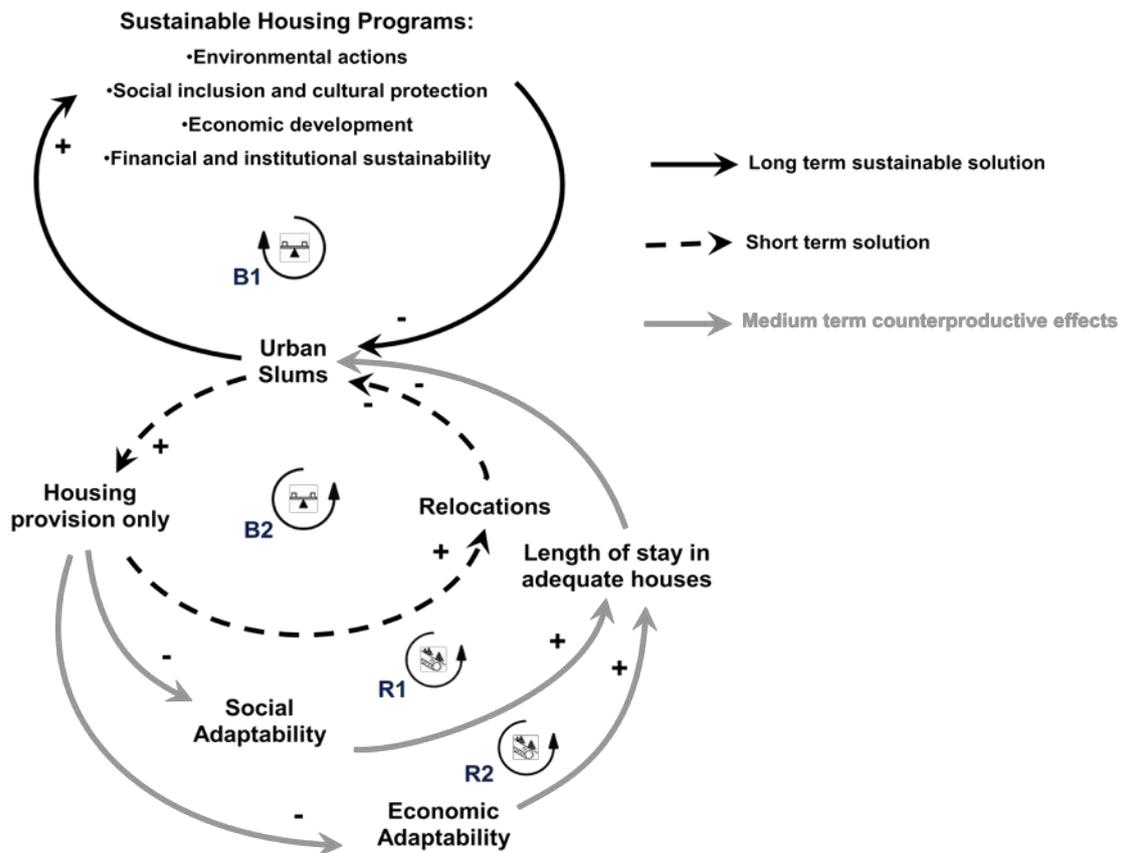


Figure 1: Causal model with the effects of access to housing policies in urban slums.

Data collection

To test our causal diagram, we conduct an in-deep analysis of some relocation policies conducted in Spain, over the past years, to improve the welfare and quality of life of people living in shanty towns. Also, we thoroughly analyze two actions carried out recently in northwestern Spain, focusing on the strengths and weaknesses of each of these particular actions, contrasting them with the academic theoretical body.

Finally, seven in-depth interviews were carried out. Participants were chosen among the main actors involved in the design and implementation of slum clearance policies in northwest Spain (see Table I). Respondents provided interviews in a voluntary and anonymous way. Experts 1 to 3 belong to one of the cities in northwestern Spain most affected by this problem, with experts 2 and 3 being representatives of two of the neighborhoods where people have been relocated from slums. Experts 4 to 7 belong to the three main NGOs who are actively fighting this problem in northwest Spain: Association of Gypsy Promotion and Integration³⁰, Architects Without Borders³¹ and Fundación Secretariado Gitano³².

Table I. Data of the interviewees

Identification	Position	Institution
Expert 1	Councillor for Social Services (2007-2011)	Affected city council (with more than 200.000 inhabitants)
Expert 2	President	Affected community of owners
Expert 3	President	Affected neighborhood association
Expert 4	President	Association of Gypsy Promotion and Integration (NGO)
Expert 5	Social worker	Architects Without Borders (NGO)
Expert 6	Social worker	Fundación Secretariado Gitano (NGO)
Expert 7	Coordinator	Fundación Secretariado Gitano (NGO)

Source: Own elaboration

³⁰ Association of Gypsy Promotion and Integration: This association manages programs promoting education, a family approach to school, employment, housing rehabilitation and cultural promotion of the Roma people in northwest Spain.

³¹ Architects Without Borders: They work mainly on projects of developing education and awareness in order to facilitate the achievement of the Millennium Development Goals and the search for decent social housing.

³² Fundación Secretariado Gitano: This foundation has projects and services to provide equal opportunities for the Roma community, particularly in the areas of employment, education and housing. In northwestern Spain they have signed agreements with various municipalities to implement plans to eradicate slums.

Interviews were conducted during July, August and September 2014, with a length ranging from 15 to 120 minutes, and an average length of 25 minutes. The comments were collected by recording voice and notes. A semi-structured interview format was carried out, including the general questions of Table II.

Table II. General Questions of Semi-Structured Interviews

-
1. Which are the main issues that you think influence the political decision to intervene in the shanty towns?
 2. In this public intervention, what are the main actions that should be carried to improve the situation of the inhabitants of shanty towns? Which actions should not be avoided?
 3. If a family living in a shanty town is relocated, what issues should be taken into account for this family to remain in the standard house?
-

Source: Own elaboration

Once collected, the information was analyzed by classifying the opinions according to its correspondence with the model.

Results: public policy analysis for eradication of shanty towns

Counterproductive effects of the policies

A large number of policies implemented in Spain for slum clearance are reflected in the grey line pattern in our model (Figure 1), the shanty towns are usually far from the urban core and lack the minimum services and facilities such as water or electricity. If these population centers are not in conflict and are located far from the city, there is not usually a significant public intervention. This lack of intervention is usually made clear when the problem becomes visible due to increasing urbanization, caused by the expansion of the city into areas occupied by these settlements (Echazarra, 2009). Three of our interviewees agree with this author. They show how urban planning is a key issue for political decision of intervention (see Table III). Other factors that the participants indicate as relevant, are the economic ones and the political goal of getting votes, that propels the public authorities to implement environmental actions that beautify the area.

The history of interventions in shanty towns in Spain shows the failure of short term policies. Slum areas in this country are mostly inhabited by Roma people. Until the late 1950s, the members of this minority were living scattered in the outskirts of the

Spanish cities, in small kin groups. Empty public undevelopable spaces were the ones chosen for occupation.

Table III. Evaluation from Interviewees of the Factors that Influence the Political Decision to Intervene in the Shanty Towns

<i>Factors</i>	<i>Answers</i>
Obtaining votes through environmental actions (N=1)	“The vote, that's the final goal. I think the vote is the goal of all politicians. I don't say that they don't care, but the vote is fundamental. Then the changing area is very attractive, remove a shanty town and put up a building, and plant some plants and some grass, and everyone is happy and the world is ideal and that's worth a lot of votes and sells well. Then this is that they do, and the dispersion policies of these people are not good because there are complaints, mess and because of this it is not interesting and that's kinda what happens” (Expert 2)
Urban planning (N=3)	“Fundamentally and based on the experience I've had and observed, urban planning or urban policies, that is to say... and also I think it's not bad, they should be different possibly, but those are not bad, in the sense that they produce pressure to stay on the road to doing it” (Expert 1) “Factors mainly urban planning, some urban intervention that it is necessary to do in the city” (Expert 6) “This question is complicated, I think that important decisions are determined by urban policy or economic factors. I am not aware that the disappearance of a shanty town is exclusively driven by the search for social improvement for its inhabitants. It's very hard to say this, but there are facts that prove it” (Expert 7)
Economic factors (N=1)	“Well, obviously, the main issues that should influence such interventions should be directly linked to the welfare of the population, human rights etc. However, our experience in Architects Without Borders is that these interventions normally respond to purely economic interests from our point of view” (Expert 5)

Source: Own elaboration

But during the period 1958-1978, an important process of concentration of Roma population occurs. The cities experience a strong expansion process, and the land occupied by this minority are reclassified for construction purposes. The inhabitants of shanties are expelled and transferred to further away from the city. There, these kin groups met other families who had arrived there by the same procedure and then they start forming new big slums (San Román, 1997).

