

Evaluación de resultados e impacto del Programa «Acceder» 2000-2019. Políticas activas de empleo para población gitana gestionadas por una organización social

Mirian Fernández Ibáñez¹, Anabel Suso Araico², Ángela García Martínez³, Luis Miguel Morales Caballero⁴, Arantza Fernández Espiñeira⁵

Recibido: 13/03/2023 / Aceptado: 25/05/2023

Resumen. «Acceder» es el programa de empleo de Fundación Secretariado Gitano; un modelo de intervención para la inserción laboral de personas gitanas en situación de vulnerabilidad y baja empleabilidad, con respuestas muy adaptadas a cada persona y al mercado laboral. Tras 20 años de vigencia, una evaluación muestra la amplia cobertura del Programa y su impacto en la comunidad gitana; cómo ha contribuido a mejorar la vida de las personas gitanas; a revalorizar el papel de la formación; a catalizar cambios para el avance de las mujeres gitanas; también ha sido un buen antídoto contra la discriminación y el antigitanismo, contribuyendo a derribar prejuicios, a promover el conocimiento de la comunidad gitana y a crear conciencia sobre sus derechos de ciudadanía.

Palabras claves: gitana; discriminación; exclusión; itinerarios; empleabilidad;

Abstract. «Acceder» is the employment programme of Fundación Secretariado Gitano; a model of intervention for the labour inclusion of Roma people in a situation of vulnerability and low employability, with tailored-made responses highly adapted to each person and to the labour market. After 20 years of validity, an evaluation shows the wide coverage of the Programme and its impact on the Romany community; how it has contributed to improving the lives of Roma people; to revaluating the role of training; to catalysing changes for the advancement of Roma women; it has also been a good antidote against discrimination and anti-Gypsyism, contributing to breaking down prejudices, promoting knowledge of the Roma community and raising awareness of their citizenship rights.

Keywords: Roma; discrimination; exclusion; pathways; employability;

Sumario: 1. Introducción 2. Programa «Acceder»: por el empleo de la población gitana 3. Metodología de la evaluación de resultados e impacto del programa «Acceder» 2000-2019. 4. Desarrollo de la evaluación de resultados e impacto del programa «Acceder» 2000-2019. 5. Conclusiones: aprendizajes, propuestas y recomendaciones. 6. Bibliografía.

Cómo citar: Fernández Ibáñez, M., Suso Araico, A., García Martínez, A., Morales Caballero, L. M., Fernández Espiñeira, A. (2023): Evaluación de resultados e impacto del Programa «Acceder» 2000-2019. Políticas activas de empleo para población gitana gestionadas por una organización social, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 10,1, e87562.

1. INTRODUCCIÓN

Partiendo de la importancia del empleo como elemento central para el desarrollo social del individuo y la colectividad (Bascón, 2022: 25-28; Bengoetxea, 2020: 32; Sánchez, 2020: 58); de las necesidades especiales que exigen los grupos sociales más vulnerables al empleo (Bengoetxea, 2020: 45; Bascón, 2022: 50; Sánchez, 2020: 61) -máxime en un escenario de vulnerabilidad laboral sistémica (Mora y Cabra, 2017:157-158)- y del concepto de inclusión activa en el que se apuesta desde la Unión Europea en la existencia de servicios sociales de calidad que logren los apoyos necesarios para la inclusión laboral de las

personas más alejadas del mundo laboral (Rodríguez, 2017: 133-137), se pretenden analizar las estrategias de inserción laboral para un colectivo determinado como es el de las personas de etnia gitana.

Ha habido autores que han analizado de un modo general las políticas públicas existentes con la comunidad de la etnia gitana (Gutiérrez et al., 2020). En nuestro caso, nos centraremos en el trabajo realizado por la Fundación Secretariado Gitano (FSG) quien trabaja desde el año 1982 por la promoción integral de la población gitana en España y Europa.

Las estimaciones⁶ sobre la población gitana española oscilan entre 800.000 y 1.500.000 personas; 725.000 según recientes estimaciones (Hernández,

¹ Fundación Secretariado Gitano.

² Red2Red.

³ Red2Red.

⁴ Red2Red.

⁵ Fundación Secretariado Gitano.

⁶ Los datos sobre población gitana en España son estimaciones realizadas por diferentes métodos y fuentes, ya que no existe un censo de minorías étnicas en nuestro país, como se expone en el Documento de trabajo *Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis*, del VIII Informe FOESSA

2019: 4). Según el Consejo de Europa España concentra, junto con Rumanía, Bulgaria y Hungría, al 65,2% de la población gitana europea (Hernández, 2019: 4).

En el caso de España, hablamos de una población muy joven, en la que el 66% tiene menos de 30 años. Solo el 17% de las personas gitanas han completado la Educación Secundaria Obligatoria (frente al 80% de la población general). Son menos las mujeres gitanas con la ESO terminada (el 15%) y son más las mujeres gitanas analfabetas (un 14% frente al 6% de hombres gitanos y el 2% de la población general). En el caso de las personas gitanas de entre 16 y 29 años de edad, el 66% ni estudia ni trabaja, frente al 15% de la población general. (De la Rica, 2019: 13-18).

