

TRABAJO SOCIAL

REVISTA EDITADA POR EL COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y AA.SS. DE MADRID

HOY

Trabajo Social y Vivienda

SEGUNDO SEMESTRE 2008

Monográfico



TRABAJO SOCIAL HOY | *Segundo semestre 2008*

Monográfico:

TRABAJO SOCIAL Y VIVIENDA

EDITA EL COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS
EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE MADRID

Gran Vía 16

28013 Madrid Tel 91 521 92 80

e-mail: publicaciones@comtrabajosocial.com

www.comtrabajosocial.com

JUNTA DE GOBIERNO

Decano: Manuel Gil Parejo

Vicedecana: Esther Riaza Barrena

Secretaria: M^a José Planas García de Dios

Tesorera: Mar Ureña Campaña

Vocales: Yolanda García Fernández, José Luis Gil Bermejo

Daniel Gil Martorell, Estrella González Vizcaíno

M^a Isabel López Serrano, José Ignacio Santás García

M^a José Sánchez Tera

COORDINACIÓN

Gema Gallardo Pérez

Ángela Sánchez Hernández

Eduardo Gutiérrez Sanz

CONSEJO ASESOR

Yolanda García Fernández

Daniel Gil Martorell

M^a del Mar Manchón Cepeda

Eloina Nogal Martín

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

M^a de Gracia Ruiz López

Diseño y maquetación: Carmen de Hijes

Impresión: Industrias Gráficas Afanias

Segundo Mata, 3 Pozuelo de Alarcón (Estación)

Editada en Diciembre 2008

Depósito Legal: M-36315-1993

Nº ISSN: 1134-0991

Trabajo Social Hoy, publicación cuatrimestral, se distribuye gratuitamente a los colegiados de Madrid. Suscripción anual: 41,60 €.

sumario

PRESENTACIÓN 5

Gema Gallardo Pérez, Ángela Sánchez Hernández y Eduardo Gutiérrez Sanz

UN HOGAR PARA UN MILLÓN DE FAMILIAS 7

Anunciación Romero González

POLÍTICA DE VIVIENDA EN MADRID. ACTUACIONES DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA (IVIMA) 17

José Antonio Martínez Páramo

LECCIONES Y ENSEÑANZAS DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL 27

Luis Cortés Alcalá, Fernando Antón Alonso, Carlos Martínez López, Jimena Navarrete Ruiz

LA PRESTACIÓN DE ALOJAMIENTO COMO INSTRUMENTO PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES 41

Darío Pérez Madera

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA VIDA COTIDIANA 57

Ángela Sánchez Hernández, Eduardo Gutiérrez Sanz

APRENDER EN CABEZA AJENA: LA SEGREGACIÓN URBANA EN LOS ESTADOS UNIDOS 65

Ricardo Duque

VIVIENDA Y MINORÍAS ÉTNICAS: EL CASO DE LA COMUNIDAD GITANA EN ESPAÑA 77

Ana Collados

TRABAJO SOCIAL HOY

REVISTA EDITADA POR EL COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y A.A.S.S. DE MADRID

SEGUNDO SEMESTRE 2008

Trabajo Social y Vivienda

Monográfico



LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA. UN DERECHO DE LOS CIUDADANOS Y UNA OBLIGACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN 91

Consejo de la Juventud de España

LA VIVIENDA Y LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL 101

Santos Malagón Jiménez

POLÍTICAS SOCIALES DE VIVIENDA, ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ESPAÑOLA Y BREVE PRESENTACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EUROPEAS 115

Cristina Muñoz Izarra

INVESTIGACIÓN EVALUATIVA EN EL CONTEXTO DE LA EXCLUSIÓN SOCIO-RESIDENCIAL 135

Anabel Díaz

MEDIACIÓN COMUNITARIA EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA: LA EXPERIENCIA DEL SERVICIO DE DINAMIZACIÓN VECINAL 145

Carina Hernández Leal, Carlos Sánchez Santos

**EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS
EN EL ACCESO A LA VIVIENDA 153**

*Grupo de trabajo. Manuel Claros Molina
(coordinador)*

**LA RED DE VIVIENDAS DE INCLUSIÓN
EN CATALUÑA 177**

Ernest Pons Rojas, Anna Vives Xiol

**EL TRABAJO SOCIAL EN
REASENTAMIENTOS POBLACIONALES 193**

Equipo de profesionales FENAVIP Antioquía

ALGUNAS HISTORIAS 209

*Gema Gallardo Pérez, Juan Manuel Pacheco
Correa, Asociación Barró-Manuela Mayoral*



Presentación

Gema Gallardo Pérez. DTS Col. n° 3.364

Ángela Sánchez Hernández. Mediadora Social Intercultural

Eduardo Gutiérrez Sanz. DTS Col. n° 7.589. Licenciado en Derecho

La vivienda es algo más que un espacio físico: es una de las estructuras elementales de esta sociedad. Su importancia es tal, que un alojamiento digno y estable se constituye como un bien necesario sin el cual resulta imposible mantener una vida adecuada, pues sobre él se cimientan muchos de los procesos de socialización.

Por este motivo, carecer de vivienda es una de las características de los más excluidos, y uno de los más serios obstáculos dentro de los procesos de inclusión. El problema de la vivienda es, por tanto, un problema de desigualdad social, es el incumplimiento del derecho de todo individuo a una vivienda apropiada, entendiéndose con ello la que reúne condiciones de habitabilidad, seguridad, estabilidad, y además, que permite el adecuado desarrollo de la persona en todas sus facetas y actividades en un sentido amplio e integral.

A pesar de que a lo largo del siglo XX el problema de la vivienda ha sido ampliamente analizado desde variados puntos de vista, la realidad de hoy en día nos muestra que continúa siendo un problema no resuelto, y que aún estamos lejos de poder hablar de condiciones residenciales garantizadas para la demanda menos solvente. Los mecanismos del mercado, como ha quedado bien constatado en la última década, no cubren la necesidad de alojamiento de todos los ciudadanos y los poderes públicos no son suficientes o eficaces para hacer efectivo el derecho a un alojamiento de toda la población.

El presente monográfico constituye una reflexión sobre el alojamiento desde distintos puntos de vista, pero con un hilo conductor común: la concepción de la vivienda como un bien social básico. Por tanto, se exponen a continuación los análisis sobre las políticas públicas en la materia, realizadas por distintas administraciones públicas; reflexiones en torno a los procesos de exclusión social y

segregación residencial; así como aquellas que son fruto de la experiencia en el ámbito de la intervención socio-residencial por parte de entidades públicas y de entidades sociales sin ánimo de lucro. Terminamos con un apartado de historias de vida, donde se pretende constatar el hecho de que disponer o no de un alojamiento adecuado es un factor clave tanto en los procesos de exclusión, como en los de inclusión social.

Ha sido muy gratificante para Provienda aceptar la propuesta del Colegio de Trabajadores Sociales de Madrid de coordinar un monográfico sobre vivienda porque supone para nosotros contribuir en la construcción de un discurso social sobre la vivienda y el alojamiento y avanzar en la necesaria vinculación que debe existir entre la Política Social de Vivienda y la de Servicios Sociales. Esperamos que también lo sea para los lectores.

UN HOGAR PARA UN MILLÓN DE FAMILIAS

Anunciación Romero González

Directora General de Arquitectura y
Política de Vivienda del Ministerio de Vivienda

RESUMEN

En este artículo se desarrollan las principales medidas en alquiler, propiedad, rehabilitación y erradicación del chabolismo, que contempla el Plan Estatal de vivienda y Rehabilitación 2009-2012, para las personas con más dificultades de acceso a la vivienda, así como algunas otras medidas complementarias.

PALABRAS CLAVE

Plan de vivienda. Colectivos protegidos. Vivienda protegida.

En el Ministerio de Vivienda tenemos un compromiso irrenunciable: que todos los ciudadanos tengan un hogar digno, accesible, de calidad, en un entorno sostenible y a un precio justo. Ese compromiso es aún mayor cuando se trata de las personas más vulnerables: quienes tienen menos ingresos, los ancianos, los jóvenes, las mujeres maltratadas, las familias monoparentales y cómo no, las numerosas, las personas sin hogar, los excluidos, los que tienen una discapacidad o están en situación de dependencia y por supuesto, quienes les cuidan. Ciudadanos con nombre y apellidos, con proyectos de vida marcados en muchas ocasiones por las dificultades que han encontrado para acceder a una vivienda.

Nuestra principal preocupación y aspiración es ofrecerles la protección que necesitan, más aún en la coyuntura económica actual porque ellos son quienes sufren de forma más directa sus efectos y quienes más esfuerzo han de hacer en situaciones como ésta para tener un hogar.

El Gobierno de España es plenamente consciente de que la cara más trágica de cualquier crisis económica es el desempleo, que afecta no sólo a la capacidad para acceder o mantener una vivienda, sino a casi todos los aspectos de la vida de los ciudadanos. España tiene en estos momentos una tasa de paro superior al 13% de la población activa y un 23% de los nuevos desempleados del último trimestre de 2008 proceden del sector de la construcción. Además, la restricción del crédito por parte de las entidades financieras ha provocado una grave falta de financiación a las familias y el desproporcionado incremento de precios de la vivienda de los últimos años, unido al modelo extensivo de construcción que ha prevalecido en nuestro país, ha generado un exceso de oferta de viviendas que no se venden. Este stock está contribuyendo a un notable ajuste en los precios, sin embargo, persisten las dificultades de muchos ciudadanos para el acceso a una vivienda, especialmente por parte de los jóvenes y las familias de rentas bajas e incluso medias. En nuestro país, además, los problemas de la vivienda se agravan por la falta de una oferta en alquiler suficientemente amplia, lo que ha impedido que esta opción se consolide como una alternativa real para quienes prefieren esta forma de acceso a la vivienda frente a la propiedad.

Con este balance encima, el Gobierno, que concibe la política de vivienda como una prioridad de Estado -con la vivienda protegida como protagonista-, ha estado trabajando y poniendo en marcha numerosas iniciativas de apoyo a los ciudadanos, de refuerzo de la protección social y de reactivación de la economía y el empleo. Me estoy refiriendo al *Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo* o *PlanE*, que contiene diversas medidas destinadas a aliviar la situación de las familias que están pagando una hipoteca o pretenden empezar a hacerlo. Se trata de la ampliación provisional del plazo para materializar la cuenta-ahorro vivienda una vez transcurridos los cuatro años previstos en la Ley; de la moratoria temporal parcial de las cuotas hipotecarias, que supone una reducción voluntaria de hasta el 50%, previo pacto con la entidad financiera acreedora, en el pago de las cuotas hipotecarias entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2010; o de la ampliación del plazo de los préstamos hipotecarios sin coste alguno, durante dos años, sin que en estos casos se aplique ni el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, ni el pago de los correspondientes aranceles notariales y registrales. A esto se suma la posibilidad de anticipar la deducción por vivienda habitual, con lo que se reducen en dos puntos las retenciones de los contribuyentes que lo soliciten y que estén soportando los pagos de las cuotas hipotecarias de su vivienda habitual; y por último, la ampliación del plazo de dos años para transmitir la vivienda habitual a efectos de la exención por reinversión.

No obstante, la medida que conforma el eje estructural de la política de vivienda del Gobierno para los próximos años es el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*, un poderoso instrumento de protección social, sobre todo para las personas que están en peor situación para afrontar la grave crisis que atravesamos, faci-

litando ayudas para el pago de la entrada o de la renta, subsidios para la hipoteca y subvenciones para la rehabilitación; creando alojamientos protegidos para grupos especialmente vulnerables, renovando áreas urbanas degradadas y promoviendo la erradicación del chabolismo, entre otras medidas.