To combat the shanty towns in Spain, one of the most used public policies is the relocation of people. This procedure consists of providing new normalized housing for each of the family units, by providing economic public support so they can bear the cost. As the family relocations are performed, the demolition of shanties is undertaken. Much of the Roma population living in slums or shanties has accessed a normalized housing via such a relocation system. But such policies have brought all

sorts of problems, which has led to the term "relocation" itself to start to have a negative connotation.

On numerous occasions, the standardized houses used to perform the relocations are located in other disadvantaged areas of the city, a phenomenon that is termed as "horizontal displacements" (Bolt *et al.*, 2009). This is mainly due to affordability of housing in these areas, and a lower level of rejection by neighbours regarding moving the relocations towards these areas. As a result, these families will continue to suffer in their new homes the same problems of poverty and exclusion. Although they soon adapt to their new social network, it continues to be characterized by the absence of opportunities for socio-economic development (Echazarra, 2010).

Other problems presented by this kind of action are those arising from involuntary displacements. It is essential that the families that are coming into a public process of rehousing should take part in the decision making and that such a choice be taken jointly. Collaboration and consensus must be maintained throughout the entire process (Subirats *et al.*, 2012). Without positive attitudes, facing the slightest conflict in the new relocation, the way back to the protection of the shanty town appears as a very probable scenario. Thus, the economic effort of government would have been for nothing.

Also the attitude of public authorities is crucial. When the only goal is simply a "clean" slum area of the city, due to the bad image they produce, then institutions will probably apply inadequate public policies. So, instead of solving the housing problems of slum dwellers, an increased social exclusion could arise. These actions resolve the symptoms of the problem in the short term, but in the medium and long term, the problem could get worse or even become chronic, while there is a persistence in implementing the same policy (Leal Maldonado, 2002).

Sustainable housing programs

As the balancing loop B1 of the model shows, the actions carried out to improve the quality of life and welfare of the population in shanty towns should have sustainability as a goal to prevent chronicity of the problem. Within these actions it is necessary to

take into account that the policies for urban and social development must be planned so as to maximize environmental quality (Anguelovski and Martinez Alier, 2014). For this purpose so-called green economy policies are applied. This is a concept that is used to identify the actions related to economic growth and productive systems that try to minimize the environmental impact and resource consumption to achieve higher social welfare (Edui, 2010). These policies seek to support the neediest sectors of the population by promoting the use of renewable energy, providing more jobs, and by combating the degradation of natural resources such as forests and coasts, which are among the main sources of livelihood for those with fewer resources (Zeb *et al.*, 2014). Therefore it is a concept that combines two of the main pillars of the actions for the eradication of shanty towns: social inclusion and environmental and ecological preservation (United Nations Environment Programme, 2011).

Some examples of action based green economy policies to apply in shanty towns, that were undertaken in the city of A Coruña, northwestern Spain, are analyzed in this work, as well as the way in which these projects have been carried out and the results obtained so far. The main objective of these actions is to increase the quality of life of slum dwellers and encourage their development in their own environment. These policies have been implemented before the conclusion of the relocation process, which at the point of publication, is still being carried out.

The community of O Portiño and landscape regeneration

In 1963, the local government of A Coruña, Spain, decided to eliminate from the centre of the city those areas of extreme poverty. The policy initially applied, to perform this urban reshaping, was the construction of forty-four residences in O Portiño (Blanco and Lorenzo, 2003). This neighborhood is located just outside of the city, opposite the municipal garbage dump. However, these dwellings did not comply with the minimum conditions of habitability, as they had no access to essential services such as running water or electricity. This slum is an example of how Roma people concentrations come about through public actions. The inhabitants came from various shanty towns existing at that time in the city (Figure 2). Due to population growth of families relocated, the new formed households were forced to build wooden

shacks in the same area. With the support of various charitable organizations, the area was little by little provided with basic services.

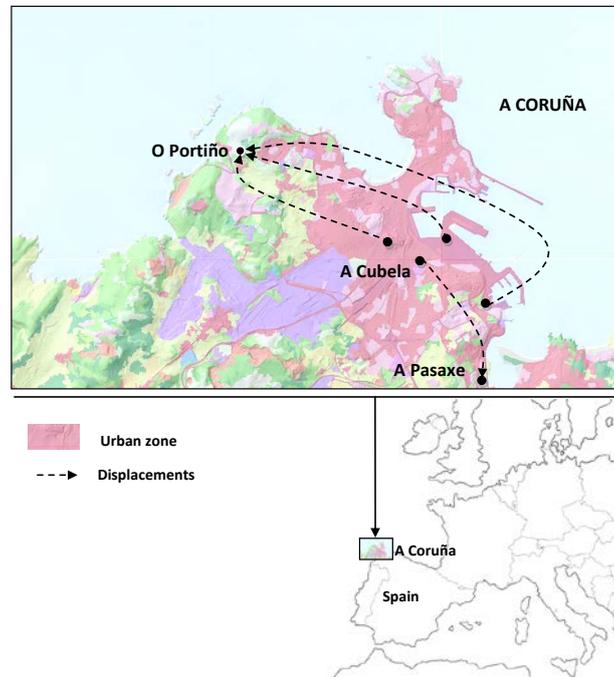


Figure 2: Displacements of shanty towns to the outskirts of the city of A Coruña, Spain. Compiled from data map occupancy of the National Geographic Institute of Spain.

There was no relevant public intervention until the ecological disaster of 1996. In this year, the main landfill of the A Coruña town collapsed. Overuse caused the displacement of 200,000 tons of garbage to the shanty town, and about 300 people had to be evacuated (Blanco and Lorenzo, 2003). The garbage was stretched to the sea and the air of the city became unbreathable. As a result of this incident, the local authorities looked for solutions to regenerate the area and establish an ecological waste treatment system. To achieve this goal, an agreement with several environmental organizations, including Greenpeace, was signed. This project began with the sealing of the old landfill, a project that forces the relocation of over one million cubic meters of garbage (Council of A Coruña, 2000).

The sealing of the landfill has been possible due to the construction of a new plant for the recovery of urban solid waste in the city, which opened in 2002. The rubbish dump was finally closed in 2000; it was waterproofed with layers of bentonite and

geotextile, sprawled over 60,000 square meters. In addition, the city has implemented a plan of selective garbage collection.

However, sealing was only part of the project, which encompassed the construction of a wide recreation area, outdoor recreation and enjoyment of nature that includes major reforestation, parks, public facilities, a large botanical garden and a boardwalk, plus the necessary access and parking, with a surface area of about 57 hectares. The project was carried out with the financial resources of the municipality, with aid from the European Union and the central administration. The actions taken have allowed the area to provide a great scenic and environmental value. Ecological criteria for conservation, protection and improvement, landscape and environmental values of the fauna, flora, natural balance, etc. were taken into account. The total estimated budget for the entire project was 66 million euros. The new large park was inaugurated on June 5, 2001, coinciding with World Environment Day.

In addition, the biogas resulting from the seal was used to produce energy through a process of cogeneration (for simultaneously getting power and useful thermal energy, such as steam or hot water), which began operating in May 2003. The factory can extract useful energy from the waste. Inside the building there are four engines of 625 kW each, which, turning, transform the fluid into electricity, which then flows into the network of medium voltage, owned by the Spanish electric company (Union Fenosa-Gas Natural). The council has conducted an economic study to estimate the performance of the new factory. The estimate is that during the twelve years since its opening, revenues of EUR 10.2 million were generated from the sale of electricity.