A pesar de que el porcentaje de personas adultas de la población gitana española que tienen vinculación con el empleo (bien por estar ocupadas o bien por estar desempleadas)⁷ es del 56,6%, muy similar a la del resto de población (58,6%), su tasa de empleo es solo del 30% (un 20% menos que el conjunto de la población), y destaca que el 47% de las personas gitanas ocupadas trabajan como autónomas (frente al 16% de la población en general). Las barreras y dificultades que enfrenta la población gitana española en relación con el empleo, se dejan ver en los siguientes datos (De la Rica, 2019: 28-35):

- Su tasa de paro triplica a la de la población en general, a pesar de que su tasa de actividad es muy similar. Este dato indica que la población gitana no está completamente desvinculada del mercado laboral.
- Más del 70% son desempleadas de larga duración (más de 1 año) y más del 35% lleva más de 4 años en paro. Un porcentaje tan alto de paro de larga duración y de muy larga duración en la población gitana, tiene consecuencias graves como la pobreza y exclusión social y otras como la pérdida de competencias profesionales.
- La tasa de temporalidad es del 73%, frente a un 27% de la población en general. Por tanto, la temporalidad es mucho más alta en la población gitana.
- El 39% de las personas gitanas sienten haber sido discriminadas, y un 53%, en concreto, en las entrevistas de trabajo.⁸

El paro de larga y de muy larga duración unido a la alta temporalidad de los empleos tiene un gran

impacto en los índices de pobreza. La situación de pobreza de la población gitana es alarmante:

- El 46% de los hogares están en situación de extrema pobreza.
- El 86% están en riesgo de pobreza (a pesar, de que el 19% están incorporadas al mercado de trabajo).
- La tasa de pobreza infantil es del 89% (frente a un 31% de pobreza infantil en la población general).

Tras la crisis del COVID-19, la situación laboral de la población gitana empeoró (FSG, 2020: 8). En el caso de las personas participantes de los programas de FSG, el 64% ya estaba desempleada al comenzar la crisis. Y el 58% de estas personas desempleadas no cobraba ningún tipo de prestación, por lo que se encontró en una situación de desprotección grave. Respecto al 14% que estaba empleada por cuenta ajena, más de un tercio perdió su trabajo, otro tercio fue incluido en un ERTE y el resto vio reducida su jornada. Del 21% que se dedicaba a la venta ambulante, la inmensa mayoría se vio obligada a parar su actividad durante la pandemia.

La FSG, tal y como establece en la Misión, valores, principios y visión de su Plan Estratégico, quiere contribuir a la construcción de una sociedad más justa en la que las personas gitanas disfruten de los mismos derechos que el resto de la población y puedan acceder a los servicios, bienes y recursos sociales en igualdad de condiciones.

Para ello, persigue la igualdad en el acceso al empleo, a la educación, a la salud y a la vivienda de la población gitana con más dificultades, a través de tres programas principales:

Programa Promociona: apoyo y orientación educativa para personas jóvenes gitanas y sus familias. El objetivo de este programa es lograr que las personas jóvenes gitanas finalicen los estudios obligatorios y continúen estudiando para lograr así rebajar las cifras de abandono prematuro de los estudios y mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral de la comunidad gitana promoviendo la igualdad de oportunidades.

Programa Calí por la igualdad de las mujeres gitanas. El objetivo de este programa es la mejora de la integración socio-laboral de las mujeres gitanas, a través del fomento de la igualdad de oportunidades, de la igualdad de género y la lucha contra toda forma de discriminación, con especial atención a la discriminación múltiple que sufren las mujeres gitanas y a las víctimas de violencia de género.

Programa «Acceder», por el empleo de la población gitana. El objetivo de este programa es que las personas gitanas en situación de dificultad social se incorporen al empleo por cuenta ajena, como puerta de acceso a la inclusión social, a través de una metodología de itinerarios personalizados de inserción.

En 2019, cuando se cumplieron 20 años del programa de formación y empleo «Acceder», la FSG

⁷ La situación laboral de una persona en edad de trabajar puede ser activa (ocupada o desempleada) o inactiva (estudiante, jubilada, etc.). La tasa de actividad se refiere al porcentaje de todas las personas adultas que son activas. Se calcula multiplicando por 100 el cociente que resulta de dividir la población activa entre la población en edad de trabajar.

⁸ “Una de las posibles explicaciones de la brecha en tasas de empleo entre la población gitana y la población general, incluso cuando hacemos que esta tenga unas características similares a la gitana, es que puedan existir pautas de discriminación hacia los gitanos en la sociedad” (De la Rica, 2019: 96)

decidió realizar una evaluación de su impacto con dos objetivos principales: por un lado, generar evidencias de los resultados de impacto que este programa ha tenido en la población gitana y, por otro lado, obtener aprendizajes para la mejora del programa. Estos dos objetivos, a su vez, contribuyen a la rendición de cuentas y a la transparencia en el uso de fondos públicos que el programa recibe.

2. PROGRAMA «ACCEDER»: POR EL EMPLEO DE LA POBLACIÓN GITANA

«Acceder» es el programa de empleo de la FSG cuya finalidad es la incorporación de la población gitana al empleo por cuenta ajena⁹, ya que se considera que el empleo es una dimensión fundamental para el acceso a los derechos de ciudadanía de la población más vulnerable.

Para conseguir este objetivo, el Programa contempla diferentes líneas de actuación que se pueden resumir en tres:

- **Intervención directa:** integra todas las actuaciones que se realizan con el participante tras el diagnóstico inicial de empleabilidad. Estas actuaciones son la orientación laboral, el acompañamiento en la búsqueda activa de empleo, la formación y la intermediación laboral. Todas ellas configuran el itinerario «Acceder» de inserción por cuenta ajena que es la base del programa.
- **Intervención con empresas:** una actuación clave de «Acceder» desde sus inicios; es clave conseguir la colaboración de las empresas no solo para la contratación de los participantes, sino también para formar a estos participantes y para orientar nuestras actuaciones.
- **Actuaciones transversales:** se busca incidir en las políticas públicas y sensibilizar a la sociedad para facilitar el acceso al empleo de las personas gitanas. Principalmente son campañas de sensibilización y estudios sobre empleo y población gitana.

Cuando «Acceder» se pone en marcha en el año 2000, tras dos años de pilotaje en un barrio de Madrid, lo hace con un enfoque innovador: plantear el trabajo con población gitana desde la activación para el empleo, frente a las políticas asistenciales que en ese momento eran las predominantes.