MÁS COLECTIVOS PROTEGIDOS

El Ministerio de Vivienda prevé con este Plan, el más ambicioso de la democracia, llegar a casi un millón de ciudadanos en los próximos cuatro años, un 38% más que el Plan anterior. Con él, queremos facilitar que los que no tienen vivienda puedan acceder a ella, y que los que ya disfrutaban de una, puedan mejorar su habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética, reduciendo así los gastos vinculados al consumo energético del hogar. Queremos que el esfuerzo de las familias para acceder a un hogar no supere la tercera parte de sus ingresos. Y queremos llegar a todos: a los colectivos que tienen más dificultades y a las familias de rentas medias, sin olvidarnos de los mileuristas. No obstante, priorizamos a los colectivos más vulnerables dándoles derecho a protección preferente. Esto se concreta en más y mejores ayudas, en que les suavizamos o rebajamos ciertos requisitos que se exigen a la generalidad y en que les damos prioridad a la hora de asignar ayudas. En el nuevo Plan además, hemos ampliado los colectivos con derecho a protección preferente para atender a nuevas realidades sociales. De este modo, a los beneficiarios con prioridad en el acceso a la vivienda protegida, así como ayudas reforzadas que ya figuraban antes (las familias con ingresos más bajos, personas mayores, jóvenes, mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad y sus familias, familias numerosas y monoparentales con hijos, así como otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social que determinen las Comunidades Autónomas), se les suman ahora las personas dependientes y quienes los tienen a su cargo, a los separados o divorciados al corriente de pensiones alimenticias o compensatorias, si es el caso; a los afectados por situaciones catastróficas y a las personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación de la infravivienda.

Queremos que la vivienda no sea una aspiración sino una realidad para todos ellos, y también para sus hijos, para sus nietos, para las futuras generaciones. Por eso, hemos establecido en el nuevo Plan que la vivienda protegida no perderá nunca su carácter protegido si está construida en suelo destinado por el planeamiento a tal fin o en suelo dotacional público; y lo será al menos durante 30 años si hubiera sido promovida en otros suelos. Que sea así, es decir, que las viviendas que conllevan ayudas públicas y que representan el esfuerzo solidario de toda la sociedad permanezcan el mayor tiempo posible al servicio de los colectivos más necesitados responde también a un principio de justicia y equidad y es plenamente coherente con la función social de la propiedad tal y como la concibe la Constitución.

Y para asegurar que haya un parque de viviendas protegidas suficientemente amplio para quienes lo necesiten en un futuro próximo, hemos tomado diversas medidas, entre ellas, la compra de cuatro cuarteles en cuyo terreno se construirán 2.000 casas; y hemos lanzado una Oferta Pública de Compra de Suelo que permitirá la construcción de 18.600 viviendas protegidas y generará unos 75.000 puestos de trabajo.

Nuestra apuesta por la vivienda protegida es clara, sobre todo, la que va destinada a las rentas más bajas. De hecho, las mayores ayudas a la promoción de vivienda protegida las tienen los promotores que opten por el régimen especial, esto es, al que tienen acceso las personas con ingresos anuales inferiores a 17.472 euros (2,5 veces el IPREM)¹. Sólo un ejemplo: el promotor de vivienda protegida de régimen especial en alquiler tiene derecho a la subsidiación de 350 euros anuales por 10.000 euros de préstamo convenido, esto es, 100 euros más que si optase por el régimen general (dirigido a rentas inferiores de 4,5 veces el IPREM, unos 31.449 euros) y 250 euros más que si lo hiciera por el concertado (para rentas de hasta 6,5 veces el IPREM, 45.427 euros).

ALOJAMIENTOS EN ALQUILER PARA LOS MÁS VULNERABLES

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación tiene como uno de sus objetivos que el 40% de las viviendas protegidas lo sean en alquiler –de hecho, vamos a financiar la promoción de 100.000 nuevas viviendas para arrendamiento, junto con otras 70.000 que se sumarán al mercado del alquiler después de haber sido rehabilitadas con ayuda estatal.

Creemos que el alquiler es una fórmula tan válida de acceso a la vivienda como la propiedad. Con esa premisa y conscientes de las dificultades que tienen ciertos colectivos para encontrar una casa en arrendamiento que se ajuste a sus necesidades y a su renta, hemos creado la figura de los alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos como la comunidad universitaria. Se trata de residencias en régimen de alquiler con renta limitada, con espacios y servicios comunes y con una superficie útil mínima de 15 metros cuadrados por persona y máxima de 45. No obstante, se reserva hasta el 25% del edificio para construir viviendas de hasta 90 metros cuadrados en las que se pueden alojar familias, mujeres maltratadas con sus hijos o personas que necesitan convivir con un cuidador, por ejemplo. Los inquilinos de estos alojamientos pueden disponer a su vez de una vivienda en propiedad si así lo determina la Comunidad Autónoma en que residan, y para fomentar su construcción, vamos a conceder a sus promotores subvenciones de 500 euros por metro cuadrado útil.

(¹) *Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples*

Aparte de estos alojamientos, los colectivos con protección preferente tienen prioridad a la hora de solicitar una ayuda al inquilino, a la que tienen derecho las familias con ingresos que no excedan de 2,5 veces el IPREM. La cuantía puede llegar a 3.200 euros durante un máximo de dos años y como novedad, esta ayuda al alquiler es compatible con la residencia en una vivienda protegida.

MÁS AYUDAS PARA ADQUIRIR UNA VIVIENDA

Que los colectivos más vulnerables son nuestra prioridad queda patente en las ayudas a la compra de vivienda, en las que se suavizan los requisitos a los beneficiarios con protección preferente o bien se establecen cuantías superiores para ellos. De este modo, y por citar algunos ejemplos, los mayores de 65 años, las mujeres maltratadas, separados o divorciados, las familias numerosas o monoparentales, personas dependientes o con discapacidad y quienes les tienen a su cargo, y víctimas del terrorismo, pueden solicitar una vivienda protegida aunque sean propietarios de otra casa, en este caso libre, siempre y cuando su precio no exceda del 60% del precio de la vivienda protegida que pretenden adquirir. Esta excepción es para el resto de ciudadanos del 40%. Otro ejemplo, las familias numerosas y monoparentales con hijos y los ciudadanos dependientes o con discapacidad y las familias que les cuidan son los que mayor cuantía reciben de Ayuda Estatal Directa a la Entrada para la compra de una vivienda protegida o usada. Esto significa que si ingresan al año hasta 2,5 veces el IPREM, tienen derecho a 12.000 euros mientras que la cuantía general es de 8.000 euros. En el caso de las mujeres maltratadas, las víctimas del terrorismo y las personas separadas o divorciadas, la ayuda puede ser de hasta 11.000 euros; y los jóvenes menores de 35 años, pueden recibir hasta 9.000 euros.

Y un tercer ejemplo: A las rentas más bajas, las familias numerosas o monoparentales y los dependientes o discapacitados que adquieren una vivienda protegida se les incrementa la subsidiación del préstamo convenido durante los primeros cinco años de amortización en 55 euros anuales por cada 10.000 euros de préstamo si sus ingresos no exceden de 2,5 veces el IPREM y en 33 euros si los superan pero no están por encima de 4,5 veces el IPREM.

CASAS DIGNAS Y ACCESIBLES, NO INFRAVIVIENDAS

En España tenemos un parque edificado de 25 millones de viviendas. De ellas, la mitad supera los 30 años de antigüedad y cerca de 6 millones rebasan los 50. Esto significa que muchos hogares españoles ya no reúnen unas condiciones de habitabilidad y seguridad mínimamente aceptables o no están adaptados a las necesidades de familias con personas dependientes o discapacitadas a su cargo, que en el caso de estas últimas, suponen el 9% de la población, esto es, que hay tres millones y me-

dio de españoles con algún tipo de discapacidad. Necesitamos, por tanto, ciudades y pueblos que integren a todos sus habitantes, que sean accesibles y solidarios especialmente con los más vulnerables y que promuevan la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la emancipación y la mejora de las condiciones de vida de los más necesitados. Para lograrlo, el Plan 2009-2012 tiene un poderoso instrumento: la rehabilitación, a la que vamos a destinar 2.000 millones de euros, a los que se sumarán otros 2.000 de financiación adicional a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

A través de ella, en concreto, a través de las 470.000 actuaciones de rehabilitación que vamos a llevar a cabo -tres veces y media más que en el Plan anterior-, buscamos mejorar el parque ya construido, singularmente en aquellas zonas que presentan mayores elementos de debilidad, como son los centros históricos, los barrios y centros degradados o con edificios afectados por problemas estructurales, así como los núcleos de población en el medio rural. Y no sólo eso, fomentando la rehabilitación generaremos empleo ya que es una actividad muy intensiva en mano de obra, tecnológicamente avanzada y que impulsa el desarrollo de otras industrias y servicios auxiliares al sector de la construcción residencial. Estimamos que sólo la rehabilitación aislada de viviendas generará 75.000 empleos anuales en los próximos cuatro años.

De este modo, vamos a trabajar codo a codo con la Comunidades y Ciudades Autónomas financiando programas de Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) y de Áreas de Renovación Urbana (ARU). En el caso de los ARI, el Ministerio subvencionará hasta el 40% del presupuesto de las obras rehabilitación de viviendas y edificios y superación de situaciones de infravivienda y hasta el 20% del coste de la urbanización y reurbanización en el espacio público del área a rehabilitar. Estos porcentajes son del 50% y del 30% respectivamente si se encuentra en un centro histórico o municipio rural. En cuanto a las ARU, las subvenciones estatales serán de hasta un 35% del coste de la demolición de los edificios existentes y la construcción de las nuevas viviendas protegidas. Esta subvención puede llegar a los 30.000 euros por vivienda. Además el Ministerio financia hasta un 40% del presupuesto de las obras de urbanización y da una ayuda media de 4.500 euros anuales durante un máximo de cuatro años por cada familia a realojar.

En la misma línea y en colaboración con las demás administraciones, pretendemos erradicar la infravivienda y el chabolismo que aún persisten en algunas grandes ciudades, con los consecuentes riesgos de exclusión social, inseguridad, hacinamiento de sus moradores e insalubridad. Por eso, hemos creado un programa específico con ayudas de hasta 3.000 euros anuales durante un máximo de cuatro años para realojar a sus habitantes en viviendas de alquiler. A través de este programa financiamos hasta el 50% de la renta mensual de cada familia.

A todos estos programas, se suman las ayudas RENOVE a la rehabilitación aislada de edificios y viviendas dirigida a mejorar su eficiencia energética, higiene, salud, ac-

cesibilidad... Estas intervenciones pueden ir desde la adaptación de las viviendas a las necesidades de personas con discapacidad o mayores de 65 años o la instalación de ascensores y rampas en el edificio, a intervenciones sobre los elementos estructurales como muros, vigas o cimentación, la colocación de paneles solares u obras para cumplir o incrementar la calificación energética que exige el Código Técnico de la Edificación, etc. Estas ayudas se dan directamente a los promotores de la actuación, los propietarios o los inquilinos autorizados por el dueño. En el caso de la rehabilitación de edificios, la comunidad puede obtener un préstamo igual al coste total de las obras y puede pedir una subvención de hasta 1.100 euros por vivienda. Aparte, cada propietario, según su nivel de renta, puede acceder individualmente a otras ayudas de hasta 1.600 euros. Y en el caso de la rehabilitación de una vivienda, sus inquilinos o propietarios pueden obtener subvenciones de hasta 2.500 euros. Estas dos últimas ayudas pueden llegar a los 2.700 euros y los 3.400 euros, respectivamente si se trata de personas con discapacidad o mayores de 65 años.