In 2003, a project was designed to construct 3,200 houses in O Portiño area, which would mean the disappearance of marginal settlement. However, this urban project of 494,000 square meters remains on hold because of the economic crisis even it though was approved in 2008 (Council of A Coruña, 2008). The construction of housing and 250,000 square meters of green areas is scheduled. This is a rather large housing complex. Before its standstill, when economic circumstances were radically different, the entry of construction machinery seemed imminent in one of the few spaces that remain to be urbanized in the municipality of A Coruña. Local government showed the

dwellers of the core of the slum areas its intention to relocate them in the new urbanization, in social housing with reduced price, for which the neighbours of the zone gave the land. The forecasts were that 20% of houses would have a reduced official price according the regulation of regional government, but the new regulations could force to qualify 40% of the flats in this urbanization on the coast as officially protected (Council of A Coruña, 2013).

Benefits

Following the collapse of the dump, the Association of Residents "O Campanario" was created, with 70 families, with the support of various organizations and, nowadays, it is consolidated and the people are defining themselves as a neighbourhood, living day to day without major cohabitation problems inside or outside the settlement (Blanco and Lorenzo, 2003).

The total rehabilitation of the environment has been a major revaluation of the area, which has become an important tourist attraction of the city, leaving behind its past as a marginal and excluded area. The new access and services that have been provided in the area, have contributed to a better quality of life for its inhabitants.

It becomes clear, therefore, the importance of taking into account the environmental quality in the design of community development projects. Environmental projects as listed above, contribute to the historic and cultural preservation, the repair of fragmented communities and community cohesion (Anguelovski and Martinez Alier, 2014), favoring the implementation of measures for social inclusion.

Challenges

The way of life of the inhabitants of this town was linked to the waste they collected from the landfill. By closing this landfill, they were left without this livelihood. This led them to redefine their activities and, currently, they are working in the collection and sale of scrap metal, or in shell fishing. Nevertheless, it is necessary to accompany this change with normalization projects of these activities and programs of access to new job opportunities.

Although at present the development of the area remains paralyzed as a result of the economic crisis, the Roma people realized that the space they occupy now has much more value. They distrust the promises of local government to give them access to the new dwellings projected. They fear becoming homeless if the houses finally are not for them, when the project of urbanization will be done. Therefore, the access to adequate housing is another major challenge for the future of these people.

The community of A Pasaxe and self-employment project so called "Mulleres Colleiteiras"

A Pasaxe is another Roma community, in which public policies have been applied for slum clearance. It is also located on the outskirts of the city of A Coruña, Spain. This shanty town arose in 1980, as a result of the decision of the municipal government to eliminate the existing core marginal population at that time in A Cubela. The key reason to vacate A Cubela was the construction of a shopping center; it was really controversial in the city, due to the reclassification of the land and the strong pressure from various lobbies. The displacement of families as a result of this process gave rise to three new shanty towns in the city, one of which is A Pasaxe (Figure 2). People residing in this shanty town survive in extreme poverty. Families living there are divided into three groups, according to their origin: Portuguese, Roma and non-Roma. These families are living completely isolated from the rest of the city. The council held a first attempt to relocate these families by providing them with financial assistance in exchange for leaving the building in which they were staying, and so the municipality could proceed with demolition. But soon after, most people who received the aid for access to housing had moved into a contiguous solar, to build new shanties and then, the so-called "submarine effect" was produced: the shanties that governments seek to "bury" are appearing again within days close to the former shanty. This occurs because this is exactly the place where the families have their social circle, but also have their work (San Román, 1997). Currently, municipal intervention in this town is conducted through an eradication plan which aims to foster personal autonomy of its beneficiaries.

To achieve the goal of economic development, Architects without Borders (an NGO) is conducting a pilot project of self-employment for women belonging to this town (Arquitectos sin Fronteras, 2013). It is called "Mulleres Colleiteiras" and consists of the collection, treatment and reusability of the used cooking oil of vegetable origin (soy, olive and sunflower). The process is straightforward: collection, storage (in approved containers at the recycling centers) while the oil is sold directly to an authorized manager for treatment and reuse. The waste collection service is free, and is done in two different ways: through collectors placed around the city and door-to-door collection. The collectors are orange colored and have instructions for properly depositing the waste in plastic containers to prevent spillage. In cases of home collection, bottles suitable for storage are provided.

A year ago, this project was put into operation (April 2013) and nowadays there are 25 volunteers working on the project. We call them voluntary because the women are at a stage where it is not possible to live from the income earned by the project, although this is the ultimate goal (until now profits are only distributed after completion of the collection). This project includes a training program for participants, allowing them to acquire the necessary skills for business management and sales techniques.

This local project is being developed in the city of A Coruña and neighboring municipalities. Its low energy and management costs makes it a viable option to the management of this urban waste.

The ultimate aim is to create a company made up of these women, in which the complete cycle is performed, until the end, when the waste turns into biofuel. Then, this biofuel can be reused locally (e.g. for heating the swimming pool of the University of a Coruna, and also for facilities for municipalities). In order to achieve this objective, some economic support is needed. This project has been submitted to the Social Work of the Spanish bank La Caixa. It is intended to be eligible for the € 25,000 grant provided by this organization for social entrepreneurship.

It is noteworthy that this project of self-employment is not a goal in itself but a means to achieving full inclusion of these individuals in all spheres of society. It seeks to achieve sustainable development through green economy projects, rather than the project as a final goal (United Nations Environment Programme, 2012). So far the results are very positive. There is a wide acceptance of the project by the neighbors of A Coruña and influence area. They are favouring the success of this project by giving their used oil. There is also a great improvement in the involvement of women participating in the process.

Environmental and economic benefits

In the current situation, due to the absence of a separate waste collection, used cooking oil is usually poured down the sink. This cause problems for wastewater treatment plants and energy loss (Felizardo *et al.*, 2006). Used oil is a resource with a high energy potential, as it can be reused as biofuel, renowned for its high calorific value. It is also cleaner than fossil fuel, which will avoid the emission of large quantities of CO₂ into the atmosphere.

It also helps promote citizenship awareness on the efficient management of urban waste. Promoting civic ecology practices and generating the conscience of a "positive dependence" of natural resources in order to preserve them are practices that lead to the formation of "virtuous cycles" that increase trust, collaboration and social cohesion levels (Tidball and Stedman, 2012).

Social Benefits

The main advantage in the social arena is that the project serves as an important vehicle for social and labor integration of excluded women. It seeks to promote female employment of Roma women as a measure of positive action versus a culture and society that favour male employment, treating women as the main engine of social and domestic structure and the care and sustainability of their children

Community and individualized diagnosis made for cohabitation units and the empowerment jobs, undertaken with the people in slums, reflect the basic and fundamental role assumed by women in the change processes, investing in a better

future for their children. Hence, the creation of this alternative for self-employment, motivated by change and improving their living conditions, which promotes pro-active attitudes of social integration rather than passive attitudes of continuity in women's dependence and exclusion.

This project gives these women a chance to integrate into the labor market in a standardized manner. Thus, they can leave behind the informal collection of scrap metal and cardboard. For them, getting the pink uniforms they use in their work is a way to see life completely differently and a different way to be seen by other people.

Challenges

Access to adequate housing remains one of the major outstanding challenges in the shanty town of A Pasaxe. The failure of the first municipal intervention gave rise to the interventions of access to housing made in a customized way, ensuring certain autonomy of families for bearing the costs inherent in the new housing. Due to the extreme poverty in which they live, this task becomes very difficult. Hence, the importance of the self-employment program being conducted, which draws a more positive horizon for these people.

Common points of sustainable housing programs

In both cases analyzed, development programs in shanty towns that combine performances in various fields such as environmental, landscape and green economy were implemented. The results of such comprehensive programs have a very important thing in common: a significant empowerment of the inhabitants of these shanty towns, through green policies, has been achieved. This empowerment is contributing to the success of municipal actions. The acquisition of skills and the creation of training and employment opportunities have been demonstrated to be key points that have served as a lever for development and socio-economic sustainability.