Gracias a la financiación del Fondo Social Europeo¹⁰, el programa se implementa en 32 ciudades,

extendiéndose en 4 años a un total de 57 ciudades, lo que requirió el apoyo de diferentes administraciones públicas españolas, a través de convenios de cofinanciación. En la actualidad, «Acceder» está presente en 63 ciudades de 14 Comunidades Autónomas. No está presente en La Rioja, Islas Canarias, Islas Baleares y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En los primeros ocho años, se consolida una metodología basada en itinerarios personalizados de inserción con las empresas como agentes claves en el proceso de inserción de las personas gitanas. En 2009 se sistematiza esta metodología de intervención con la publicación del *“Modelo Metodológico para la inserción sociolaboral de las personas gitanas”*. Al mismo tiempo, se consiguen los primeros resultados de incorporación de personas gitanas al empleo, y también los primeros ajustes de las actuaciones ya que se detecta que las mujeres gitanas participan en muy baja proporción. En este sentido, la FSG plantea en su plan estratégico el objetivo de incorporar, al menos, un 50% mujeres en todas las actuaciones de «Acceder».

En 2008, la crisis económica, que provocó altas tasas de desempleo y pobreza, obliga a dar una respuesta adaptada a la situación de las personas gitanas y del mercado laboral (Susó et al., 2021: 18-20). Para ello, se refuerza el trabajo de prospección de empresas y captación de ofertas de trabajo, y se crean dos líneas estratégicas de intervención: las empresas de inserción (proporcionando empleo protegido para las personas gitanas en peor situación), y los itinerarios de autoempleo (dando respuesta a las personas gitanas que querían montar su propio negocio).

Desde el año 2013, con graves crisis de por medio (pandemia, guerra), se ha tratado de adaptar la metodología y actuaciones a los cambios que se han producido en el entorno socioeconómico en general, y también a los cambios de la propia comunidad gitana (Susó et al., 2021: 18-20). Así, se ponen en marcha formaciones adaptadas para las personas gitanas más jóvenes como la iniciativa «Aprender Trabajando», en línea con las experiencias de formación dual; se incorpora el enfoque por competencias en la orientación laboral, en consonancia con las demandas del mercado laboral; se profundiza en el camino hacia la digitalización con el programa Empleando Digital (que ha permitido mejorar las competencias digitales de profesionales y participantes, y desarrollar itinerarios de inserción en colaboración con empresa tecnológicas como Google y Accenture); y se pone en marcha la iniciativa «MercaEmprende» que, en el momento de realizarse la evaluación, estaba implantado en ocho ciudades españolas (Alicante, Castellón, Córdoba, Granada, Málaga, Madrid, Salamanca y Zaragoza), y que persigue la mejora competitiva, la profesionalización, la modernización y la digitalización de los comercios ambulantes.

⁹ La población gitana en España se ha empleado, principalmente, por cuenta propia: el 47% de la población gitana ocupada ha trabajado como autónoma frente al 16% de la población en general (datos del *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza*, 2018).

¹⁰ Además del programa europeo Integra con el que se inició «Acceder», la FSG ha sido entidad gestora de fondos europeos en dos períodos de programación (2001-2007 y 2007-2013) del Programa

Operativo de Lucha contra la Discriminación del FSE y entidad beneficiaria del Programa Operativo de Empleo Juvenil y del Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social, también en dos períodos desde 2016 hasta la actualidad.

Los resultados de «Acceder», en cifras, en estos 20 años han sido los siguientes:

109.875 personas inscritas (personas con las que se ha realizado un diagnóstico inicial pero que no han realizado ninguna actividad) y 82.091 personas participantes (aquellas que además del diagnóstico inicial realizan al menos una actividad).

El 93% de las 82.000 participantes ha realizado una actividad de orientación laboral y el 41% ha participado en formaciones.

Se han firmado 91.733 contratos que han permitido que 30.000 personas accedan al empleo.

360 personas han realizado su itinerario en alguna de las 4 empresas de inserción de la FSG y 1.591 han realizado un itinerario por cuenta propia. Hay que tener en cuenta que estas dos iniciativas son minoritarias y que se ponen en marcha en 2019.

Han colaborado casi 16.000 empresas y de 110 administraciones públicas (de ámbito estatal, autonómico y municipal).

El perfil de participantes «Acceder» en estos 20 años ha sido el de una persona gitana (el 71% son personas gitanas), con una participación equilibrada de hombres y mujeres, joven (el 69% es menor de 30 años) y que no ha terminado la educación secundaria obligatoria (el 78% de las personas gitanas que participan en «Acceder» no tiene los estudios obligatorios).

Tras esta trayectoria de 20 años, se ha tratado de conocer el impacto que el programa ha tenido en la mejora de las condiciones de vida de las personas gitanas a través de la evaluación que a continuación se presenta.

3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS E IMPACTO DEL PROGRAMA ACCEDER 2000 – 2019

La evaluación abarca 20 años de un programa que se ha desarrollado en 14 comunidades autónomas. «Acceder» ha estado activo, en el período de 2000 a 2019, en 57 localidades. La evaluación recoge información de 109.875 personas inscritas, de las cuales 82.091 han iniciado un itinerario personalizado de inserción laboral.

Las características principales de esta evaluación son:

- Se trata de una evaluación externa, ya que ha sido ejecutada por un equipo independiente de consultora externa, que cuenta con conocimiento especializado en el ámbito de las políticas de empleo como en la metodología de evaluación.
- Es una evaluación ex post, puesto que su marco de análisis se sitúa entre el año 200 y 2019, por lo que se analizará información de un plazo que ya ha finalizado. Pero, teniendo en cuenta que el programa «Acceder» sigue en marcha y que los aprendizajes que surjan deben tener un enfoque propositivo y de mejora, puede hacer

que la misma tenga características de una evaluación intermedia.

- Se trata de una evaluación sumativa, es decir, el propósito es principalmente analizar y valorar los resultados y el impacto logrados y, de este modo, emitir valoraciones globales sobre la utilidad y éxitos del Programa. En este sentido, esta aproximación determina el mérito, el valor, significado y validez facilitando la toma de decisiones sobre el Programa.