Todas estas medidas y el resto que componen el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación muestra el compromiso del Ministerio con los más vulnerables, un compromiso que también se refleja con ayudas como la de la Renta Básica de Emancipación, que ya cobran 63.166 jóvenes y tienen aprobada 130.113, según datos de enero.

La conclusión es que las políticas de Vivienda, a pesar de la complejidad del marco institucional en el que se desarrollan, y a pesar de las dificultades adicionales que impone el nuevo ciclo económico, responden a una necesidad persistente y clara de nuestros ciudadanos. Por ello, vamos a seguir diseñando y ejecutando políticas que respondan a estas necesidades, contribuyendo también a garantizar la protección social, con el objetivo de que cada vez estemos más cerca de lograr que el derecho a acceder a un hogar esté al alcance de todos los ciudadanos.

LAS FAMILIAS EN EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012

- El nuevo Plan amplía los colectivos que tienen prioridad en el acceso a la vivienda protegida y ayudas reforzadas:
 - Familias con ingresos anuales iguales o inferiores a 1,5 veces el IPREM (10.483,20 euros) a efectos del acceso al alquiler; y de 2,5 veces el IPREM (17.472 euros) a efectos de la propiedad.
 - Mayores de 65 años y menores de 35 años.
 - Mujeres víctimas de violencia de género.
 - Víctimas del terrorismo y afectados por situaciones catastróficas.
 - Familias numerosas y familias monoparentales con hijos.
 - Personas separadas o divorciadas al corriente del pago de pensiones alimenticias y compensatorias, en su caso.

- Personas dependientes o con discapacidad y quienes las tienen a su cargo.
 - Personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo.
 - Otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social que determinen las Comunidades Autónomas.
- El Plan establece que las Comunidades Autónomas han de dar preferencia a todos estos colectivos en la asignación de ayudas cuyo número está limitado por los objetivos convenidos con este Ministerio.
 - Los mayores de 65 años, mujeres maltratadas, personas separadas o divorciadas al corriente del pago de pensiones alimenticias y compensatorias, familias numerosas o monoparentales con hijos, personas dependientes o con discapacidad y quienes les tienen a su cargo, y víctimas del terrorismo, pueden solicitar una vivienda protegida aunque sean propietarios de otra casa, en este caso libre, siempre y cuando su precio no exceda del 60% del precio de la vivienda protegida que pretenden adquirir. Esta excepción es para el resto de ciudadanos del 40%.
 - A las mujeres maltratadas, las víctimas del terrorismo y las personas dependientes o con discapacidad y las familias que las tienen a cargo, a quienes se haya adjudicado una vivienda protegida y soliciten una ayuda para comprarla se les considera que acceden por primera vez a la vivienda en propiedad, aunque no sea así e incluso si no han pasado 10 años desde que obtuvieron la anterior ayuda, eso sí, siempre que cancelen previamente ese préstamo.
 - A la hora de determinar la renta familiar la condición de dependencia o discapacidad o el hecho de tratarse de una familia numerosa o monoparental con hijos se tiene en cuenta al fijar el coeficiente reductor de ingresos.
 - El Plan crea una nueva figura para acceder al alquiler: el alquiler de régimen especial para rentas de hasta 2,5 veces el IPREM.
 - Crea y promueve la figura de los alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables destinados a albergar a las personas con rentas inferiores a 1,5 veces el IPREM, menores de 35 años, mayores de 65 años, mujeres víctimas de la violencia de género, separados o divorciados, afectados por situaciones catastróficas o terrorismo, discapacitados y dependientes así como quienes les cuidan, personas sin hogar o procedentes de procesos de erradicación de chabolas y otros colectivos que determinen las Comunidades Autónomas.
 - Todos los colectivos con derecho a protección preferente, siempre que sus ingresos no superen las 2,5 veces el IPREM, tienen prioridad a la hora de solicitar una ayuda al inquilino, que puede llegar a los 3.200 euros anuales durante un máximo de dos años.
 - Las familias numerosas y monoparentales con hijos, y los ciudadanos dependientes o con discapacidad y las familias que les cuidan son los que mayor cuantía reciben de Ayuda Estatal Directa a la Entrada para la compra de una vivienda protegida.

Esto significa que si ingresan al año hasta 2,5 veces el IPREM, tienen derecho a 12.000 euros mientras que la cuantía general es de 8.000 euros; y en el caso de que sus ingresos sean de hasta 4,5 veces el IPREM, reciben 8.000 euros, cuando la ayuda general es de 5.000 euros. En el caso de las mujeres maltratadas, las víctimas del terrorismo y las personas separadas o divorciadas, la ayuda puede ser de hasta 11.000 euros; y los jóvenes menores de 35 años, pueden recibir hasta 9.000 euros.

- A las rentas más bajas, las familias numerosas o monoparentales y los dependientes o discapacitados, se les incrementa la subsidiación del préstamo convenido durante los primeros cinco años de amortización en 55 euros anuales por cada 10.000 euros de préstamo si sus ingresos no exceden de 2,5 veces el IPREM y en 33 euros si los superan pero no están por encima de 4,5 veces el IPREM.
- El Plan contiene toda una serie de ayudas RENOVE a la rehabilitación aislada de edificios y viviendas destinada a mejorar la accesibilidad y eficiencia energética. Se pueden beneficiar los promotores de la actuación y los propietarios de la vivienda o edificios, inquilinos autorizados por el dueño, o comunidades de bienes.
 - Para la rehabilitación de edificios, la comunidad de propietarios, con independencia de los ingresos familiares de cada vecino, puede obtener un préstamo igual al coste total de las obras que vayan a acometer sobre los elementos comunes e instalaciones generales y aquí se incluyen las actuaciones necesarias sobre las partes afectadas en viviendas y locales comerciales. Además, la comunidad puede pedir una subvención, incompatible con la subsidiación del préstamo, de hasta 1.100 euros por vivienda. Aparte, cada propietario, según su nivel de renta, puede acceder individualmente a otras ayudas. Éstas pueden ser o bien la subsidiación de parte del préstamo o bien una subvención de hasta 1.600 euros con carácter general o 2.700 euros si se trata de una persona con discapacidad o mayor de 65 años y las obras se destinen a eliminar barreras o a adecuar las viviendas a sus necesidades específicas.
 - En el caso de una vivienda, sus ocupantes o propietarios pueden obtener subvenciones de 2.500 euros con carácter general o de 3.400 euros cuando los propietarios u ocupantes tengan más de 65 años o tengan una discapacidad. Y si la casa se destina al alquiler durante un mínimo de cinco años, la cuantía puede ser de hasta 6.500 euros.
- Ingresos familiares máximos para acceder a una vivienda protegida según su tipología:
 - 2,5 veces el IPREM (17.472 euros): régimen especial.
 - 4,5 veces el IPREM (31.449 euros): régimen general.
 - 6,5 veces el IPREM (45.427 euros): régimen concertado.



POLÍTICA DE VIVIENDA EN MADRID. ACTUACIONES DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA (IVIMA)

José Antonio Martínez Páramo

Director Gerente del Instituto de la Vivienda de Madrid

RESUMEN

La actividad legislativa y ejecutiva que en política de vivienda está llevando a cabo la Comunidad de Madrid representa un esfuerzo que supone no perder de vista la realidad presente y el contacto directo con los ciudadanos, con la búsqueda de soluciones eficaces a sus expectativas tanto presentes como futuras. Desde el Instituto de la Vivienda de Madrid hemos tenido la capacidad y la sensibilidad de adaptarnos a los tiempos que corren, y así, con la normativa que regula la adjudicación de las viviendas que promovemos y construimos, se amplía el crisol de adjudicatarios, de posibles beneficiarios, de tal suerte que permite que un mayor número de madrileños puedan verse beneficiados.

PALABRAS CLAVE

Plan. Vivienda protegida. IVIMA. Decreto 19/2006.

Es una realidad que los asuntos económicos, los asuntos sociales y los asuntos laborales de nuestro currículum diario, y más especialmente de los últimos meses, han ido capitalizando el interés de la sociedad y de nuestros ciudadanos. Y así, el pulso que nos llega de la sociedad tiene un mensaje claro, y es que la vivienda se ha convertido en el tercer problema que más preocupa a los españoles y el primero que más les afecta personalmente, y además muy directamente. Ciertamente es que el panorama de los últimos meses nos revela una situación que se encuentra en un proceso claramente de cambio.

El incremento del euríbor, al menos hasta finales del año 2008, como principal índice de referencia de las hipotecas, ha generado un mayor esfuerzo en la cuantía que destinan las familias al pago de ese bien primordial y básico que es la vivienda. El Banco de España señala que, como media, el endeudamiento de los hogares españoles para la adquisición de una vivienda se sitúa en el 45 por ciento de su renta disponible. Como consecuencia de este escenario, se ha producido una desaceleración en la demanda a la par que un endurecimiento de las condiciones crediticias y la exigencia de mayores garantías en la concesión de los préstamos.

En el lado de la oferta, el sector de la construcción manifiesta un ajuste claro de su actividad que arrastra, no sólo un menor dinamismo, con una reducción de sus tasas de crecimiento y una pérdida de empleo, sino una crisis manifiesta. La caída de la demanda residencial conlleva también un alargamiento de los plazos de venta y un acomodo de las empresas que intervienen en el mercado inmobiliario. La situación, sin duda, nos invita a reflexionar, a no dar la espalda a la realidad, y en consecuencia, formular políticas vivas que atiendan esos cambios y palien las consecuencias negativas de los mismos.

La Comunidad de Madrid no se revela ajena a este entorno económico, aunque en el ámbito regional nosotros consideramos que la construcción continuará siendo uno de los principales motores de nuestro crecimiento.

Desde la Comunidad de Madrid, entiendo, hemos aplicado una política rigurosa en materia de vivienda, que creo que ha ofrecido respuestas acertadas que abarcan a amplios colectivos, edades y rentas, tanto en el mercado de alquiler como en el de la venta y la rehabilitación, con un esfuerzo que yo creo sin precedentes.

Estamos trabajando con una serie de acciones multidisciplinares, que se enmarcan dentro del impulso innovador y la transformación que estamos acometiendo en el ámbito de la vivienda.

El éxito de nuestras políticas en este terreno se pone de manifiesto no sólo en el volumen de vivienda protegida, a precios asequibles, que se está poniendo en el mercado, sino también a nuevas alternativas que se han puesto en marcha para responder a la realidad actual de los madrileños:

- Plan Alquiler.
- Plan Alquiler 45.000.
- Medidas del Plan de Choque para reactivar el mercado inmobiliario.
- Acuerdo con promotores y entidades financieras para sacar al mercado el stock de vivienda libre a precio concertado.
- Nuevo Plan de Rehabilitación.
- Ampliación de nuevos segmentos de población que puedan beneficiarse del acceso a una vivienda social.
- Próximo nuevo Plan de Vivienda 2009-2012, adaptado a las necesidades de la sociedad madrileña.

Este cambio se conjuga con dos principios fundamentales de una política eficaz y rigurosa, a saber: por un lado, nuestras políticas de vivienda son imaginativas y pioneras en España, y persiguen como eje estratégico no suponer una carga para los bolsillos de los madrileños, sobre todo, en el momento de crisis actual. Y por otro, la construcción de un importante volumen de vivienda asequible a disposición de los madrileños, implica un ahorro nada despreciable respecto al precio medio de vivienda libre.