Other common aspects of vital importance were the decisions taken by municipal governments. When municipalities opt for sustainable urban development policies in the long term, the results are likely to be more positive (or less negative) than when quick solutions, with horizontal scroll, have been chosen. Given the poverty the slum

dwellers face, initial economic support is essential for the access to adequate housing: safe and located in environments that facilitate social integration. But, at the same time, it is necessary to assure the economic and social viability of the project in the long term, with sustainable measures. Thus, governance becomes a key issue in implementing sustainable urban development measures affecting the economy and the environment areas, that in particular benefits the most vulnerable parts of the population (Puppim de Oliveira *et al.*, 2013).

Most of our interviewees highlight how important economic development and access to employment are for the success of these policies (see Table IV).

Table IV. Evaluation from Interviewees of the Factors that Influence the Length of Stay in Adequate Houses

<i>Factors</i>	<i>Answers</i>
Economic development and financial sustainability (N=5)	<p>“It is necessary that they can make a living from something, a worthy activity that allows you to have something to eat, you can't simply take away what little they have” (Expert 3)</p> <p>“Depends somewhat on the person too, because it is not possible that the administration give them a house and then the administration have to keep these people in the house, that is to say, all that they ask for, the government must give it to them for them to stay in the house...” (Expert 2)</p> <p>“That they have access to an independent economy. That is very difficult today, but it is true that there are many jobs that one can develop and that are very worthy or even very laborious, although staining. It is necessary that the jobs that are offered and in there it is possible to get training, they must be jobs that really can be done” (Expert 1)</p> <p>“The improvement of the economic level, for maintaining the new situation is essential. Employment promotion, formative improvement for access to more skilled and better paid jobs is a chain” (Expert 7)</p> <p>“The employment sphere is something essential for the sustainability of that house” (Expert 5)</p>

Source: Own elaboration

The participants in our study also give their opinion about the failures and key points of the public policies. Overall they highlighted the need to avoid focusing solely on the provision of a new house and instead promoting social inclusion projects that would facilitate correct adaptation and access to education, health and employment (see Table V).

Anexo II

Table V. Evaluation from Interviewees of the Main Actions that Should be Carried Out in Slum Clearance Public Programs

<i>Factors</i>	<i>Answers</i>
Social inclusion and cultural protection (N= 6)	<p>“Yes, you know that slum clearance is not only to give a house to a person, because if a person doesn’t know how to live, it is normal that this would be a failure” (Expert 4)</p> <p>“First of all, education, because to get them out of a shack, they also have to know where they going, and they have to learn to live with another people, they used to live in another way, but they go to a place where they have to live with people and mingle with them. And I don’t say that they have to give up their customs, but they have to respect others” (Expert 2)</p> <p>“I think it’s important to never lose sight of the fact that we are dealing with real people. What is happening is that the social services of the municipality and region and of other associations must provide them with some tools for social skills and there the story ends. For me, all the rest, all that turns into an overprotection or into an absence of duty for the institution responsible for the slum clearance. This is a mistake” (Expert 1)</p> <p>“I think it’s super-important to educate the families since before moving to a new home and especially, in some way give them the benefits of living in a standard house” (Expert 6)</p> <p>“Another factor that I think is basic is social support in the medium term, these things have not been solved by changing the house, neither have they been solved in the first year living in a new house, because these things imply a number of behavioral changes and alterations in ways of life that don’t occur overnight” (Expert 7)</p> <p>“Architects Without Borders always works based on the formulation of social inclusion plans that take into account all factors that interfere in people's inclusion, that is to say, not only contemplate the habitational sphere of the relocation or of the forced evictions in many cases, but also working in the rest of the social spheres, education issues, health issues, adaptation to house issues and especially the labour area” (Expert 5)</p>

Source: Own elaboration

Conclusions

This paper aims to assess public policies and green economy projects implemented to improve the situation of people living in shanty towns. Based on a causal model, we have showed that is necessary to include cross-cutting policies in these projects which take into consideration the socio-economic development of the inhabitants and

environmental actions which contribute to improving the health and the welfare of society. Evidence was provided with the help of semi-structured interviews with people closely related to relocation issues, combined with case studies as well as theoretical considerations.

The results of the analysis show that some relocation policies to eradicate shanty towns are not designed to ensure relocation success over time. On the contrary, some rehousing processes force inhabitants to leave their shacks, pressing them to change their place of residence quickly. Because of this, many of them are living in quite unsuitable dwellings.

Moreover, many of the relocated people do not have the opportunity to maintain their new housing, due to the lack of income when faced with the expenses related to this new situation (economic adaptability), (see Bolt and Van Kempen, 2010). Another issue is the lack of programs to improve people's skills for living in society (social adaptability). Then, a "snowball" effect could appear making the problem worse and perpetuating the need for public intervention (medium term counterproductive effects).

The study shows that the green economy projects analysed in this paper (O Portiño and A Pasaxe shanty towns), which have been implemented both in regenerating environments and self-employment projects, are proper sustainable policies to achieve these two main objectives (Anguelovski and Martinez Alier, 2014; Tidball and Stedman, 2012), which is confirmed by the opinions of the interviewees (long term sustainable solutions).

All in all, we can conclude that those green economy policies are the best practice for achieving a sustainable improvement in the quality of life for people living in shanties.

Acknowledgments

To the Diputación of A Coruña Spain, for the financial support (15151, August 14, 2014). The authors would like to express their thanks to the participants of the

International Conference "Sustainable Energy Use and Management", Targu-Jiu, Romania, May 20, 2014 for their helpful comments and feedback on previous versions of this paper. The paper has also benefited from the comments of Rafael García and the three external reviewers. The authors would also like to sincerely thank all of the interviewees for their participation in the study.

References

- Anguelovski, I. and Martinez Alier, J. (2014), "The 'Environmentalism of the Poor' revisited: Territory and place in disconnected glocal struggles", *Ecological Economics*, vol. 102, pp. 167-176.
- Arquitectos sin Fronteras (2013), "Mulleres Colleiteiras", available at: <http://galicia.asfes.org/novas/mulleres-colleiteiras> (accessed 14 May 2014).
- Begum, H. and Moinuddin, G. (2010), "Spatial dimension of social exclusion. An imperial investigation into the relationship of housing and social exclusion in the slums of Dhaka", *Management Research and Practice*, vol. 2, no. 3, pp. 314-328.
- Blanco, B. and Lorenzo, P. (2003), "From the city's backyard to a quality residential area: residents, developers and public administrations in the Visma district of A Coruña, Spain", paper presented at Urban Sociology/cities ESA Conference, 24/09/2003, Murcia, Spain, available at: http://www.um.es/ESA/papers/St8_37.pdf (accessed 14 May 2014).
- Bolt, G. and Van Kempen, R. (2010), "Dispersal patterns of households who are forced to move: Desegregation by demolition: A case study of Dutch cities", *Housing Studies*, vol. 25, no. 2, pp. 159-180.
- Bolt, G., Van Kempen, R. and Van Weesep, J. (2009), "After Urban Restructuring: Relocations and Segregation in Dutch Cities", *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, vol. 100, no. 4, pp. 502-518.
- Bolt, G., Ozuekren, A.S. and Phillips, D. (2010), "Linking Integration and Residential Segregation", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, no. 2, pp. 169-186.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2005), "Barómetro de noviembre 2005", available at: <http://www.cis.es> (accessed 06 January 2014).
- Clarke, C. (2006), "From slum to ghetto - Social deprivation in Kingston, Jamaica", *International Development Planning Review*, vol. 28, no. 1, pp. 1-34.