Se ha optado por un enfoque de evaluación por criterios. Los seis criterios que han servido de guía para elaborar las preguntas de evaluación, los indicadores y las técnicas de recogida de información han sido:

- **Criterio de Eficiencia:** permite comprobar la capacidad de realizar un efecto deseado y/o esperado con los mínimos recursos posibles o el menor tiempo posible. Es decir, analiza el uso racional de los medios, recursos y tiempos para alcanzar un objetivo.
- **Criterio de Eficacia:** se entiende como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos.
- **Criterio de Sostenibilidad:** entendido como el desarrollo de mecanismos (alianzas, sinergias y recursos) necesarios para la sostenibilidad de los resultados y efectos de la intervención, pero también de la intervención misma en el tiempo.
- **Criterio de Impacto:** permite medir los cambios logrados en las dimensiones sociales, culturales, políticas, etc., positivos o negativos, esperados o no esperados.
- **Criterio de Relevancia:** este criterio pretende identificar el grado de importancia del Programa, y si este resulta trascendental y útil con el contexto en el que se inscribe.
- **Criterio de Derechos humanos e Igualdad entre hombres y mujeres.** Se pretende medir el grado de cumplimiento de normas que garantizan el bienestar de los grupos más discriminados de la población, como un tratamiento de equidad de la población usuaria a fin de corregir posibles injusticias. Asimismo, permitirá comprender si existen diferencias por sexo.

El enfoque inicial contemplaba una evaluación de impacto con datos de la seguridad social.

A través del análisis de las historias de vida laboral, se pretendía comparar qué ha pasado con aquellas personas que han realizado un itinerario de inserción en «Acceder» y con personas con un perfil sociodemográfico similar pero que no hubieran participado en «Acceder». Finalmente, no se ha podido contar con esta información por motivos ajenos a quienes hemos desarrollado la evaluación

En su lugar, se ha analizado la información registrada en la base de datos del propio programa. Esto ha supuesto cierta limitación porque la información de los primeros años no se recogía de forma exhaustiva, sobre todo las inserciones, ya que la base de

datos originaria era más bien una herramienta de trabajo del personal técnico. A partir de 2013, lo que era una base de datos en Access se convierte en una plataforma profesional: el actual Portal de Programas que recoge información de participantes, cursos, ofertas de empleo y empresas.

También se ha analizado documentación clave, con un gran trabajo de revisión de todo tipo de docu-

mentos: metodológicos, resoluciones de concesión de subvenciones, formularios de proyectos, memorias, cuentas anuales, etc.

Por otro lado, se ha generado nueva información a través de diferentes técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa, cuyo resumen se puede ver en la Tabla 1.

Tabla 1. Resumen del trabajo de campo desarrollado durante la evaluación (Fuente: Suso et al., 2021:18)

Técnica	Agente	Observaciones	Fechas
Entrevistas semiestructuradas.	Responsables de FSG	Se desarrollaron 4 entrevistas con agentes de referencia en el programa «Acceder».	Del 13 de enero al 04 de marzo de 2021
	Responsables de Administraciones Públicas	Se realizaron un total de 5 entrevistas con representantes de diferentes administraciones públicas, tanto nacionales (1), como autonómicas (3) y locales (1).	Del 16 al 23 de marzo de 2021
	Agentes europeos	Se realizaron 3 entrevistas escritas a 3 agentes europeos que han estado en contacto con el programa «Acceder» a lo largo de estos años: un contacto a nivel europeo, y dos a nivel nacional (Italia y Portugal).	Del 16 al 23 de marzo de 2021
	Organizaciones sociales	Se ha realizado una entrevista grupal con dos organizaciones sociales, conocedoras del programa «Acceder», que trabajan con la comunidad gitana	10 de marzo de 2021
Grupos focales.	Personas participantes	Desarrollados dos grupos focales, uno en Talavera de la Reina con hombres y otro en Madrid, con mujeres.	24 y 25 de marzo de 2021
	Familiares de participantes	Desarrollados dos grupos focales, uno en Talavera de la Reina con mujeres, y otro en Madrid con hombres.	24 y 25 de marzo de 2021
	Personal técnico de FSG	Se desarrollaron dos grupos focales con personal de diferentes localidades, uno con personas con más de 10 años de experiencia en la organización, y otro con personal con entre 3 y 7 años de experiencia.	5 de marzo de 2021
	Empresas colaboradoras	Se ha realizado un grupo focal con 5 empresas colaboradoras del Programa «Acceder».	16 de marzo de 2021
	Empresas de inserción	Grupo focal con las Direcciones Territoriales de las tres Comunidades Autónomas donde están establecidas las empresas de inserción.	11 de marzo de 2021
Encuesta.	Participantes en «Acceder»	Se desarrolló una encuesta telefónica con una muestra de 400 participantes en «Acceder» a lo largo de estos 20 años.	Del 22 al 29 de febrero de 2021
	Administraciones públicas	Se realizó una encuesta online a las administraciones públicas que colaboran o han colaborado con el programa «Acceder» en estos 20 años de vida.	Del 15 de marzo al 7 de abril de 2021

Fuente: (Suso et al., 2021: 18).

4. DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS E IMPACTO DEL PROGRAMA «ACCEDER», 2000-2019

A continuación, se enumeran los principales resultados de la evaluación por criterios, que se ha llevado a cabo conforme a los seis criterios indicados a continuación:

a. Criterio de la eficiencia

El criterio de eficiencia *permite comprobar la capacidad de realizar un efecto deseado y/o esperado con*

los mínimos recursos posibles o el menor tiempo posible; es decir, analiza el uso racional de los medios, recursos y tiempos para alcanzar un objetivo.

Se trata de un programa eficiente, si atendemos a que el coste medio por participante no llega a los 2.000€, una cifra 3 veces inferior al coste de iniciativas públicas similares.

El análisis muestra que el coste ha variado a lo largo del tiempo, siendo el coste medio de 1.925,52 € por persona participante, y diferenciándose tres períodos:

En un primer periodo (2000 – 2008), el coste de la intervención ha sido mayor (2.113€) debido a una

mayor inversión necesaria para poner en marcha el Programa, a una fase en la que el programa «Acceder» está creciendo, tanto territorialmente como metodológicamente para adaptarse a las necesidades identificadas en los diferentes territorios.