Algunos de los resultados de la política de vivienda de la Comunidad de Madrid pueden resumirse así:

CONSTRUCCIÓN DE NUEVA VIVIENDA PROTEGIDA, CUMPLIENDO EL OBJETIVO DE LLEGAR A LAS 30.000 VIVIENDAS INICIADAS EN 2008

La construcción de Viviendas Protegidas ha sido relanzada por nuestra Comunidad Autónoma, en un momento que además es especialmente difícil para el mercado inmobiliario y el bolsillo de los compradores. De resultados de todo ello, en el mes de septiembre de 2008 se había superado en un 85,6% el número de Calificaciones Provisionales en relación con el mismo periodo del año anterior, habiendo obtenido las mejores cifras registradas de la última década.

En 2007, la Comunidad de Madrid volvió a convertirse en la región líder en la promoción de vivienda protegida, tanto en pisos protegidos iniciados como terminados: se iniciaron 23.504 (un 28 por ciento de los 83.859 de todo el país) y se terminaron 20.209 (un 30 por ciento del total nacional, que se eleva a 67.127 viviendas protegidas).

Estos datos revelan que Madrid sumó tantas viviendas terminadas como Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura juntas. Las cifras suponen un impulso de la actividad económica generada por el sector de la construcción, permitiendo a más de 40.000 trabajadores mantener su puesto de trabajo.

SOMOS LA PRIMERA COMUNIDAD AUTÓNOMA QUE ESTÁ CREANDO UN PARQUE PÚBLICO EN ALQUILER, EN SU CASI TOTALIDAD SIN COSTE DIRECTO PARA LOS CIUDADANOS. ES EL LLAMADO PLAN 45.000. ASEGURARÁ EMPLEO EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN (108.000 PUESTOS DE TRABAJO) Y MOVILIZARÁ UNA INVERSIÓN PRIVADA DE MÁS DE 4.300 MILLONES DE EUROS

Está en marcha la fase inicial del llamado “Plan Alquila 45.000”. Se trata de una iniciativa pionera de la Comunidad de Madrid que se integra dentro del Plan de Dinamización del Mercado del Alquiler y que pretende la creación de un parque estable de 45.000 viviendas en alquiler.

A través de este Plan se pone a disposición de la iniciativa privada suelos de la Comunidad de Madrid a través de un procedimiento de concesión durante un periodo máximo de 40 años, para que los promotores construyan las viviendas y gestionen el alquiler de éstas. Contarán con un máximo de 70 metros cuadrados con garaje y trastero y serán construidas con materiales de calidad a partir de diseños arquitectónicos modernos en los que se incorporarán criterios de eficiencia energética y sostenibilidad con el uso de energías limpias. Dentro de este Plan, el IVIMA ha iniciado la construcción de 639 viviendas en diferentes municipios.

Estas 45.000 viviendas suponen, sin duda, un nuevo tipo de vivienda protegida.

PLAN ALQUILA. SE ESTÁ GENERANDO LA SEGURIDAD SUFICIENTE ENTRE INQUILINOS Y PROPIETARIOS, PARA SACAR UNA MAYOR OFERTA DE PISOS AL MERCADO Y DINAMIZAR EL ALQUILER

El Plan Alquila es un servicio de gestión profesionalizada del alquiler para la intermediación entre propietarios e inquilinos. Para ello, se gestiona el contrato de alquiler desde su firma hasta su resolución, se media en caso de conflictos entre las partes y se contrata un seguro que cubrirá durante 24 meses los impagos y desperfectos en las viviendas alquiladas

El Plan Alquila pone a disposición de los ciudadanos una Oficina Móvil que recorrerá en los próximos meses, 65 municipios de la región, 20 distritos de la ciudad de Madrid y 8 campus universitarios dando a conocer el Plan Alquila 45.000, el Plan Alquila y el resto de ayudas y políticas de vivienda puestas en marcha por la Comunidad de Madrid.

Desde su puesta en marcha el pasado mes de enero, se han firmado 4.294 contratos de alquiler, habiéndose despertado el interés de más de 70.000 madrileños, entre propietarios e inquilinos.

LA RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN, MEDIDA EN LA QUE MADRID SE SITÚA A LA CABEZA EN GESTIÓN DE SOLICITUDES

La Renta Básica de Emancipación es un conjunto de ayudas directas destinadas a apoyar económicamente a los jóvenes que quieran acceder a una vivienda en régimen de alquiler.

Estas ayudas, en forma de subvenciones, pretenden impulsar la emancipación de los jóvenes, facilitando el pago de la renta de alquiler que constituya su domicilio habitual y permanente.

La Renta Básica de Emancipación, regulada mediante el Real Decreto 1472/2007, entra en vigor en la Comunidad de Madrid el día 1 de enero de 2008, gracias al Convenio de colaboración firmado entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad de Madrid.

Finalizando el año 2009, de 42.970 solicitudes presentadas en la Comunidad de Madrid, se habían tramitado 42.960, es decir el 99% de las mismas.

Podemos decir con plena satisfacción que somos la Comunidad Autónoma que más recursos humanos y materiales dedica a este fin.

PLAN JOVEN, QUE A FALTA DE TRES AÑOS PARA QUE TERMINE LA LEGISLATURA, VE CUMPLIDO EL 54% DE LOS OBJETIVOS MARCADOS

En el Plan de Vivienda 2005-2008, la Comunidad de Madrid ha prestado una particular atención a un colectivo con especiales dificultades para acceder a una vivienda: los jóvenes. Con este objetivo se desarrolla el Plan de Vivienda Joven 05/08 de la Comunidad de Madrid, y en él se enmarcan las Viviendas con Protección Pública para Arrendamiento con Opción de Compra (VPPA OC-J).

La Comunidad de Madrid está impulsando la construcción de viviendas del Plan de Vivienda Joven en todos sus municipios, de tal suerte que ya se han firmado 73 convenios, y se cuenta con suelo comprometido para la construcción de más de 82.000 viviendas.

1.220 VIVIENDAS LIBRES DE PRECIO CONCERTADO, A TRAVÉS DE UN ACUERDO FIRMADO CON 51 PROMOTORAS INMOBILIARIAS QUE PERMITIRÁ SACAR AL MERCADO 1.220 VIVIENDAS LIBRES DE PRECIO CONCERTADO, CON UN PRECIO QUE OSCILA ENTRE 200.000 Y 320.000 EUROS SEGÚN ZONA

Hace escasos meses, la Presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, rubricó con 51 promotoras inmobiliarias un acuerdo que permitirá sacar al mercado las primeras 1.220 Viviendas Libres de Precio Concertado -VLPC- que forman parte del remanente de pisos que no encuentran comprador.

Se trata de viviendas que tienen una superficie media de 78,7 m², siendo Valdemoro el municipio que acoge el mayor porcentaje de viviendas inscritas (34%), seguido de Madrid capital (11%), Ciempozuelos (10%), San Fernando de Henares (5%) y Torrejón de Velasco (4,8%).

La Asociación de Promotores de Madrid-ASPRIMA- ha aplicado una rebaja en su precio del 20% y las viviendas están sujetas a un máximo de venta definido en función de la zona en la que estén emplazadas, con precios máximos de entre 200.000 y 320.000 euros según la zona.

Los madrileños que tengan dificultades para reunir la cantidad necesaria para dar la entrada de la vivienda, podrán escoger la fórmula del alquiler con opción a compra. Si a los tres años el inquilino ejerce el derecho a compra de la vivienda, se le restará el 50% de las rentas pagadas a lo largo de ese periodo.

Es una medida, sin duda, que dinamiza el mercado de la vivienda, proporciona liquidez a las promotoras y, en definitiva, facilita vivienda a las personas que lo necesitan.

Y ya para terminar, he de referirme al **IVIMA**, al **INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE MADRID**, instrumento fundamental para el desarrollo de la política social de vivienda en Madrid, y de quien me honra ser su humilde Director Gerente.

Hemos finalizado el año 2008 consolidando las cifras récord de entrega de viviendas alcanzadas en el ejercicio anterior, habiéndose promovido unas 15.000 viviendas que se encuentran en diferentes fases, y con una cifra de viviendas entregadas durante el año 2008 que ha superado las 2.000. Tras esto, afrontamos el nuevo año con el propósito de afianzarnos como la promotora de vivienda pública más activa de toda España, aprovechando también para celebrar con todos los madrileños el vigésimo quinto aniversario de la creación del Instituto de la Vivienda.

El IVIMA es un Organismo Autónomo Mercantil cuyo origen data del Decreto 54/1984 como consecuencia de las transferencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas.

Entre sus funciones podemos destacar, entre otras:

1. Promoción de Vivienda de Protección.
2. Gestión de su Patrimonio.
3. Adquisición de Suelo.

Respecto al primero de los objetivos o funciones del IVIMA y relativo a la Promoción de Vivienda Pública puedo manifestar con orgullo que el IVIMA es el mayor promotor de vivienda de España, y no sólo cuantitativamente, sino cualitativamente –al promover viviendas de casi todas las tipologías existentes dentro de la vivienda protegida-. Y así, el Instituto va ampliando el perfil de posibles adjudicatarios, de tal forma que promueve y entrega viviendas para aquellas personas que cuentan con las rentas más bajas, participa activamente y desde sus inicios en el Plan de Vivienda Joven, construye viviendas para familias numerosas, personas divorciadas o separadas, mayores de 65 años, minusválidos, y hasta residencias de mayores o pisos tutelados.

Y desde un punto de vista cuantitativo, he de referirme de forma indefectible a que en la actualidad contamos con más de 15.000 viviendas iniciadas, entregando anualmente las llaves a más de 2.000 nuevas familias. El año 2007 se saldó con 2.122 viviendas terminadas y entregadas que nos permite concluir, mediante un sencillo análisis comparativo, que esta cifra supera a las viviendas de Protección Pública y Privada entregadas en diez Comunidades Autónomas: Aragón (833), Asturias (1.465), Baleares (385), Canarias (1.307), Cantabria (1.128), Murcia (989), La Rioja (626), Navarra (1.822), Ceuta (120) y Melilla (309).

Respecto a la Gestión del Patrimonio, son datos que destacan los 47.000 inmuebles que integran nuestro inmovilizado: 22.000 plazas de garaje, 2.000 locales comerciales y 23.000 viviendas en arrendamiento, que constituyen el hogar de 23.000 familias y representan un parque inmobiliario superior al de las ciudades de Soria y Segovia, por ejemplo.

Esta es nuestra línea de trabajo, y por eso como objetivo intrínseco a la esencia misma del IVIMA no podemos dejar de adquirir suelo. Ello nos permitirá que la creciente obra de promoción pública de viviendas que acomete el Instituto aumente en importancia y número cada año, y para ello disponemos de más de cuatro millones de metros cuadrados de suelo en diferentes ámbitos urbanísticos de la Comunidad.

El Instituto de la Vivienda de Madrid, al amparo del Decreto 19/2006, de 9 de febrero, por el que se regula el proceso de adjudicación de viviendas del Instituto, amplió el acceso a una vivienda social a rentas de hasta 3,5 veces el IPREM, simplificando igualmente el sistema anterior para reservar viviendas del IVIMA a personas que se encuentran en una situación de especial necesidad, creándose igualmente un nuevo

mecanismo de adjudicación de emergencia social previsto para acontecimientos extraordinarios como derrumbamientos, catástrofes naturales o actos de terrorismo que requieran la intervención pública inmediata.

En el marco del procedimiento de adjudicación de viviendas por Especial Necesidad se han presentado 9.455 solicitudes a lo largo del año 2008, y se han practicado 272 adjudicaciones por este procedimiento, en aplicación del sistema de acceso más sencillo que permite a la Administración atender situaciones susceptibles de poder denominarse de “especial necesidad”.