- Commission of the European Communities (2005), *A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. European Union, Brussels.
- Council of A Coruña (2008), "La urbanización de O Portiño contará con 250.000 metros cuadrados de zona verde", *available at*:
<http://www.coruna.es/servlet/ContentServer?pagename=CorunaPortal/Page/GenericG-Page-Generica&cid=1283931722651&itemID=1210284955857&itemType=Suceso>
(accessed 12 April 2015).
- Council of A Coruña (2000), "Plan especial de sellado, cierre y regeneración del actual vertedero de Bens, y de mejora del medio rural en el Monte das Pallas", *available at*:
<http://www.coruna.es/servlet/ContentServer?pagename=CorunaPortal/Page/Generico-Page-Generica&cid=1283931722651&itemID=9021022850873230882&itemType=Contenido>
(accessed 12 April 2015).
- Council of A Coruña (2013), "Revisión del Plan General de Ordenación Municipal", *available at*:
<http://www.coruna.es/servlet/Satellite?c=Page&cid=1213203431354&pagename=Urbanismo%2FPage%2FUrbanismo-Generica> (accessed 12 April 2015).
- Echazarra, A. (2010), "Segregación residencial de los extranjeros en el área metropolitana de Madrid. Un análisis cuantitativo", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 68, no. 1, pp. 165-197.
- Echazarra, A. (2009), *Políticas públicas y segregación residencial de la población extranjera en la Comunidad de Madrid*, Fundación Alternativas, Madrid.
- EDUI (2010), "Ecological Development Union International", *available at*:
<http://www.green-edui.org/en/jingji.html> (accessed 22 October 2014).
- European Commission (2010), *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission COM (2010) 2020 final, European Union, Brussels.
- Eurostat (2014), "Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty status", *available at*: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (accessed 23 March 2014).
- Felizardo, P., Neiva, M.J., Raposo, I., Mendes, J.F., Berkemeier, R. and Moura, J. (2006), "Production of biodiesel from waste frying oils", *Waste Management*, vol. 26, pp. 487-494.
- Gago-Cortés, C. & Novo-Corti, I. (2015), "Políticas inclusivas de vivienda a través de la actuación municipal en la erradicación del chabolismo. El realojo del poblado de

- Culleredo (Galicia, España)", *Gestión y Política Pública*, vol. XXIV, no. 1, pp. 131-167.
- Jiménez, F. (2008), "Espacio y sociedad: De la ciudad trizada a la ciudad quebrada", *Revista 180*, vol. 21, pp. 38-41.
- Karuppanan, S. & Sivam, A. (2011), "Social sustainability and neighbourhood design: an investigation of residents' satisfaction in Delhi", *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, vol. 16, no. 9, pp. 849-870.
- Leal Maldonado, J. (2002), "Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades", *RES.Revista Española de Sociología*, no. 2, pp. 59-75.
- McGranahan, G., Marcotullio, P., Bai, X., Balk, D., Braga, T., Douglas, I., Elmqvist, T., Rees, W., Satterthwaite, D., Songsore, J. and Zlotnik, H. (2005), "Urban Systems" in Eades, J. and Ezcurra, E. (Ed.), *Ecosystems and Human Well-being. Current State and Trends*, 1st edn, IslandPress, Washington, pp. 795-825.
- Open Society Institute (2002), *Seguimiento de la protección de las minorías en la Unión Europea: La situación de los roma/gitanos en España*, Open Society Institute, Budapest.
- Phillips, D. (2010), "Minority Ethnic Segregation, Integration and Citizenship: A European Perspective", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, no. 2, pp. 209-225.
- Puppim de Oliveira, J.A., Doll, C.N.H., Balaban, O., Jiang, P., Dreyfus, M., Suwa, A., Moreno-Peñaranda, R. and Dirgahayani, P. (2013), "Green economy and governance in cities: assessing good governance in key urban economic processes", *Journal of Cleaner Production*, vol. 58, no. 0, pp. 138-152.
- Rana, M.M.P. (2011), "Urbanization and sustainability: challenges and strategies for sustainable urban development in Bangladesh", *Environment, Development and Sustainability*, vol. 13, no. 1, pp. 237-256.
- Richardson, J. (2006), "Talking about Gypsies: the notion of discourse as control", *Housing Studies*, vol. 21, no. 1, pp. 77-96.
- San Román, T. (1997), *La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos*, 1st edn, Siglo veintiuno editores, s.a., Madrid.
- Sen, A. (1992), "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio exterior*, vol. 42, no. 4, pp. 310-322.
- Senge, P.M. (1993), *La quinta disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Ediciones Juan Granica, S. A., Barcelona.

- Somerville, P. (1998), "Explanations of Social Exclusion: Where Does Housing Fit in?", *Housing studies*, vol. 13, no. 6, pp. 761-780.
- Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Bottos, P. and Rapoport, A. (2004), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Fundación "La Caixa", Barcelona.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. and Varone, R. (2012), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Tidball, K. and Stedman, R. (2012), "Positive dependency and virtuous cycles: From resource dependence to resilience in urban social-ecological systems", *Ecological Economics*, vol. 86, pp. 292-299.
- United Nations (2006), *Aplicación coordinada del Programa de Hábitat*, E/2006/71, Economic and Social Council, Geneva.
- United Nations Environment Programme (2012), *Measuring Progress towards an Inclusive Green economy*, UNEP, Nairobi.
- United Nations Environment Programme (2011), *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication*, 1st edn, UNEP, Nairobi.
- United Nations Human Settlements Programme (2012), *Going Green: A Handbook of Sustainable Housing Practices*, 1st edn, UN-Habitat, Nairobi.
- Zeb, R., Salar, L., Awan, U., Zaman, K. and Shahbaz, M. (2014), "Causal links between renewable energy, environmental degradation and economic growth in selected SAARC countries: Progress towards green economy", *Renewable Energy*, vol. 71, pp. 123-132.

About the authors

Carmen Gago-Cortés has a Degree in Economics and a Masters in Public Policy and Management from the University of A Coruña (UDC), Spain. She is a Doctorate Student of Official Doctorate Program in Economic and Business Analysis (UDC) since 2011. She received in 2010 the First Prize for Research in the Faculty of Economics of the UDC. In 2013, she obtained a Grant Research granted by the Provincial Council of A Coruña, for the project: Inclusive Housing Policies in the Framework of the Europe 2020 Strategy. She has presented her research at international conferences such as the prestigious International Conference on Applied Business and Economics (ICABE) or the Workshop

on Economic Development and Social Sustainability (EDaSS). At labor level, she has been a Coordinator of the Rental Housing Program of the Xunta de Galicia (Spain) in 2006 and 2007, and of the Emancipation Rent Program of the Government of Spain during 2008-2012.

Isabel Novo-Corti is a Doctor in Economics from the University of A Coruna (UDC), Spain, since 2001. She is a Professor of School of Economic Analysis, and the Head of Department of Economic Analysis and Business Administration, Faculty of Economics of the UDC. She is also an Associate Professor at the National University Center for Distance Education (UNED) of A Coruña, Spain. She emphasizes her research in the field of equality of groups at risk of social exclusion: disability, gender, ethnic minorities and immigrants. She has participated in R&D projects financed by public funds and is the author of numerous scientific publications of international impact. She serves on the scientific committee of several national and international conferences, for example, National Economy (Association of Economists Galicia, A Coruña, 2005) and ICABE, in 2009 (Kavala, Greece), 2010 (A Coruña) and 2011 (Athens, Greece).

Isabel Novo-Corti is the corresponding author and can be contacted at: isabel.novo.corti@udc.es

ANEXO III. CUESTIONARIO

LA VIVIENDA COMO FACTOR DE INCLUSIÓN SOCIAL. LAS POLÍTICAS DE ERRADICACIÓN DEL CHABOLISMO.

A continuación encontrará una serie de afirmaciones relativas al grado de inclusión en sociedad de aquellas personas realojadas o pendientes de realojo por la aplicación de un plan público de erradicación del chabolismo. Lea atentamente cada una de ellas y señale con una cruz su grado de acuerdo o desacuerdo, teniendo en cuenta la siguiente escala:

1: Nada de acuerdo. 2: Poco de acuerdo. 3: Algo de acuerdo. 4: Bastante de acuerdo. 5: Totalmente de acuerdo

Tenga en cuenta que el cuestionario es el mismo para personas gitanas y no gitanas, por lo que las afirmaciones deben leerse y entenderse desde la perspectiva del grupo al que se pertenezca. Este cuestionario es anónimo y sus respuestas serán confidenciales.