El segundo periodo (2009 – 2015) por su parte ha sido el más eficiente (1.665€), produciéndose una reducción del coste, achacable a dos motivos principales: por un lado, se produce una consolidación de «Acceder», ya asentado en muchas localidades, que requiere por tanto de menor inversión inicial; por otro lado, la crisis económica que comienza en 2008, que hace que el número de personas participantes en «Acceder» aumente a pesar de no aumentar los recursos consecuentemente.

En el tercer periodo (2016 – 2019) el coste unitario (2.093€) es similar al del primer periodo, a pesar de que el número de personas que participan es similar al del periodo anterior. En este caso, la explicación del aumento del coste se deriva del incremento de las inversiones realizadas en un modelo de formación e itinerario más centrado en el desarrollo de competencias a todas las personas usuarias, así como la puesta en marcha de actuaciones formativas mucho más intensas, de mayor duración y con ayudas a la formación, lo que se traduce en una mayor inversión.

La evaluación destaca que el 90% del presupuesto se destina a la intervención directa, es decir, a la realización de los itinerarios de inserción. Y en menor medida a actuaciones transversales de incidencia y sensibilización (4,5% campañas de difusión, 4,3% asistencia técnica y estudios y 0,8% incidencia trasnacional).

b. Criterio de la eficacia

El criterio de eficacia muestra el grado en el que se alcanzan los objetivos.

Se trata de un programa eficaz. En este sentido, **casi 4 de cada 10 personas gitanas que participan en «Acceder» se ha incorporado a un empleo, en los 4 años siguientes de su entrada en el programa.**¹¹

El análisis de la tasa de inserción del programa (tasa media del 37%) evidencia algunos aspectos importantes:

- **Las variables sociodemográficas que más inciden en la tasa de inserción son la etnia y el nivel de estudios.** Destaca que la tasa de inserción de las personas gitanas que participan en «Acceder» (35%) sea 8 puntos inferior a la de las personas no gitanas. Sin embargo, esta diferencia por etnia se diluye cuando la población gitana tiene la ESO (la tasa de inserción de las personas gitanas y no gitanas con

ESO es muy similar, de un 48% y un 47% respectivamente). El efecto de la ESO sobre la tasa de inserción es mayor entre las mujeres gitanas, que llegan a conseguir una tasa de inserción del 48%.

- **El tipo de itinerario importa, así como su duración y continuidad en el tiempo.** Siendo el itinerario de referencia para la población gitana el que contempla más acciones (orientación, apoyo a la búsqueda activa de empleo, formación e intermediación laboral) y más duración, de al menos 2 años. Realizar el itinerario completo eleva la tasa de inserción de las personas gitanas al 44%, casi 10 puntos por encima de su tasa media del programa.
- **Las personas que desarrollan actuaciones formativas del programa «Acceder» tienen tasas de inserción superiores a la media.** Especialmente si son cursos profesionales o formaciones específicas como Aprender Trabajando. Este modelo de formación, dirigido a jóvenes menores de 30 años, combina una duración de 6 meses y alterna la formación teórica con la formación práctica en empresas. Esta formación llega a alcanzar una tasa de inserción del 55%. Además, diluye el efecto barrero de no tener la ESO. La realización de cursos de competencias básicas o digitales aumenta la inserción entre 6 y 14 puntos porcentuales siempre que se sume a la realización de cursos de formación profesional.
- **La intermediación laboral y la colaboración con empresas se ha mostrado fundamental para la inserción laboral de la población gitana.** 4 de cada 10 empleos conseguidos se han producido gracias a la labor de las y los profesionales de la prospección. Y, en el caso de las mujeres gitanas, casi la mitad ha accedido a un empleo a través de la intermediación laboral.

c. Criterio de sostenibilidad

El criterio de sostenibilidad hace referencia al *desarrollo de mecanismos (alianzas, sinergias y recursos) necesarios para la sostenibilidad de los resultados y efectos de la intervención, pero también de ella misma, en el tiempo.*

Se trata de un programa sostenible. La evaluación ha demostrado su capacidad de mantenerse en el tiempo. Esto se debe, en gran medida, a **la estabilidad de la financiación europea y al apoyo continuado de muchas administraciones públicas.**

El 70% de la financiación del programa proviene del Fondo Social Europeo que ha tenido un apoyo continuado desde el inicio. Han sido las características de estos fondos europeos, las que han permitido su sostenibilidad. Destacan los períodos largos de financiación (de 6 años frente a las convocatorias anuales), que han tenido una dotación económica

¹¹ Por decisión metodológica del equipo evaluador, solo se han considerado las inserciones producidas en los 4 años siguientes al diagnóstico inicial. De esta forma, se garantiza que la inserción es un efecto del programa. El universo de población para calcular la tasa de inserción se reduce, así, a 64.894 personas atendidas entre 2000 y 2017.

importante, la estabilidad de la financiación y la capacidad de comprometer la cofinanciación de otras administraciones públicas españolas, pues de esta manera se atrae dinero a sus territorios.

Esta financiación europea nos ha permitido poner en marcha actuaciones piloto, implementar medidas a medio y largo plazo y poder evaluar sus resultados.

d. Criterio de impacto

El criterio de impacto *permite medir los cambios logrados en las dimensiones sociales, culturales, políticas, etc., positivos o negativos, esperados o no esperados.*

Se trata de un programa con impacto social, ya que ha generado cambios en la vida de las personas que han participado y en su entorno más cercano. Ha mejorado sus condiciones de vida: tener unos ingresos estables permite el acceso a la vivienda, mantener una familia, etc.

El programa «Acceder» ha contribuido a la revalorización de la educación y la formación entre las familias gitanas. Cada vez más familias consideran que “tener estudios y formarse” aumenta las oportunidades en el mercado laboral, lo que contribuye a que apoyen que sus hijos e hijas finalicen sus estudios. Ha ampliado las expectativas de futuro de muchas personas gitanas que ven que el empleo por cuenta ajena (y en sectores profesionales distintos a los tradicionales) no solo es posible, sino que lo perciben cada vez más como un derecho de ciudadanía.