El Instituto de la Vivienda de Madrid también realiza actuaciones para satisfacer **demandas sociales** de colectivos específicos, en colaboración con otros organismos, dando así cumplimiento a uno de sus principales objetivos, que es el de desarrollar programas de promoción de vivienda pública destinada a satisfacer la necesidad de vivienda de los sectores sociales más desprotegidos.

El Instituto de Reajuste e Integración Social (IRIS), que ha realojado a 1.841 familias de los núcleos chabolistas de la región, ha hecho posible que cerca de 7.000 ciudadanos hayan dejado de vivir en chabolas en condiciones de exclusión social y hayan mejorado su integración y progreso dentro de la sociedad a través de realojos en viviendas en altura. Para este objetivo el IRIS cuenta también con la colaboración del IVIMA que, en aplicación de los convenios que ambas instituciones suscriben, cede en arrendamiento determinadas viviendas a fin de que puedan tener lugar los procesos de adaptación de esas familias.

Merece también especial atención la colaboración iniciada en el año 1998 con la Consejería de Familia y Servicios Sociales, con la que el Instituto firmó en ese año un convenio general, posteriormente ampliado por el Convenio Marco de fecha 20 de octubre de 2004, para la creación de Residencias, Centros de Día y Viviendas Tuteladas para la atención de personas mayores con discapacidad, menores tutelados o guardados y otros colectivos en situación de marginación o riesgo social.

Por otra parte el IVIMA ofrece respuesta en casos de emergencia, y así es tradicional su colaboración anual con el Ayuntamiento de Madrid en la denominada “Campaña contra el Frío”, cediendo módulos prefabricados de vivienda que sirven para proporcionar alojamiento y atención sociosanitaria al colectivo de personas sin hogar. Igualmente fue especialmente significativa para este Instituto la colaboración con las víctimas del terremoto que asoló parte de Sri Lanka en el año 2005. Con gran, pero gratificante, esfuerzo, hizo posible que 14 operarios del IVIMA se desplazaran hasta una de las zonas más afectadas por el seísmo para instalar 80 casas prefabricadas que permitieron aliviar la difícil situación de múltiples familias afectadas por esa catástrofe natural.

También son reconocidas las colaboraciones del Instituto en viviendas prefabricadas para otros grupos de población, tales como nacionales rumanos, víctimas de las inundaciones de Badajoz, Bomberos, Centros de Menores dependientes del Instituto de Reinserción del Menor, etc.

En el contexto de apoyo a la vivienda social, el IVIMA tampoco escatima en esfuerzos. Por nuestra parte existe la intención de activar procesos de comunicación con las comunidades vecinales que contribuyan a que las respuestas institucionales estén en sintonía con las necesidades y propuestas del entorno comunitario de las Mancomunidades y Comunidades del IVIMA actuales y las de nueva adjudicación, dirigidas a la prevención de conflictos y a la organización de las Juntas de Gobierno de las mismas.

El Instituto de Realojamiento e Integración Social de la Comunidad de Madrid (IRIS) cuenta con la experiencia contrastada que demuestra que para que los procesos de integración sean positivos es necesario llevar a cabo un trabajo con la comunidad vecinal en su conjunto, lo que implica que cada proceso comunitario ha de impulsar acciones más complejas y de mayor impacto que faciliten la dimensión individual y colectiva.

Las Mancomunidades y Comunidades del IVIMA son entornos que, en determinadas circunstancias, requieren la puesta en marcha de actuaciones de carácter comunitario.

De resultas de estas consideraciones, el Instituto de la Vivienda de Madrid y el Instituto de Realojamiento e Integración Social, en el ámbito de sus respectivas competencias y aportaciones materiales y humanas, están ejecutando en estos momentos un contrato administrativo especial de servicio para la “Asistencia Vecinal de la Comunidad de Madrid”, ASIVECAM.

A través de ASIVECAM, 37 profesionales están atendiendo y llevando a cabo la asistencia comunitaria en aquellos inmuebles que presentan problemas de convivencia vecinal y otros derivados de la propia gestión comunitaria.

Mediante la participación de los actores implicados, se pretende impulsar procesos comunitarios en las mancomunidades del IVIMA, pues en ocasiones en estos entornos confluyen las siguientes características:

- Familias que acceden a las viviendas procedentes de sorteos.
- Familias en situaciones de especial necesidad (minusválidos, violencia de género, etc.).
- Familias procedentes de núcleos chabolistas o infraviviendas.
- Comunidades multiculturales y de diversidad económica.
- Uso indebido de las zonas comunes y falta de respeto por las normas comunitarias. Deterioro y suciedad de los elementos comunes, garajes y, en muchos casos, de las calles del entorno.

- Dificultades para llegar a acuerdos entre los vecinos. En algunos casos no se llegan a formalizar las Juntas de Comunidades y/o Mancomunidades.
- Deudas de comunidades.
- Conflictos y relaciones de convivencia muy deterioradas y permanentes en el tiempo.

Tanto el IRIS como el IVIMA cuentan con un coordinador que vela por la correcta ejecución de las funciones que tiene encomendada, en orden a trabajar con un doble objetivo:

1. Favorecer procesos de convivencia que faciliten el conocimiento mutuo y la adquisición de pautas de relaciones adecuadas.
2. Dar respuesta a las dificultades y problemas planteados por las Comunidades o Mancomunidades que minimicen la sensación de desamparo institucional.

Y es en este contexto de apoyo a la vivienda social, de renovación de nuestro parque residencial y de empuje al crecimiento económico de la región, donde se enmarcan las acciones del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), en un año, especialmente importante para todos los que trabajamos en una entidad tan compleja y fascinante como ésta, pues siendo la vivienda uno de los ejes vertebradores del patrimonio colectivo de un país, cumple un importantísimo cometido en el desarrollo de la vida de sus habitantes, en la emancipación de los jóvenes y en la formación de los núcleos familiares.

Para nosotros, ser capaces de crear nuevos hogares es hacer posible la aspiración de los individuos de poder satisfacer objetivamente sus expectativas de autonomía e integración. Y esta aspiración de los individuos se convierte en un derecho, reconocido en nuestra Constitución, que los poderes públicos han de promover mediante políticas que favorezcan el acceso a una vivienda digna y de calidad, al alcance de todos los ciudadanos.

LECCIONES Y ENSEÑANZAS DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SOBRE LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL¹

Luis Cortés Alcalá, Profesor de Universidad (UCM)

Fernando Antón Alonso, Sociólogo

Carlos Martínez López, Investigador de Universidad (UCM)

Jimena Navarrete Ruiz, Socióloga²

RESUMEN

En este artículo se presenta una reflexión sobre el papel que la intervención pública está jugando en los procesos de exclusión residencial que se desarrollan en la actualidad. Las necesidades de alojamiento no están pudiendo ser resueltas de manera adecuada, lo que produce una acumulación de problemáticas que se vertebran en torno a la vivienda. La mercantilización de los sistemas de provisión que nuestra sociedad ha vertebrado para responder a estas demandas básicas, se muestra incapaz de generar un marco apropiado para que la mayoría de la población pueda resolverlas de manera adecuada y satisfactoria. Las instituciones públicas intentan crear mecanismos para solventar estas situaciones y problemas, aunque se ven limitados por sus propias concepciones configuradas y por los instrumentos que intentan desarrollarlas. En muchas ocasiones, además, las dificultades se sitúan no solamente en los grandes principios que las definen, sino en su gestión, es decir, en su desarrollo práctico que tiene que enfrentarse a numerosas dificultades que resultan en algunas ocasiones insalvables. Desde esta experiencia tan compleja y rica, se intenta plantear una reflexión constructiva abierta que permite proponer algunos nuevos retos y enfoques para abordar una intervención pública más eficaz que tenga su fundamento en lo social.

PALABRAS CLAVE

Política de vivienda. Intervención social. Intervención integral. Exclusión residencial.

1 Este artículo está inspirado en la investigación inédita “La exclusión residencial en el municipio de Madrid”, realizada por los mismos autores que lo firman, junto con Armonía Hita y Luz Myriam Buitrago, para la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS) de Madrid en el año 2005.

2 Las direcciones de correo electrónico de los autores por si se desea hacer algún comentario o sugerencia son: luiscor@cps.ucm.es; ferant169@yahoo.es; carlosdhu@yahoo.es y jimenanavarrete@yahoo.es.

LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SOBRE LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

La exclusión residencial es un fenómeno complejo que se manifiesta a través de una serie de problemáticas relacionadas con las condiciones de alojamiento de las personas y hogares que las padecen. En todos los casos, implican una situación de deterioro y/o dificultad que impide la satisfacción adecuada de las necesidades residenciales que todas las personas y hogares deben tratar de cubrir en una sociedad como la nuestra. Los efectos que provocan son muy importantes, y en muchos casos, se convierten en factores desencadenantes de otras situaciones de vulnerabilidad social que si no se corrigen a tiempo pueden producir alteraciones significativas en las condiciones de vida de las personas y hogares afectados que pueden conducir a procesos más extremos de exclusión social.

Las principales problemáticas que constituyen las situaciones de exclusión residencial son los problemas de accesibilidad a la vivienda y los que suponen la existencia de condiciones de alojamiento muy inadecuadas y por debajo de los estándares de calidad mínimos. El acceso a la vivienda viene condicionado por su coste desorbitado, y por la falta de alternativas asequibles que permitan vivir en alojamientos dignos en condiciones razonables que no supongan un quebranto excesivo de los recursos familiares. Las problemáticas de habitabilidad y adecuación se enlazan con los problemas de accesibilidad que son los que impiden mejorar la situación de alojamiento inapropiada, que se expresa en condiciones de hábitat degradados en los que se acumulan infraviviendas verticales y chabolas³, o situaciones de alojamiento inestables y flexibles que impiden la estabilidad social necesaria para asentar un proyecto vital sólido y estable.

La exclusión residencial debe entenderse siempre como un proceso, pues las condiciones de alojamiento suelen experimentar variaciones condicionadas por los contextos personales y sociales en los que se desarrolla nuestra vida. Sin embargo, existen componentes estructurales que marcan los condicionantes que se deben cubrir para poder salir de estas situaciones, o no llegar a ellas desde escenarios mejores y normalizados (Cortés, Antón, Martínez y Navarrete, 2008). El modelo de provisión residencial marca las formas de resolución social de las necesidades de alojamiento, definiendo con precisión los requisitos que se deben cumplir. Su mercantilización progresiva (mercado+propiedad) ha transformado las reglas sociales quedando en manos de los mercados de vivienda y suelo, y de los sistemas de producción residenciales en los que el valor de cambio se ha impuesto como su principal principio articulador.

3 En relación con el chabolismo hay varias investigaciones que abordan la cuestión. Como principal referencia a nivel nacional, de reciente publicación es un estudio sobre la condición residencial de la población gitana en el que se presenta la situación chabolista, fenómeno protagonizado en su mayoría por población de etnia gitana (Fundación Secretariado Gitano, 2008). A una escala más concreta, los textos de Nogués (2005) y Antón y Martínez (2008) estudian la situación del fenómeno chabolista en el municipio de Madrid.

La intervención pública sobre estas problemáticas es menos importante que la que se realiza para regular y apoyar el sistema de provisión residencial. Las actividades principales se centran en la potenciación de los sistemas de transmisión inmobiliaria sustentados en la propiedad, y en el apoyo a los procesos de promoción de vivienda con protección pública, que en muchas ocasiones están teniendo problemas reales de ajuste para cubrir de manera real sus verdaderos objetivos sociales. Además, la fiscalidad sobre la vivienda se ha instaurado como un componente básico de apoyo al modelo de tenencia basado en la propiedad, que permite el desarrollo de un importante proceso de financiación que refuerza el papel económico y social del sector bancario en nuestro sistema económico.