A	VIVIENDA	1: Nada de acuerdo. 2: Poco de acuerdo. 3: Algo de acuerdo. 4: Bastante de acuerdo. 5: Totalmente de acuerdo
1.	En mi opinión, no debería haber chabolas en las ciudades.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
2.	Pienso que las personas que dejan los poblados chabolistas, deberían realojarse en el mismo barrio.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
3.	Me gusta ver que las familias que residían en chabolas se adaptan a las viviendas normalizadas.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
4.	Estoy de acuerdo con la actuación del ayuntamiento para mejorar la situación de las familias que viven en chabolas.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
5.	Creo que los realojados que ahora residen en viviendas normalizadas, han mejorado su situación a nivel general.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
6.	Pienso que es fundamental que se tenga en cuenta la opinión de cada familia chabolista, para diseñar las medidas que afecten a su realojo.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
7.	Creo que el hecho de que haya familias gitanas que salieron de un poblado y ahora residen en viviendas normalizadas, anima a las que todavía siguen en el poblado a buscar vivienda para salir también de allí.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
8.	Si tuviese una vivienda para alquilar, la alquilaría igualmente a personas de etnia gitana o no gitana.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
9.	Considero que la mejor solución para las personas que viven en chabolas, es que pasen a residir en una vivienda normalizada integrada en la ciudad y que permita la convivencia en sociedad.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
B	EDUCACIÓN	1: Nada de acuerdo. 2: Poco de acuerdo. 3: Algo de acuerdo. 4: Bastante de acuerdo. 5: Totalmente de acuerdo
10.	Creo que los niños de etnia gitana deben acudir al colegio desde pequeños.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
11.	Prefiero que los alumnos de etnia gitana tengan las clases en un aula sólo para ellos.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
12.	Considero que se debe invertir dinero para mejorar la educación de las personas que viven o han vivido en chabolas.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
13.	Pienso que tener estudios es importante para una persona de etnia gitana.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
14.	Opino que el intercambio de culturas siempre enriquece una sociedad, y seguro que podemos aprender unos de otros.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
C	AYUDAS	1: Nada de acuerdo. 2: Poco de acuerdo. 3: Algo de acuerdo. 4: Bastante de acuerdo. 5: Totalmente de acuerdo
15.	Pienso que para que los realojos se lleven a cabo, son necesarias las ayudas económicas de organismos públicos o privados.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
D	RELACIONES SOCIALES	1: Nada de acuerdo. 2: Poco de acuerdo. 3: Algo de acuerdo. 4: Bastante de acuerdo. 5: Totalmente de acuerdo
16.	Me veo capaz de convivir perfectamente con mis vecinos, sean o no personas gitanas.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
17.	Considero que en mi ciudad las personas gitanas y no gitanas se llevan bien.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
18.	Considero que si hay delincuencia en un poblado chabolista, es más difícil que las personas que viven allí sean aceptadas por la sociedad.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
19.	En términos generales, confiaría en una persona del otro grupo social (gitana o no gitana).	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
20.	Pienso que cualquiera que quiera integrarse en una sociedad, debe apartarse de su cultura propia.	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
21.	Aceptaría que mi hija se casase con una persona del otro grupo social (gitana o no gitana).	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
22.	Aceptaría que mi hijo se casase con una persona del otro grupo social (gitana o no gitana).	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5

Anexo III

23.	Si el ayuntamiento me propusiese realizar actividades de apoyo a las familias gitanas, me apuntaría.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
24.	Pienso que las familias realojadas no suelen tener problemas importantes con sus nuevos vecinos.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
25.	Me parece bien que los niños y niñas de etnia gitana compartan zonas de juego de la ciudad con el resto de niños y niñas.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
E	CIUDADANÍA	1: Nada de acuerdo. 2: Poco de acuerdo. 3: Algo de acuerdo. 4: Bastante de acuerdo. 5: Totalmente de acuerdo				
26.	Pienso que las personas de etnia gitana tienen el mismo derecho que cualquier otro vecino a usar servicios públicos como el médico, el transporte público, los servicios sociales, colegios, etc.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
27.	Creo que la normalización en la vivienda favorece la normalización de la conducta ciudadana general.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
28.	Creo que las personas gitanas cumplen las normas sociales establecidas aunque no formen parte de su cultura.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
29.	Me parece bien que el puesto de alcalde, u otro cargo público, lo ocupe una persona de etnia gitana.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
F	TRABAJO	1: Nada de acuerdo. 2: Poco de acuerdo. 3: Algo de acuerdo. 4: Bastante de acuerdo. 5: Totalmente de acuerdo				
30.	Creo que para las personas de etnia gitana es más difícil encontrar trabajo.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
31.	Las administraciones deben de poner en marcha políticas de empleo específicas para personas que residen o han residido en chabolas.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
32.	Me es indiferente que mis compañeros de trabajo sean gitanos o no gitanos, siempre que sean buenos trabajadores.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
G	SALUD E HIGIENE	1: Nada de acuerdo. 2: Poco de acuerdo. 3: Algo de acuerdo. 4: Bastante de acuerdo. 5: Totalmente de acuerdo				
33.	Creo que vivir en chabolas hace más difícil el aseo diario.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
34.	Pienso que llevar un estilo de vida saludable facilita la convivencia en sociedad.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
35.	Creo que la administración debería poner en marcha programas específicos para que las personas que residen o han residido en chabolas cuiden su salud.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
36.	En mi opinión, las personas que van arregladas y aseadas están mejor aceptadas por la sociedad.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
H	DIFERENCIAS DE GÉNERO	1: Nada de acuerdo. 2: Poco de acuerdo. 3: Algo de acuerdo. 4: Bastante de acuerdo. 5: Totalmente de acuerdo				
37.	Creo que las mujeres deben estudiar y formarse igual que los hombres.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
38.	Creo que los hombres deben hacer tareas domésticas.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
39.	Creo que las decisiones importantes en la familia deben ser tomadas en pareja.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
40.	Creo que las mujeres pueden trabajar fuera de casa igual que los hombres.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

PREGUNTAS DE CLASIFICACIÓN

1. Sexo:	<input type="checkbox"/> Mujer
	<input type="checkbox"/> Hombre
2. Edad:	
3. Nacionalidad:	
4. ¿En qué barrio o zona reside?:	
5. ¿Ha tenido o tiene contacto con personas de etnia gitana?:	<input type="checkbox"/> Sí
	<input type="checkbox"/> No
6. ¿Es usted de etnia gitana?:	<input type="checkbox"/> Sí
	<input type="checkbox"/> No
7. ¿Ha vivido o vive en un poblado chabolista?:	<input type="checkbox"/> Sí. Indique cuál: _____
	<input type="checkbox"/> No
8. Número de hermanos (contándose usted):	
9. Número de personas que viven en su casa (contándose usted):	
10. Reside en una vivienda:	<input type="checkbox"/> En propiedad
	<input type="checkbox"/> En alquiler
	<input type="checkbox"/> De familiares
	<input type="checkbox"/> Otros. Indique cuál: _____
11. Nivel de estudios:	<input type="checkbox"/> Analfabeto
	<input type="checkbox"/> Sin estudios (menos de 5 años de escuela)
	<input type="checkbox"/> Certificado Estudios Primarios, Cultura General, EGB-1 (5 cursos aprobados), Iniciación profesional, Alfabetización de adultos o equivalente
	<input type="checkbox"/> EGB-2 (8 cursos), Graduado escolar, ESO, Certificado escolaridad o equivalente
	<input type="checkbox"/> F.P. 1, Ciclo de grado medio o equivalente
	<input type="checkbox"/> Bachillerato
	<input type="checkbox"/> F.P. 2, Ciclo de grado superior o equivalente
	<input type="checkbox"/> Universitarios o equivalentes
12. ¿Tiene acceso a internet?:	<input type="checkbox"/> Sí, a través de:
	(marque uno o varios) <input type="checkbox"/> Ordenador
	<input type="checkbox"/> Móvil
	<input type="checkbox"/> Tablet
	<input type="checkbox"/> Otros. Indique cuáles: _____
	<input type="checkbox"/> No
13. ¿Cuál es su fuente de ingresos?:	<input type="checkbox"/> Sin ingresos
	<input type="checkbox"/> Asalariado/a (contratado)
	<input type="checkbox"/> Empresario/a o profesional autónomo
	<input type="checkbox"/> Paro (prestación o subsidio desempleo)
	<input type="checkbox"/> Pensión (jubilación, invalidez, viudedad u orfandad)
	<input type="checkbox"/> Renta de Integración (RISGA, RAI)
	<input type="checkbox"/> Prestación por hijo a cargo u otra ayuda familiar
	<input type="checkbox"/> Otros. Indique cuál: _____
14. ¿Tiene algún tipo de tarjeta sanitaria?:	<input type="checkbox"/> Sí, tengo la tarjeta de la seguridad social
	<input type="checkbox"/> Sí, tengo seguro privado o mutualidad. Indique cuál: _____
	<input type="checkbox"/> No tengo ningún seguro médico