El programa también ha generado cambios en el resto de agentes clave.

En las empresas, al incorporar a personas gitanas en sus plantillas, ha contribuido de manera muy eficaz a la ruptura de estereotipos y prejuicios entre las personas empleadoras de un lado, y entre las y los trabajadores por otro. Respecto a otras entidades sociales, ha contribuido a generalizar una metodología referente en el trabajo con personas gitanas: que se aleja del enfoque asistencial y pone el foco en el empleo, que basa la intervención en itinerarios personalizados, y que entiende el trabajo con empresas y la intermediación laboral como una fase más del itinerario de la persona. En cuanto a las administraciones públicas, «Acceder» ha contribuido a visibilizar el problema de discriminación que sufre la población gitana (y lo ha hecho apoyándose en datos e información que el propio programa ha ido generando), ha aportado un enfoque centrado en la activación para el empleo frente al mencionado enfoque asistencial, y ha realizado una importante labor de incidencia institucional tanto a nivel nacional como europeo.

e. Criterio de la relevancia

Tal y como indica el propio Informe final de evaluación, el criterio de relevancia *pretende identificar el grado de importancia del Programa, y si este resulta trascendental y útil con el contexto en el que se inscribe.*

Se trata de un programa relevante, que ha demostrado ser importante para la población gitana, por el hecho de que **1 de cada 10 personas gitanas han acudido al programa** y este ha sido capaz de dar respuestas adecuadas a sus necesidades.

Se trata de un programa con un alto grado de cobertura que, en algunas comunidades autónomas, ha llegado al 31%, como es el caso de Extremadura. Esta cobertura del programa a la población gitana con más dificultades ha aumentado en los momentos de crisis económica. Aun así, todavía es mucha la población gitana a la que no se llega.

La capacidad de dar respuestas adecuadas a las personas gitanas ha sido explicada por el equipo evaluador atendiendo a lo que han llamado señas de identidad del programa. Estas serían:

- la especialización: las acciones se dirigen de manera específica a la población gitana con más dificultades en su acceso a la formación y al empleo,
- la profesionalización: con equipos multidisciplinares e interculturales formados por las figuras de Mediación, Orientación, Prospección y Coordinación, y
- la generación de información relevante sobre la población gitana atendida.

f. Enfoque de derechos humanos y género

El enfoque de derechos humanos y género es un criterio que *pretende medir el grado de cumplimiento de normas que garantizan el bienestar de los grupos más discriminados de la población, como un tratamiento de equidad de la población usuaria a fin de corregir posibles injusticias.* Este criterio también permite *comprender si existen diferencias por sexo.*

El enfoque de género ha estado presente desde los inicios del programa. Cuando en los primeros años se detectó que la participación de mujeres en las actividades de formación y empleo era muy baja, se pusieron en marcha medidas como el refuerzo del papel de la mediación intercultural, la intervención con la familia, y la visibilidad de referentes femeninos, entre otras, para favorecer la participación de más mujeres gitanas

Estas medidas permitieron que la participación en el programa «Acceder» de mujeres (53%) y hombres (47%) haya sido equilibrada. Al mismo tiempo, las tasas de inserción de las mujeres gitanas (34%) son muy similares a las de los hombres gitanos (36%). Una de cada 3 mujeres que participa en el programa se incorpora al empleo. Este porcentaje es mayor cuando cuentan con el Graduado en Secundaria Obligatoria (48%) o cuando realizan el itinerario de referencia (44%).

Estas experiencias positivas, y la generación de cada vez más referentes de mujeres gitanas que acceden al mercado laboral, han ido propiciando, a veces, y acompañando, otras, cambios de gran calado dentro de la comunidad gitana. También las mujeres gitanas

perciben la educación, la formación y el acceso a un empleo por cuenta ajena, como oportunidades reales de mejora de sus condiciones de vida, de mayor autonomía e independencia.

El enfoque a derechos humanos, además, ha estado presente desde el inicio por el colectivo destinatario: la población gitana con mayores dificultades en su acceso a la formación y al empleo. También, al considerar el acceso al empleo por cuenta ajena de la población gitana como un factor clave de integración social. Y, más en general, por los efectos de este enfoque en la lucha contra la discriminación estructural que sufre la población gitana.

5. CONCLUSIONES: APRENDIZAJES, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

La principal conclusión de esta evaluación es que el programa «Acceder» ha logrado sus objetivos, favoreciendo el acceso al empleo por cuenta ajena de la población gitana con más dificultades, y además ha contribuido a generar cambios sociales e institucionales que han supuesto un avance en la lucha contra la discriminación de las personas gitanas.

La evaluación ha permitido reflexionar sobre la intervención realizada en estos 20 años y extraer enseñanzas relevantes que, por una parte, pueden aplicarse a la mejora del propio programa «Acceder» y, por otra, pueden ser tenidas en cuenta en el diseño de políticas públicas de empleo dirigidas a la población gitana.

a. Especialización de los programas de empleo dirigidos a colectivos en situación de exclusión social

En este sentido, se reconoce como un factor de éxito la especialización del programa en el acceso al empleo de la población gitana, al mismo tiempo que se recomienda realizar una definición más concreta del perfil de la población gitana a la que se dirigen las actuaciones, atendiendo a las variables sociodemográficas y socio-económicas que pueden condicionar el acceso al empleo.

De cara a adaptar las actuaciones a las características y situaciones de diferentes grupos, dentro de la población gitana, se requiere un mayor perfilado en función de la edad (priorizar las acciones con personas jóvenes gitanas), del sexo (enfocar el trabajo con mujeres gitanas) y de la situación socio-económica (perceptores del Ingreso Mínimo Vital (IMV) o de programas de rentas mínimas).