La política de vivienda, a nivel general, se articula habitualmente sobre principios de desarrollo económico y no de acceso a un derecho básico y universal. Por ello, y de manera habitual, los componentes sociales de estas políticas suelen tener un papel subordinado y secundario, lo que agrava su dificultad para constituirse en un verdadero eje vertebrador, como parece deducirse del principio constitucional que reconoce el derecho a una vivienda digna. La producción de vivienda social en términos estrictos, es decir aquella vivienda promovida directamente por instituciones públicas y/o sociales dirigidas a los sectores sociales más desprotegidos, es muy minoritaria e irregular por lo que carece de capacidad real para convertirse en una alternativa real. Lo mismo sucede con otras intervenciones como son el apoyo al alquiler, la erradicación del chabolismo y la infravivienda, los sistemas encadenados de alternativas residenciales por la integración, los proyectos y programas de viviendas para sectores con menores recursos y con mayores dificultades de acceso, la reserva de suelo para vivienda pública, los sistemas de subvenciones y apoyo para los sectores sociales con problemas residenciales que se desarrollan desde los servicios sociales, etc.

En la mayoría de los casos, son medidas importantes y positivas, aunque carecen de capacidad transformadora por lo que siempre acaban jugando un papel secundario en la definición del modelo general de vivienda, y por ello, resultan normalmente insuficientes e ineficaces para modificar de manera real los factores estructurales que provocan los problemas residenciales que experimenta una parte sustancial de nuestra sociedad.

NUEVOS RETOS Y NUEVOS PROCESOS SOCIALES COMO MARCO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Uno de los principios fundamentales que debe regir la intervención pública en las cuestiones sociales y residenciales es su sincronización con los procesos y fenómenos sobre los que actúa. Por regla general, la realidad avanza más rápida que las respuestas que la propia sociedad crea para hacer frente a sus desequilibrios y problemas. Las políticas públicas y la intervención tienden a generar respuestas ante situaciones ya existentes,

pero muy pocas veces se adelanta a los procesos, por lo que se suele producir un déficit real de soluciones. Las políticas preventivas son deficitarias en casi todos los ámbitos, y también desde luego en el terreno residencial. Por ello, es imprescindible que una buena administración de los asuntos públicos se dote de instrumentos de análisis suficientes para actuar de manera preventiva, si es posible, sobre los procesos que se están desarrollando y sus consecuencias.

Por regla general, las políticas que se están aplicando en este campo no cuentan con instrumentos de análisis eficaces, y los medios estadísticos que existen para ello son todavía muy deficientes. Además, tampoco existe una conexión entre la práctica de gestión e intervención y la reflexión sobre las realidades sobre las que se trabaja. Las necesidades son tan grandes y los recursos tan ajustados, que queda poco tiempo para la reflexión. En la mayoría de las ocasiones la investigación, los sistemas estadísticos y de información, y la intervención y gestión de las políticas públicas van por caminos paralelos, pero raramente convergen en un sistema de trabajo conjunto que los conecte de forma ordenada y lógica, desde la propia racionalidad de la intervención social.

Una de las consecuencias más importantes de este déficit de análisis y reflexión, es que las políticas públicas y la intervención que se realiza para aplicarlas, no se adapta de forma adecuada a los nuevos procesos sociales, por lo que muchas veces sus instrumentos y protocolos fundamentales van quedando poco a poco obsoletos, aumentando su ineficacia y generando efectos perversos que al final acaban contribuyendo al desprestigio de lo público.

La sociedad española se ve sometida a cambios muy rápidos e intensos, que se han acelerado en los últimos años por la llegada masiva de población inmigrante extranjera. Aunque las estadísticas no han conseguido reflejar el proceso, no cabe ninguna duda que esta entrada se ha producido de forma masiva, y en un período de tiempo muy corto. El impacto ha sido tan importante y en tantas esferas sociales, que todavía es muy difícil evaluarlo. Además, una cuestión esencial que se debe tener en cuenta es que este fenómeno actúa a través de redes, que permiten el desarrollo de estrategias migratorias progresivas, y que en la mayoría de los casos, este proceso sólo ha hecho más que empeorar.

Los niveles de concentración a los que se está llegando en algunos lugares son muy elevados, y pueden producir un efecto no deseado que acabe constituyendo estas zonas en verdaderos guetos. En algunas zonas se camina aceleradamente hacia ello, porque esta agrupación está teniendo efectos contradictorios en los barrios en los que se está produciendo. La concentración de estas poblaciones va unida a su masificación, porque el número medio de personas que están ocupando las mismas viviendas es mucho mayor (Colectivo IOE, 2005), lo que produce un aumento muy im-

portante de su proporción en cada comunidad vecinal. Los servicios municipales y los de otras instituciones públicas tienen que soportar esta avalancha con recursos diseñados para otros estándares más favorables, por lo que se está produciendo un proceso de desbordamiento.

Pero estos no son los únicos efectos que se están produciendo, pues también se ha detectado y los datos estadísticos parecen confirmarlo, un proceso de expulsión de las poblaciones tradicionales de éstos barrios que están yéndose a vivir a otras zonas, y también, se han bloqueado los procesos de filtrado residencial que existían en estos barrios y que permitían que parte de sus pobladores permaneciesen en los mismos, aunque experimentasen una mejora considerable de sus niveles de vida. La convivencia también está experimentando tensiones que en algunas ocasiones ha producido conflictos sociales importantes.

Las transformaciones demográficas que se están produciendo están teniendo un impacto muy importante sobre los perfiles más afectados por la problemática residencial y social, asociada a la misma. El envejecimiento de la población es uno de estos procesos, y en este sentido, la presencia masiva de personas de avanzada edad en las comunidades vecinales hace que los problemas de accesibilidad y de adaptación de las viviendas pasen a ser claves. El envejecimiento transforma la estructura de los hogares, haciendo que aumente el número de personas que viven solas, y el volumen de hogares constituido exclusivamente por personas mayores. La probabilidad de padecer problemas de movilidad aumenta, con lo que se crea una estructura de necesidades de adaptación de los entornos urbanos y residenciales que antes no existían ni se valoraba.

El proceso de envejecimiento viene acompañado de un aumento de las situaciones de precariedad económica y de dependencia, incompatible con los costes económicos que conlleva la nueva estructura de necesidades sociales. Por ello, no es extraño que una de las actividades prioritarias de los Servicios Sociales sea precisamente la de apoyar esta nueva situación, intentando que la permanencia en la vivienda sea del mayor tiempo posible, o proporcionando otros tipos de apoyos para permitir la adaptación progresiva a las nuevas situaciones. En todo este proceso, la red vecinal de la misma comunidad y del barrio tiene un papel si cabe más trascendente que en otras circunstancias y situaciones.

Por todas estas razones, las operaciones que desde las instituciones públicas se hacen sobre el parque residencial, o sobre las condiciones de residencia de muchos de nuestros mayores, deben tener una exquisita precaución para no destrozar sus redes solidarias. Aunque en todas estas operaciones está resultando muy difícil compatibilizar la urgencia de la actuación, con los escasos recursos económicos que suelen tener debido a las bajas pensiones, su dificultad para endeudarse a largo tiempo, y los

inconvenientes que surgen cuando en los traslados se echan abajo sus redes vecinales más cercanas y se cambian los modos de uso de sus servicios públicos más habituales.

Otra cuestión importante se refiere a la ampliación y modificación de algunos de los perfiles más afectados por las situaciones y procesos de exclusión social, en lo que la vivienda está adquiriendo un peso cada vez más importante. Efectivamente, además de los sectores tradicionales desde hace unos años se empieza a notar una presencia elevada de personas afectadas por procesos de separación o divorcio, de familias con un importantísimo endeudamiento que no pueden hacer frente, y de jóvenes que acumulan diversas problemáticas, entre las que les puede afectar alguna de las situaciones anteriormente señaladas. En todos estos casos, el contexto residencial actúa como un potenciador de la vulnerabilidad social. Además del contexto residencial, se deben resaltar dos procesos sociales transversales a muchas de las situaciones de exclusión y vulnerabilidad. Por un lado, está la presencia de un patrimonio residencial que se encuentra en mal estado, o que difícilmente cubre las necesidades que la población ha demandado. Por decirlo de otra manera, hay un volumen importante de viviendas que se encuentran actualmente muy por debajo de los estándares mínimos de habitabilidad, aunque no tengan problemas estructurales de gravedad. Estas viviendas acumulan situaciones de precariedad como son su tamaño pequeño, las deficiencias de aislamiento, la mala calidad de sus instalaciones básicas, los problemas de accesibilidad, etc., lo que está favoreciendo que se concentren en ellas los hogares con menores recursos y problemas económicos, muchas veces en situaciones desestructuradas, junto a otro tipo de poblaciones formadas por los vecinos tradicionales, y la presencia cada vez más masiva de población inmigrante.

La segunda cuestión, es la segmentación territorial y espacial que están experimentando algunas zonas, reforzada en no pocas ocasiones por la propia actuación de la Administración. La concentración de las poblaciones inmigrantes estaría favoreciendo este proceso, aunque no se debe atribuir a este fenómeno la única causa. El deterioro que sufren estos barrios es global, pues atañe a sus entornos urbanos y residenciales, pero también, a la acumulación de hogares que encuentran muchísimas dificultades.

LECCIONES Y ENSEÑANANZAS DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

La experiencia de intervención pública sobre las problemáticas que componen la exclusión residencial es abundante y valiosísima. Por ello, resulta muy complicado plasmar en poco espacio y de manera resumida toda su riqueza en los múltiples aspectos sobre los que se están trabajando, o se ha trabajado en el pasado. Sin embargo, sí se pueden sacar algunas lecciones importantes que pueden permitir mejorar el trabajo valioso que se está realizando y los esfuerzos desarrollados en algo tan primordial como el alojamiento de la población.

El urbanismo no puede articular la intervención sobre la exclusión residencial

Efectivamente, la experiencia plantea que la intervención sobre las situaciones de exclusión residencial que afectan a un número muy importante de personas no se puede articular al mismo nivel que las dinámicas que marca el desarrollo del urbanismo. Existen dos niveles de actuación que aunque deben estar relacionados, responden a procesos y dinámicas diferentes. El desarrollo del urbanismo responde a una lógica general de ciudad que nace de la combinación entre los grandes proyectos de la ciudad que intenta cubrir sus necesidades de funcionamiento, y de los propios intereses y estrategias que desarrollan los distintos agentes sociales que participan en la producción de la ciudad.

Los ritmos y los criterios que se utilizan en la planificación urbana nada tienen que ver con los intereses y las necesidades de los hogares que son afectados directamente por estos procesos. Los sistemas legales funcionan en este caso con notable eficacia, primando en todo momento los “intereses de la ciudad” frente a los “intereses particulares” de las personas y familias que acaban perdiendo su hogar.

Por ello, no parece conveniente que ambas cuestiones estén mezcladas, porque las exigencias de intervención responden a lógicas y sistemas distintos, y lo normal es que además, la fuerza del urbanismo acabe imponiendo sus ritmos y sus propias necesidades. Hay que tener en cuenta que las problemáticas residenciales suelen estar representadas de manera muy minoritaria, y además, suelen estar centradas en grupos sociales poco estructurados y con escasa capacidad de influencia, que les lleva en muchísimas situaciones al conformismo, y a la búsqueda de estrategias individuales de supervivencia. Además, por regla general en los procesos urbanos se suele imponer la lógica de los nuevos desarrollos, por lo que la ciudad consolidada pasa a un segundo plano.