Muchas gracias por su colaboración

ANEXO IV. SUPUESTO DE NORMALIDAD

Para la comprobación del supuesto de normalidad de la muestra obtenida, se utiliza una combinación de métodos estadísticos y métodos gráficos. Como método estadístico se lleva a cabo la prueba de Kolmogorov-Smirnov, con corrección de la significatividad de la normalidad de Lilliefors, adecuada para tamaños muestrales superiores a 50 unidades (Cea D'Ancona 2002). Como se puede observar en la Tabla XXIX, en la mayor parte de las variables el valor del estadístico se sitúa por debajo del valor de referencia de 0,5 (Cea D'Ancona 2002), con excepción de los ítems 10, 37, 39 y 40, que presentan valores iguales o muy cercanos al de referencia. Sin embargo, la prueba de significatividad de Lilliefors muestra que las variables analizadas son significativas, por lo que, según este criterio, se rechazaría la hipótesis nula de normalidad para todas ellas.

Ante esta discrepancia es necesario señalar que, en muestras grandes, es habitual que las pruebas de significatividad indiquen un rechazo de la hipótesis nula, aun habiendo sólo pequeñas desviaciones de la normalidad (Cea D'Ancona 2002). Tabachnick y Fidell señalan que en este tipo de muestras grandes, una variable con asimetría estadísticamente significativa, con frecuencia no se aleja lo suficiente de la normalidad como para causar diferencias significativas en el análisis. Con respecto a la curtosis, estas autoras señalan que las subestimaciones de la varianza asociadas con la curtosis negativa, desaparecen con muestras superiores a 100 casos, y las asociadas con curtosis positiva, desaparecen con muestras superiores a 200 casos (Tabachnick, Fidell 1996). Por tanto, la aproximación de la muestra a una distribución normal mejora a medida que aumenta su tamaño, considerándose que para un tamaño $n > 100$ las aproximaciones son lo suficientemente realistas (Matilla García, Pérez Pascual et al. 2013), como en el caso de la muestra objeto de estudio ($N=209$).

Anexo IV

Tabla XXIX Prueba de normalidad

Nº de ítem	Kolmogorov-Smirnov ^a		
	Estadístico	gl	Sig.
1	0,33	209,00	0,00
2	0,16	209,00	0,00
3	0,35	209,00	0,00
4	0,17	209,00	0,00
5	0,20	209,00	0,00
6	0,22	209,00	0,00
7	0,26	209,00	0,00
8	0,15	209,00	0,00
9	0,23	209,00	0,00
10	0,52	209,00	0,00
11	0,42	209,00	0,00
12	0,21	209,00	0,00
13	0,41	209,00	0,00
14	0,39	209,00	0,00
15	0,23	209,00	0,00
16	0,25	209,00	0,00
17	0,19	209,00	0,00
18	0,24	209,00	0,00
19	0,19	209,00	0,00
20	0,25	209,00	0,00
21	0,18	209,00	0,00
22	0,17	209,00	0,00
23	0,18	209,00	0,00
24	0,18	209,00	0,00
25	0,39	209,00	0,00
26	0,47	209,00	0,00
27	0,24	209,00	0,00
28	0,18	209,00	0,00
29	0,25	209,00	0,00
30	0,29	209,00	0,00
31	0,19	209,00	0,00
32	0,44	209,00	0,00
33	0,30	209,00	0,00
34	0,33	209,00	0,00
35	0,21	209,00	0,00
36	0,41	209,00	0,00
37	0,50	209,00	0,00
38	0,49	209,00	0,00
39	0,50	209,00	0,00
40	0,52	209,00	0,00

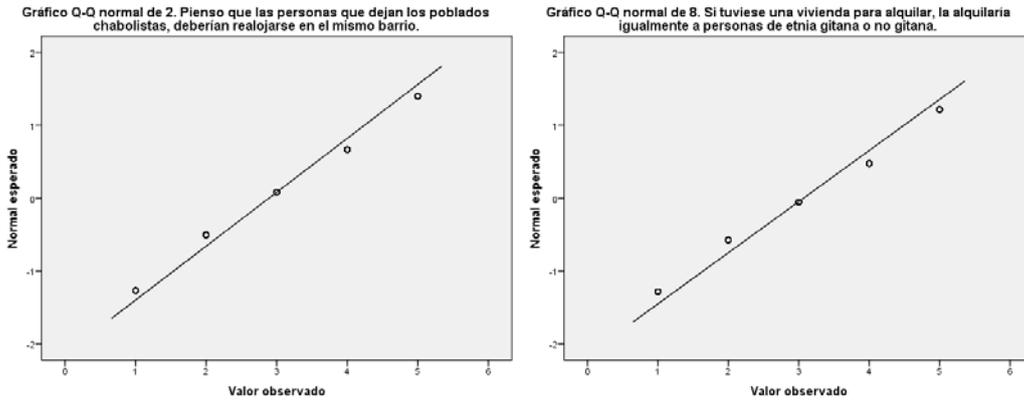
a. Corrección de significación de Lilliefors

Fuente: elaboración propia a partir de prueba de normalidad en SPSS.

Como método gráfico para comprobar el requisito de normalidad, se obtienen los gráficos Q-Q normal para cada una de las variables. En estos gráficos se ordenan las puntuaciones de las variables y se comparan los valores observados para cada caso con su valor esperado si sigue una distribución normal. En el Gráfico 8, se muestra la distribución de los ítems 2 y 8, que son los que más se acercan a una distribución normal, presentando pequeñas asimetrías de 0,10 y de -0,07 respectivamente.