Nuestras propuestas para las políticas públicas de empleo y protección social serían:

- Impulsar la garantía de formación profesional y de acceso a empleos de calidad para una juventud gitana cada vez más diversa, mejor preparada que la generación anterior y con claras expectativas y motivación para incorporarse al mercado de trabajo,

- Extender las respuestas específicas e innovadoras para la formación y el acompañamiento al empleo, y al empleo más cualificado de las mujeres gitanas,
- Implementar medidas integrales de inclusión activa para las personas de hogares perceptores del IMV o rentas de inserción, que permitan complementar el acompañamiento social, los itinerarios de formación y empleo para los adultos y los itinerarios de orientación y refuerzo educativo para los menores.

b. Priorizar el desarrollo de itinerarios completos

Una de las recomendaciones que el equipo evaluador realiza a la FSG es reforzar el enfoque de especialización que ya tiene «Acceder», concentrando su intervención en el itinerario de referencia, es decir, el itinerario que ha mostrado ser el más eficaz para la inserción de la población gitana por su alta tasa de inserción.

Este es el itinerario de inserción por cuenta ajena que incluye acciones de orientación, apoyo a la búsqueda activa de empleo, formación e intermediación laboral, con una duración de al menos 2 años.

En este sentido, nuestra propuesta de cara a las políticas activas de empleo es que se rentabilicen estas experiencias de entidades sociales que dos décadas de fondos europeos han permitido implementar, como ha sido «Acceder». Se propone integrar programas específicos como «Acceder» como parte de la oferta de los Servicios Públicos de Empleo, centrándose en las personas con más dificultades ante el empleo.

c. Mejora del nivel educativo de la población gitana

La evaluación ha puesto de manifiesto lo determinante que es para la inserción laboral de las personas gitanas que participan en el programa «Acceder», el tener o no el Graduado en ESO.

En este sentido, se recomiendan más actuaciones que aumenten el nivel educativo de la población gitana y que, al mismo tiempo, revaloricen la importancia de los estudios para el acceso al empleo. Se recomienda que se integren actividades para la obtención del graduado en secundaria en las actuaciones de activación para el empleo.

Desde las políticas activas de empleo, se deberían facilitar itinerarios integrados como pasarelas del ámbito educativo hacia la formación y el empleo.

d. Más formación que cualifique de cara al empleo

La cualificación profesional es clave para facilitar el acceso al empleo de personas que no tienen los estudios mínimos obligatorios. El equipo evaluador recomienda que se extiendan a más personas gitanas con

dificultades en el acceso al empleo estas acciones de formación.

Las claves de éxito de estas formaciones es un modelo flexible que se adapta a las características de la población destinataria y a las necesidades de las empresas colaboradoras. Dentro de este modelo flexible, se destacan algunas variables que han propiciado una mayor tasa de inserción: formación teórica en alternancia con la formación práctica, formación diseñada e implementada en colaboración con empresas referentes en su sector, con ayudas económicas que faciliten la asistencia y permanencia del alumnado en la formación.

e. Ampliar la cobertura para llegar al mundo rural

Se señala como una debilidad del programa la poca incidencia en el ámbito rural. El empeño para los próximos años debería de ser el de acercar la oferta «Acceder» al mayor número de personas gitanas en el mayor número de territorios, incluyendo grandes núcleos de población actualmente no atendidos y especialmente poblaciones de menor tamaño más dispersas geográficamente y donde vive mucha población gitana. Esto supondrá también para «Acceder» un reto de innovación y de cambios en el modelo actual de atención, basado hasta ahora en equipos de profesionales radicados en sedes.

f. Acceso a empleos de mayor calidad.

Se recomienda que desde el programa se acceda a sectores profesionales que requieran mayor cualificación y, al mismo tiempo, ofrezcan mejores condiciones laborales. En este sentido, la entidad se está dirigiendo a empresas de sectores emergentes como el tecnológico y el empleo verde. Se trata de abrir una vía estable para la incorporación de personas jóvenes gitanas a estos empleos y a la vez que tiren hacia arriba de las expectativas de otros muchos jóvenes y rompan el limitado campo al que hoy pueden aspirar los miembros de la comunidad gitana.

La FSG, durante los dos años siguientes a la realización de la evaluación de impacto del programa Acceder y en la línea de las recomendaciones del equipo evaluador, ha puesto en marcha medidas relacionadas con los siguientes objetivos:

- Ofrecer más formación que cualifique de cara al empleo, dirigida a personas jóvenes y adaptada a la situación de la población gitana. Destaca la puesta en marcha, en diciembre de 2022, del programa Tándem, programa público de formación en alternancia con el empleo cuya finalidad es capacitar profesionalmente y facilitar la inserción de personas jóvenes menores de 30 años desempleadas. Es un programa promovido por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y financiado por los fondos Next Generation EU. Durante 12 meses, 50

personas jóvenes gitanas de 28 ciudades distintas se están formando en cuatros especialidades formativas distintas (22 jóvenes en jardinería, 16 en mediación intercultural y comunitaria con población gitana, y 12 en mantenimiento de sistemas informáticos). Durante los 3 primeros meses, recibieron una formación inicial becada y en los 9 meses siguientes, han sido contratados por la FSG con un contrato de formación en alternancia con el empleo para realizar actividades de recuperación de espacios naturales de propiedad pública, actividades de mantenimiento de los sistemas informáticos de la FSG y actividades de mediación intercultural dentro de los equipos de la FSG. El hecho de que las especialidades formativas de mediación y sistemas informáticas se hayan impartido en modalidad online, ha permitido extender a más ciudades una formación en perfiles profesionales distintos a los perfiles habituales dirigidos a la población gitana más vulnerable. Se espera que, en la próxima convocatoria del programa Tándem, se puedan realizar formaciones en nuevos perfiles relacionados con la eficiencia energética de edificios, las instalaciones solares fotovoltaicas, la comunicación en entornos digitales, la promoción comunitaria de salud e igualdad de género y la gestión administrativas en ONG.