En conclusión, la experiencia parece aconsejar que el urbanismo de la ciudad no puede imponer su lógica, tiempos y necesidades a la intervención pública que se realiza en los distintos campos que conforman los problemas de la exclusión residencial.

Lo social debe articular la intervención sobre la exclusión residencial

Los problemas que conforman la exclusión residencial se concentran en colectivos sociales que suelen tener una escasa capacidad para resolverlos con sus propios recursos. Por eso suelen depender de la intervención pública para mejorar sus condiciones de vivienda, lo que puede contribuir a aumentar su capacidad de mejora en otros terrenos.

La vivienda principal, como un espacio en el que tenemos nuestro hogar, es una necesidad básica que permite articular nuestra vida en la sociedad (Cortés, 1995; Cortés, Plaza y Fernández, 2003). Una situación normalizada es una condición necesaria pero no suficiente, para tener un nivel de integración social adecuado. Si este nivel existe, una situación de deterioro residencial puede producir distorsiones importantes que lleguen a provocar la pérdida de la normalidad social. Por ello, una situación de deterioro residencial siempre actúa como un factor de vulnerabilidad y exclusión social.

Ahora bien, en situaciones en las que existe un proceso de deterioro social, la existencia de una vivienda normalizada no garantiza por sí misma la apertura de un proceso de normalización e integración social. En realidad, en todas las situaciones, la vivienda siempre es un factor fundamental en el proceso de integración social, pero también puede ser lo contrario, un factor de descomposición y desarticulación social. Por ello, lo social y lo residencial deben integrarse como un todo inseparable (Cortés y Navarrete, 2008). No son adecuadas las intervenciones que se limitan a la concesión de una vivienda en grupos con problemas de exclusión social, ni tampoco, en los casos en los que existen situaciones de vivienda de mucho deterioro.

Favorecer las situaciones de normalización beneficia el desarrollo de itinerarios de integración

La intervención pública sobre los problemas residenciales constituye una parte fundamental de los itinerarios de integración que se deben poner en marcha si se quiere transformar los requisitos que provocaron el deterioro. La experiencia demuestra que no es válida cualquier intervención que acabe con la concesión de una vivienda, sino todo lo contrario, puede tener efectos muy contraproducentes para el mismo grupo que es realojado, y para las comunidades vecinales que los reciben.

Uno de los problemas más importantes que se están produciendo en la actividad pública en esta materia, es la concentración de personas realojadas en barrios que tienen una carga social de problemas muy importantes. En estas condiciones, a pesar de que las viviendas sean excelentes, se mantienen los procesos de deterioro en otros terrenos por lo que la exclusión permanece con una elevada presencia que provoca múltiples desperfectos en los edificios y espacios públicos colindantes.

Los procesos de normalización de algunos grupos son muy lentos y dificultosos, aunque la intervención no puede convenir las condiciones que a veces introducen estos grupos. Un itinerario de integración sólo puede funcionar con la participación, aceptación y compromiso de las personas afectadas, aunque no se puede admitir un uso de los recursos públicos a la carta que potencie una cultura del beneficio asistencial permanente. Tiene que existir un compromiso claro, y la intervención pública

debe controlar su ejecución. En cualquier caso, la sociedad en su conjunto tiene que participar en el esfuerzo que se debe realizar para proporcionar unas condiciones aceptables para que los itinerarios de inclusión funcionen de manera adecuada. Pero no puede repartir este esfuerzo de manera desigual, cargándolo en algunas zonas que tienen una densidad muy elevada de problemas sociales.

En este sentido, la experiencia también demuestra que no valen todas las alternativas de vivienda que se están ofreciendo. Por ejemplo, no están funcionando correctamente las grandes promociones, ni tampoco, las que se construyen en lugares aislados, o en espacios con una carga de problemas sociales ya importante. También parece claro que el régimen de tenencia debe adecuarse a los itinerarios de integración, aunque en los grupos con mayor deterioro el alquiler es sin duda el sistema con mejores resultados. Por todo ello, es imprescindible que los programas municipales dirigidos a proporcionar una oferta suficiente de viviendas protegidas estén subordinados a los criterios y necesidades derivadas de una política integral sobre la exclusión residencial.

La intervención social integral es un requisito imprescindible y permanente en los itinerarios de integración

Si lo social articula y vertebra los ejes definitorios de la intervención pública frente a la exclusión social, es normal que la experiencia demuestre que la intervención no se debe limitar a las tareas propias de la adjudicación de una vivienda social. Al contrario, la experiencia viene a ser muy clara al respecto, es imprescindible que exista un único trabajo social antes, durante, y después de la operación de vivienda.

Esto conduce a valorar de manera inestimable la importancia que tienen las actividades de preparación, acompañamiento y seguimiento de los procesos de intervención sobre las condiciones de alojamiento.

Ahora bien, muchas veces no se entiende correctamente lo que es una intervención social. Siguiendo los criterios que plantea Víctor Renes en un magnífico artículo (Renes, 2005), los criterios básicos que se deberían desarrollar en una intervención social de calidad son:

1. Las personas en situación de exclusión deben considerarse sujetos del proceso.
2. Se debe trabajar en red desde la complementariedad.
3. Hay que ofrecer recursos de calidad.
4. Hay que establecer un trabajo basado en el acompañamiento⁴.
5. Se debe construir en el proceso una comunidad acogedora y accesible.

4 En la misma línea que lo define Begoña Pérez Eransus (Pérez, 2005).

Estos criterios se deberían aplicar a todos los ámbitos de la intervención social en todos los terrenos, para intentar de esta manera modificar nuestra propia concepción de lo que se entiende por inserción social que en muchas ocasiones es enormemente ingenua, pues lo realmente importante y posible no es tanto conseguir terminar con la exclusión social, que es sobre todo una relación social que sobrepasa nuestros propios límites, sino avanzar más en términos de itinerarios, empezando a pensar sobre todo en términos más de camino que de meta (Renes, 2005). Por ello, también resulta imprescindible romper con la fragmentación de la intervención, en una concepción que considere que si bien las problemáticas concretas constituyen ejes posibles de intervención, como por ejemplo la vivienda, la intervención debe actuar sobre el conjunto de causas y factores que operan en el problema.

La participación es un componente esencial del éxito de la intervención

Una de las experiencias más comunes y generalizadas en el desarrollo de procesos de intervención es la importancia que tienen los procesos de participación social de las personas y grupos afectados. La experiencia demuestra que los procesos funcionan mucho mejor, y tienen mejores efectos cuando se consigue que el tejido social y vecinal los apoye y los sienta como suyos.

Ahora bien, la participación no es un proceso sencillo porque la sociedad madrileña tiene muchos problemas de articulación, y en no pocas ocasiones se interviene precisamente en espacios cuya cohesión social esta muy deteriorada. En este sentido, un requisito imprescindible para que la participación sea en realidad un proceso válido y beneficioso, es que exista un tejido social que sea capaz de generar sus propios procesos participativos, organizando a los propios vecinos.

Por tanto, la cuestión de la participación no puede limitarse a una mera cuestión de consulta, sino que debe ser la base para construir un proceso de corresponsabilidad y compromiso de los propios vecinos. No es aceptable, y es un error, que en operaciones urbanas que afectan a cientos de vecinos algunas personas provoquen procesos de negociación individual, y que se conviertan en obstáculos para el conjunto de vecinos.

Se debería avanzar en el camino de la participación unida a la corresponsabilidad, que implica una negociación, un acuerdo, y un pacto de cumplimiento. Cuando existan operaciones que afecten a unidades vecinales amplias, se debería buscar la fórmula de conceder un estatuto legal obligatorio a este pacto o compromiso vecinal. Sobre la base de la participación, también se pueden generar procesos de investigación que entronquen con la necesidad de un conocimiento más preciso de la realidad sobre la que se va a actuar. La idea de proceso como condición definidora de la intervención está presente también en la participación, que en general debe comprenderse como una forma eficaz de articular la sociedad civil.

Eficacia, transparencia y responsabilidad en la gestión pública

Los asuntos públicos se deben gobernar con eficacia, transparencia y responsabilidad, para que gocen de la suficiente legitimidad social que les permita convertirse en un factor de transformación en los procesos de exclusión social.

Un primer problema con el que se enfrenta la intervención es el de su eficacia, muy constreñida por las dependencias orgánicas que a veces conllevan la toma de determinadas decisiones sobre aspectos muy relevantes de la vida de las personas. La excesiva burocracia, y sobre todo la lentitud de algunas decisiones y procesos, que generan la desconfianza en la Administración, o el conformismo sobre lo público.

El desarrollo de procesos a medias, repartidos entre sus afectados, que además se prolongan en el tiempo, es algo que no se puede permitir porque actúa en contra de la misma intervención, y porque supone para las personas afectadas una sensación tremenda de impotencia y desesperación que contribuye a generar tensiones no deseadas que acaban afectando a la propia actuación pública.

El prestigio y la eficacia de la intervención también se ganan en las actividades de control que garantizan el buen uso, y en la legalidad de las decisiones para asegurar que los beneficiarios sean realmente los que corresponden. En este sentido hay una tarea fundamental que es la de velar por el buen uso de estos recursos, para reducir a mínimos la tasa de fraude, y para conservar de manera adecuada estos bienes públicos para que puedan estar siempre disponibles.

En este sentido, la puesta en marcha de nuevos criterios de calificación de la vivienda protegida y la puesta en marcha de servicios de inspección de vivienda pública pueden contribuir a la cualificación de la actuación pública en estos campos, aunque uno de los aspectos más deficientes se encuentra en el control de la situación de conservación del patrimonio público y de los servicios que los acompañan.

El componente espacial debe vertebrar la intervención pública integral

Por regla general, las problemáticas que conforman la exclusión residencial tienden a concentrarse en el espacio, generándose entonces un proceso de retroalimentación que acaba extendiendo el deterioro, produciendo un cambio de poblaciones que aumenta la desestructuración del tejido social, aumentando la cadena de vulnerabilidad que se está produciendo en algunas zonas. Aunque también existen situaciones de deterioro dispersas, la tendencia mayoritaria en estos momentos es, que la exclusión residencial aparezca como una condición definitiva de algunas zonas concretas.

La situación residencial se convierte en un factor de vulnerabilidad que contribuye al deterioro social, aunque también en zonas en las que existen problemas sociales concentrados, estos actúan como un factor de deterioro y agravamiento de los problemas residenciales. Por regla general, estos problemas se encuentran relacionados entre sí, por lo que las actuaciones puntuales y dispersas son fácilmente absorbidas, sin que puedan producir efectos de potenciación en los itinerarios de integración básicos⁵. Sin embargo, la experiencia de trabajo también viene a demostrar que si se sabe trabajar de manera adecuada, y con técnicas de intervención social apropiadas⁶, la concentración espacial de la vulnerabilidad puede pasar a convertirse en una magnífica oportunidad, en vez de una amenaza. La concentración de problemas requiere una preparación exhaustiva y programada del trabajo, con tiempos marcados desde abajo, y con procesos de participación permanentes.

La concentración espacial de estas problemáticas permite realizar un trabajo más complejo e integral, que considere en toda su complejidad la problemática de la exclusión, para que se estructure y organice un trabajo de intervención social en todos los terrenos (educación, salud, convivencia, vivienda, recursos individuales y habilidades, etc.) pero no coordinados, sino vertebrados en una lógica unitaria que puede desarrollarse con nuevas fórmulas organizativas.