Anexo IV

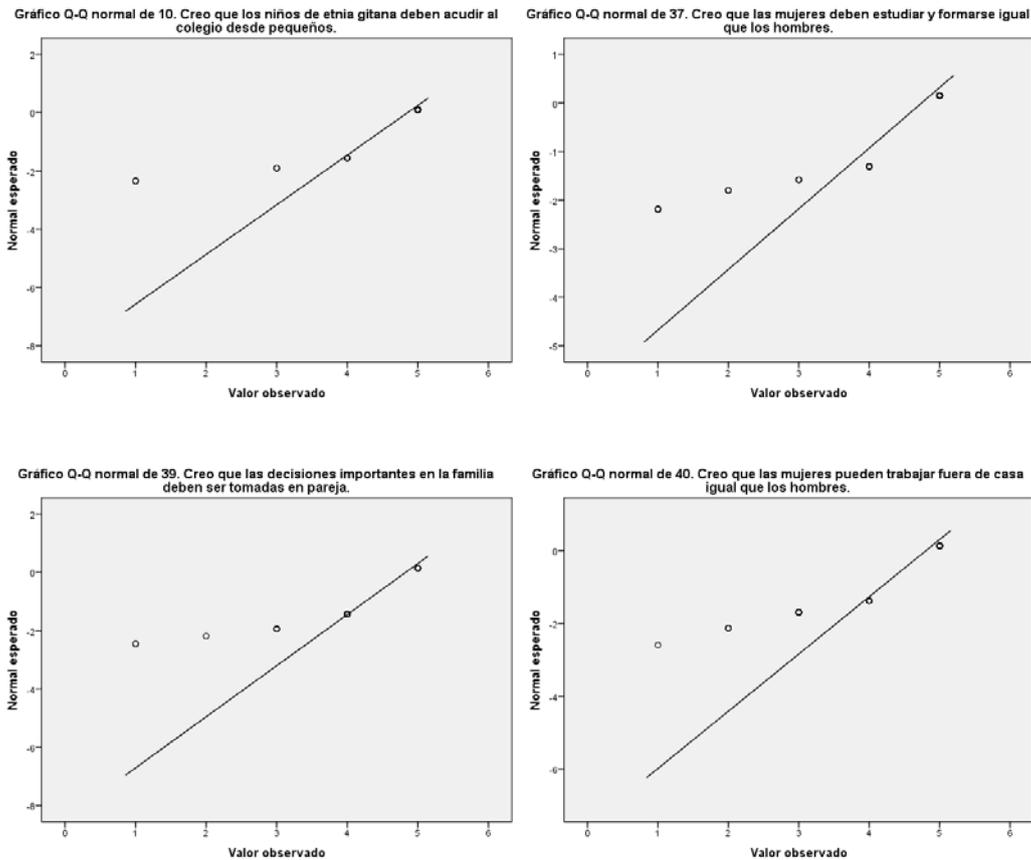
Gráfico 8. Gráficos Q-Q normal para ítems 2 y 8



Fuente: elaboración propia a partir de SPSS.

En el Gráfico 9 se observa la distribución de los ítems 10, 37, 39 y 40, que son los que más se alejan de la normal, presentando todos ellos una asimetría negativa (-5, -3,53, -4,38 y -3,65 respectivamente).

Gráfico 9. Gráficos Q-Q normal para ítems 10, 37, 39 y 40



Fuente: elaboración propia a partir de SPSS.

Anexo IV

A continuación, se comprueba si una transformación en las variables que menos se ajustan a la normal (ítems 10, 37, 39 y 40), puede corregir esta desviación. Se opta por una transformación inversa del siguiente tipo:

$$(\ln(p) - X)^{-1}$$

Siendo p un valor aproximado a través de la tabla *Power Transformation to Produce Approximate Normality* desarrollada por Hines y O'Hara Hines (Afifi, Clark 1996), y X el valor del ítem que va a ser transformado.

En la Tabla XXX se puede comprobar que la transformación de las variables disminuye sustancialmente los niveles de asimetría. En el ítem con peor nivel inicial, el I10, disminuye la asimetría de -5 a -0,54, y el caso del ítem 39, el valor disminuye desde -4,38 a -0,08.

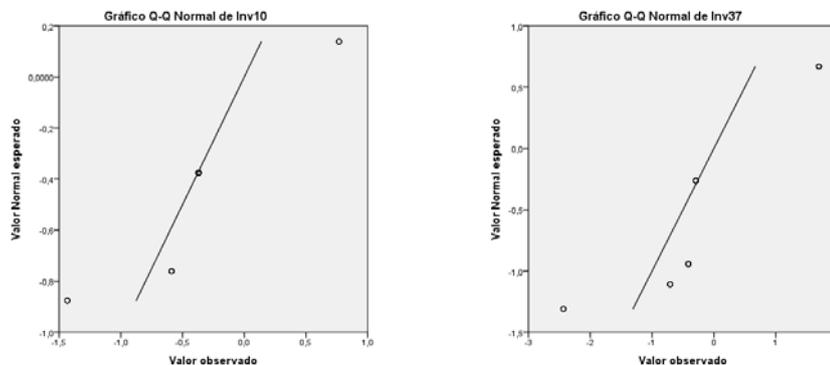
Tabla XXX Ítems con mayor asimetría y su transformación

Ítem	Asimetría ítem	Ítem transformado	Asimetría ítem transformado
I10	-5	Inv10=(LN(10)-I10) **(-1)	-0,54
I37	-3,53	Inv37=(LN(4.9)-I37) ** (-1)	0,05
I39	-4,38	Inv39=(LN(5.1)-I39) **(-1)	-0,08
I40	-3,65	Inv40=(LN(4.3)-I40) **(-1)	0,22

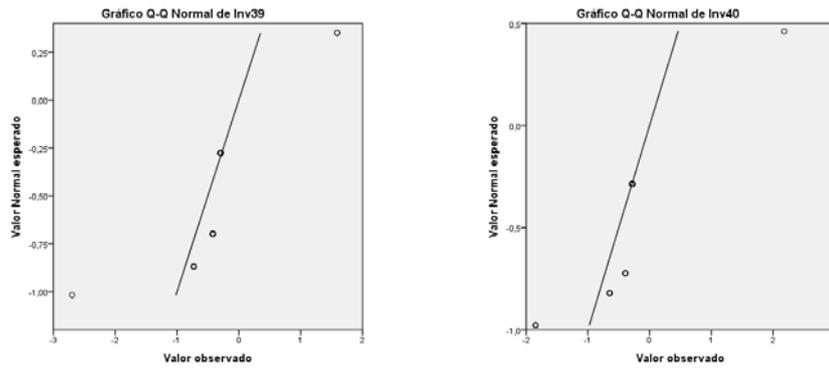
Fuente: elaboración propia a partir de transformación y datos descriptivos obtenidos con SPSS.

Sin embargo, los gráficos Q-Q normal para estas variables transformadas, no muestran mejoras sustanciales en su aproximación a la normal, como se puede comprobar en el Gráfico 10.

Gráfico 10. Gráficos Q-Q normal para los ítems transformados



Anexo IV



Fuente: elaboración propia a partir de SPSS.

Ante esta nueva discrepancia, se hace necesario señalar que, en el contraste de una hipótesis nula, es posible cometer dos tipos de errores, denominados error tipo I y error tipo II. El tipo I se refiere a la probabilidad de error al rechazar la hipótesis nula y el tipo II es la probabilidad de no rechazar la hipótesis nula cuando esta es falsa. Aunque es cierto que el incumplimiento del supuesto de normalidad tiene un efecto importante sobre el error tipo II, sin embargo, no tiene un efecto apreciable sobre el error tipo I (Uriel Jiménez, Aldás Manzano 2005).

En resumen, del análisis de normalidad de la muestra se destacan los siguientes resultados:

- Los valores proporcionados por el estadístico Kolmogorov-Smirnov, están por debajo o se aproximan al valor de referencia de 0,5.
- Aunque la prueba de significatividad de Lilliefors indica un rechazo de la hipótesis nula de normalidad, es muy frecuente que en muestras grandes esta prueba muestre rechazo incluso ante pequeñas desviaciones de la normalidad.
- En muestras grandes, una variable con asimetría significativa, es frecuente que no se aleje lo suficiente de la normal como para causar diferencias significativas en el análisis. Además, las subestimaciones de la varianza asociadas con la curtosis tanto negativa, como positiva, desaparecen con muestras superiores a 200 casos. Se considera que las muestras superiores a 100 observaciones ofrecen una aproximación realista a la distribución normal.
- Aunque estadísticamente la transformación de las variables muestra una mejora sustancial de la asimetría, no se puede concluir que estas variables

transformadas se acerquen más a una distribución normal observando los gráficos Q-Q normal.

- Ante el incumplimiento del supuesto de normalidad, existe una baja probabilidad de error al rechazar la hipótesis nula (error tipo I).

Por tanto, el tamaño muestral $N=209$ y los resultados enfocados al rechazo de la hipótesis nula de igualdad de varianzas hacen prever un mínimo error en la estimación. Además, ante las discrepancias obtenidas entre las pruebas estadísticas y gráficas realizadas a las variables transformadas, se toma la decisión de realizar los contrastes con las puntuaciones reales obtenidas, sin realizar ningún tipo de transformación en las mismas.