- Ampliar la cobertura para llegar al mundo rural con medidas concretas dirigidas a las mujeres gitanas. En este sentido, se está trabajando en el diseño de la estrategia para la ampliación de la cobertura del programa Acceder al mundo rural, con medidas específicas dirigidas a la formación de las mujeres gitanas y adaptaciones de la metodología del programa. Se espera que se pueda implementar en el próximo período de programación del Fondo Social Europeo.
- Las medidas anteriores contribuirán al objetivo de facilitar el acceso de la población gitana más vulnerable a empleos de mayor calidad. La FSG está trabajando en su nuevo plan estratégico la incorporación en de indicadores de evaluación que permitan medir el acceso de la población gitana que participa en el programa Acceder a empleos de mayor calidad.

Para concluir, se puede afirmar que 20 años del programa «Acceder», y también del resto de iniciativas de empleo llevadas a cabo por otras organizaciones sociales (como Cruz Roja Española, Fundación ONCE, Cáritas Española...), en el marco del Fondo Social Europeo (y sus distintos programas operativos: Lucha contra la Discriminación, de Inclusión Social y Economía Social y de Empleo Juvenil), han constituido un verdadero laboratorio social para las políticas públicas dirigidas a los grupos más excluidos y discriminados, especialmente en el ámbito del empleo.

Se ha generado un caudal de experiencias y de conocimiento sobre enfoques, procesos de intervención, opciones metodológicas y la evaluación de los mismos, que no podemos desaprovechar y que ahora de-

bería alimentar el diseño y la implementación de las políticas de empleo y de protección social de la próxima década hacia los grupos de población socialmente más vulnerables o excluidos del mercado de trabajo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Suso, A. García, Á. y Morales, M. (2021). *Evaluación de resultados e impacto del programa «Acceder» 2000-2020. Informe final*, Madrid, Fundación Secretariado Gitano.
- Bascón, J. (2022). *Las políticas de empleo destinadas a colectivos vulnerables en el ordenamiento jurídico español*. Tesis Doctoral dirigida por Federico Navarro Nieto, 2022, Universidad de Córdoba, accesible en: <https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/22453>
- Bengoetxea, A. (2020). “La inclusión sociolaboral de los grupos vulnerables. Colectivos y formas de inclusión a través del trabajo”, en *CIRIEC - España. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, número 36, 2020, págs. 15-53.
- De la Rica, S. Gorjón, L. Miller, L. Úbeda, P. (2019). *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*, Madrid, Fundación Secretariado Gitano.
- Fundación Secretariado Gitano (2020). *Impacto de la crisis del COVID-19 sobre la población gitana*. En www.gitanos.org/estudios/impacto_de_la_crisis_del_covid_19_sobre_la_poblacion_gitana.html (consultado el 11/06/2023).
- Gutiérrez, M., et al. (2020). “La intervención con la población gitana en España y sus autonomías”, en *Zerbitzuan*, nº 71, 2020, p. 19-35.
- Hernández, M., et al., (2019). *Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Serie: Documento de Trabajo n. 3.12, Madrid, Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores.
- Mora González, V. y Cabra de Luna, M. (2017). “Inserción sociolaboral de colectivos vulnerables” en *Documentación Social*, número 186, 2017, págs. 155-171
- Rodríguez, L. (2017). “Medidas políticas de empleo dirigidas a colectivos específicos en la etapa de recuperación económica?. La inclusión activa como paradigma” en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, número 137, 2017, págs.127-162.
- Sánchez, V. (2020). *Políticas de inclusión y población gitana*. Tesis Doctoral dirigida por Miguel Laparra, 2020, Universidad Pública de Navarra.

Mirian Fernández Ibáñez, Licenciada en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Investigación, Gestión y Desarrollo Local (UCM) y curso de Liderazgo e Innovación Social en ONG (ESADE). Su experiencia profesional de 23 años se ha desarrollado en entidades de acción social en programas dirigidos a personas en situación de dificultad social, y abarca desde el trabajo directo como orientadora laboral hasta la gestión y coordinación de programas empleo. En los últimos 10 años, realiza la coordinación y seguimiento técnico de programas de formación y empleo con población gitana en situación de exclusión social en Fundación Secretariado Gitano.

Anabel Suso Araico, Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto. Cuenta con la suficiencia investigadora del *Programa de Sociología Económica y del Trabajo* de la UCM. Experta en Innovación Pública por la Univ. de Alcalá de Henares; cuenta con formación en “Evaluación de impacto de programas sociales” por el Massachusetts Institute of Technology (MIT), Edx.; así como con formación en materia de género. Directora del Área de Innovación de Políticas Públicas de Red2Red, cuenta con una experiencia de más de veinte años en materia de investigación y consultoría socioeconómica.

Ángela García Martínez, es consultora senior del área de Fondos Europeos en Red2Red. Es Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Murcia, Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid y Experta en Evaluación de Impacto de Género por la UNED. Cuenta con más de 14 años de experiencia en el ámbito del asesoramiento estratégico y evaluación de políticas públicas con una especial incidencia en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión. Durante los últimos años ha coordinado trabajos de evaluación de políticas públicas para diferentes administraciones.

Luis Miguel Morales Caballero, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada, cuenta con el Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid. También es Especialista en Investigación Social Aplicada y Análisis de Datos por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Experto el uso de técnicas de investigación aplicada (técnicas cuantita-

tivas y cualitativas, diagnósticos participativos, etc.), cuenta con más de 7 años de experiencia relacionada con la evaluación de proyectos y políticas públicas, investigación social y diagnósticos participativos.

Arantza Fernández Espiñeira, Directora del departamento de empleo y responsable del Área de Innovación de la Fundación Secretariado Gitano. Es licenciada en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y ha realizado el Máster en Investigación, Gestión y Desarrollo Local de la Universidad Complutense de Madrid, así como el de Dirección y Gestión de Organizaciones No Gubernamentales y el de Innovación Estratégica, ambos de ESADE. Experta en programas de empleo desarrollados por entidades sociales, cuenta con 22 años de experiencia relacionada con la intervención social con población gitana, el diseño y dirección de programas de empleo y la gestión de fondos públicos y programas operativos europeos.