Un trabajo eficaz requiere un sistema de evaluación continuado

No existen, o son muy minoritarios, los sistemas de evaluación que se aplican al trabajo de intervención sobre la exclusión residencial. Por regla general la evaluación que se realiza es exclusivamente cuantitativa, o al menos constituye su aspecto fundamental. Sin embargo, no existen evaluaciones sobre la eficacia de las intervenciones que se están haciendo en términos de consecución de objetivos sociales. A veces da la sensación de que el objetivo de la actuación es la misma actuación, y que la evaluación se limita a recoger lo que se ha hecho, valorando el éxito o el fracaso exclusivamente por ello.

Para que esta evaluación sea realmente eficaz, es necesario que exista previamente una estrategia definida y unos objetivos claros, que justifiquen y vertebran la propia intervención social. En realidad no suele existir en el trabajo de intervención social una tradición autocrítica, y muchas veces los sistemas que se montan son autojustificati-

5 En este sentido, aquí se comparte una de las conclusiones principales que se puede extraer de dos textos de Félix Arias sobre las zonas desfavorecidas y que llevan por título “La desigualdad urbana en España (2000)” y “Las periferias sociales: Los barrios desfavorecidos en las ciudades españolas (2000)”.

6 Una definición exhaustiva de la metodología del Trabajo Comunitario se encuentra en el libro de Joseph Manuel Barbero y Ferrán Cortès (2005).

vos, para dar una imagen exterior adecuada del acierto y eficacia de la gestión. Sin embargo, no cabe duda sobre la necesidad de articular sistemas de evaluación jerárquicos que permitan analizar con profundidad la eficacia de la intervención desde el desarrollo de la estrategia en la que se inserta, y en la consecución de los objetivos generales y parciales en los que se encuentra integrada.

CONCLUSIONES

A lo largo del artículo se ha tratado de presentar la situación de la intervención pública en relación con las problemáticas insertas en el amplio y diverso fenómeno de la exclusión residencial. El estado de la cuestión en esta materia plantea la necesidad de trabajar contemplando nuevos retos y procesos sociales que vienen a dificultar, aún más si cabe, la intervención sobre la exclusión residencial. Estos nuevos retos y procesos sociales, unidos a la amplia experiencia que se tiene sobre el papel desempeñado por la Administración Pública, han de llevar en la dirección de nuevos enfoques que permitan hacer frente a los procesos de exclusión residencial que tienen lugar en las ciudades españolas. Estos nuevos enfoques deben atender a una pérdida de peso del urbanismo en la intervención sobre la exclusión residencial; una mayor relevancia del componente social de la exclusión residencial; la incorporación de la definición de los itinerarios de integración destinados a la normalización de la población excluida; la articulación de una intervención social integral para la consecución de los itinerarios de integración; la inclusión de procesos participativos reales; una mayor eficacia, transparencia y responsabilidad en la gestión pública de las intervenciones sobre la exclusión; la vertebración de la intervención pública integral a través del componente espacial; y, por último, la implementación de sistemas de evaluación continuos que contribuyan a una mayor eficacia de la intervención pública.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, FÉLIX (2000): "La desigualdad urbana en España". Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento.

ARIAS, FÉLIX (2000): "Las periferias sociales: Los barrios desfavorecidos en las ciudades españolas", Documentación Social (119): 275-294.

ANTÓN, FERNANDO Y MARTÍNEZ, CARLOS (2008): "La senda tortuosa de las familias chabolistas. Entre las estrategias y las estructuras", Sociedad y Utopía (38) (En imprenta).

BARBERO, JOSEPH MANUEL Y CORTÉS, FERRÁN (2005): "Trabajo Comunitario, organización y desarrollo social". Madrid, Alianza Editorial.

CORTÉS, LUIS (1995): "La cuestión residencial. Bases para una Sociología del Habitar". Madrid, Editorial Fundamentos.

CORTÉS, LUIS; PLAZA, PILAR; Y FERNÁNDEZ, CELIA (2003): "Vivienda y Exclusión Social" en Aguilar, M.; Laparra, M. y Pérez, Begoña (coord.): Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid". Madrid, Comunidad de Madrid-Consejería de Servicios Sociales y Universidad Pública de Navarra: 285-405.

CORTÉS, LUIS; ANTÓN, FERNANDO; BUITRAGO, LUZ MÍRIAM; HITA, ARMONÍA; MARTÍNEZ, CARLOS, NAVARRETE, JIMENA (2005): "La exclusión residencial en el municipio de Madrid". Madrid, Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo, Ayuntamiento de Madrid (inédito).

CORTÉS, LUIS; ANTÓN, FERNANDO; MARTÍNEZ, CARLOS; Y NAVARRETE, JIMENA (2008): "La exclusión residencial en España", en Arriba, Ana (coord.) "Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social", en VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid, Cáritas: 347-368.

CORTÉS, LUIS Y NAVARRETE, JIMENA (2008): "Reflexiones en torno al sistema residencial y el derecho a la vivienda en nuestra sociedad", Sociedad y Utopía (38) (En imprenta).

COLECTIVO IOE (Pereda, Carlos; Actis, Walter; y de Prada, Miguel Ángel) (2005): "Inmigración y vivienda en España". Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (2008): "Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España, 2007". Madrid, Fundación Secretariado Gitano.

NOGUÉS, LUIS (2005): "El chabolismo horizontal en el municipio de Madrid". Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo, Ayuntamiento de Madrid.

PÉREZ, BEGOÑA (2005): "El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión", Documentación Social (135): 89-108.

RENES, VÍCTOR (2005): "Criterios y objetivos para la calidad en la intervención social", Documentación Social (135): 11-34.

LA PRESTACIÓN DE ALOJAMIENTO COMO INSTRUMENTO PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES

Darío Pérez Madera

DTS Col. nº 937

Profesor Asociado de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

A principios de los años ochenta se comienza a desarrollar el Sistema Público de Servicios Sociales, el cual, como tal, se configura como uno de los Sistemas de Protección Social del Estado Social que se pone en marcha en el marco de la actual Constitución. Este nuevo Sistema de Protección Social debe contar con una serie de instrumentos tangibles que se concretan en las prestaciones que recibe la ciudadanía. En este sentido, desde el principio se definió la prestación básica de alojamiento como una de las que conforma el referido Sistema de Servicios Sociales. Dicha prestación se entiende como un instrumento de apoyo y complementario a los procesos de intervención social que se desarrolla en el marco de dicho Sistema de Protección Social. Sin embargo, el desarrollo de esta prestación básica no ha sido satisfactorio y podemos afirmar con concreción que en presupuestos, recursos y centros, es muy deficitaria. Actualmente es la prestación básica más débil y de menor desarrollo del actual Sistema Público de Servicios Sociales.

PALABRAS CLAVE

Sistema Público de Servicios Sociales. Prestación básica de alojamiento. Instrumento de apoyo a la intervención social.

Sin lugar a dudas, uno de los logros de nuestro Estado Democrático, surgido desde la promulgación de nuestra Constitución, es la configuración de un novedoso Sistema de Protección Social que todos conocemos como Sistema de Servicios Sociales. Este Sub-sistema de Protección Social se ha venido configurando desde 1978 hasta el momento actual, partiendo, en muchos casos, de las anteriores estructuras de la Beneficencia Pública, de la Asistencia Social y sobre todo, a través de la creación de nuevos recursos, se toma la decisión política de dar forma a un Sistema de Protección Social que dé respuesta a las necesidades sociales. En un principio, los Ayuntamientos comenzaron a desarrollar este novedoso Sub-sistema de Protección, seguidamente continuaron las Comunidades Autónomas, las cuales, legitimaron dicho Sub-sistema desde la promulgación de las diferentes leyes Autonómicas de Servicios Sociales. Cabe recordar que la primera Ley se promulgó en el País Vasco en el año 1982 y en la Comunidad de Madrid se aprobó en el año 1984.

El Sistema de Servicios Sociales comenzó a desarrollar su contenido funcional y estructural, dando como resultado una serie de prestaciones que le ha configurado como sistema de protección social (información, ayuda a domicilio, convivencia, reinserción, alojamiento,...). Igualmente, se puso en marcha una red de Equipamientos Sociales como Centros de Servicios Sociales, Centros de Día, Residencias, Centros Ocupacionales, Centros de Acogida... En definitiva, poco a poco se fue construyendo el novedoso Sistema de Protección Social de Servicios Sociales que junto con el Sistema de Seguridad Social, Sanitario y Educativo, conforman lo que hoy conocemos como Estado Social, objetivo que se establece en el artículo 1º de nuestra Constitución.

Sin embargo, a pesar de reconocer el desarrollo de dicho Sistema de Protección Social, como uno de los logros de nuestro Estado Democrático, el Sistema de Servicios Sociales presenta debilidades que requieren de su correspondiente análisis. En este sentido, la prestación de alojamiento se constituye, en su desarrollo conceptual y concreción en dispositivos, en una de las debilidades del referido Sistema de Protección Social. Ello se puede observar en el propio desarrollo de dicha prestación en el marco del Plan Concertado de Prestaciones Básicas para las Corporaciones Locales, el cual ha sido un importante instrumento técnico y económico que ha posibilitado el desarrollo de los Servicios Sociales en las diferentes localidades de nuestro país. En el marco del referido Plan Concertado podemos ver los siguientes datos relativos a la prestación de alojamiento, en el primer lugar, el presupuesto destinado a dicha prestación en el año 2005 fue de 6.883.983 euros, lo que representaba el 1,96% del importe total del presupuesto destinado al conjunto de las prestaciones y por otra parte, con relación al desarrollo de los Equipamientos Básicos, los Centros de Acogida y Albergues acogidos a dicho Plan son en el primer caso de 14, lo que supone un total de 356 plazas y en el segundo caso, es decir, los Albergues son 13, representando un total de 738 plazas. Por el contrario, el número de Centros de Servicios Sociales es

de 1.258, cifra considerablemente mayor con respecto a los anteriores Equipamientos. Por otra parte, como otro ejemplo indicativo, se puede hacer referencia al estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2004, a raíz de las encuestas en centros a las Personas Sin Hogar, que señalaba que tres de cada cuatro centros de acogida/albergues son de titularidad privada. Ello suponía el 76'8% de los centros. En el anterior estudio realizado por la misma institución, es decir, en el desarrollado en el año 2002 los dispositivos públicos representaban el 72'8%. De igual modo, el estudio realizado por D. Pedro Cabrera en el año 2002, se señalaba una cifra muy similar. Se puede afirmar, por tanto, que la prestación de alojamiento en el conjunto del territorio nacional, destinada a los colectivos más excluidos y que manifiestamente carecen de techo, se constituye en una de las debilidades del actual Sistema de Servicios Sociales.

Si dicho análisis lo quisiéramos realizar sobre la propia Red de Atención Primaria y el correspondiente desarrollo de la prestación básica de alojamiento, el primer problema que tendríamos sería la falta de datos ya que como tal prestación, de forma específica, no se recoge en las múltiples memorias institucionales de los diferentes Sistemas Autonómicos y Municipales de Servicios Sociales. Sólo podemos volver a hacer referencia al dato aportado por las Memorias del Plan Concertado, que como se ha indicado, apenas tiene concreción presupuestaria.

Por tanto, la primera conclusión que podemos extraer es clara y manifiesta: la prestación de alojamiento es muy débil en su desarrollo y concreción en dispositivos y recursos. De igual modo, podemos afirmar que en muchos casos, es una prestación invisibilizada ya que no siempre es posible identificarla en medidas concretas; presupuestos, iniciativas asistenciales, etc. Esta situación, por ejemplo, no se produce con la Prestación Básica de la Ayuda a Domicilio, la cual, como tal, tiene un reconocimiento expreso y un desarrollo, incluso, legislativo como derecho de los usuarios del Sistema de Servicios Sociales. Como ejemplo podemos indicar que en el Ayuntamiento de Madrid el presupuesto destinado en el año 2008 a esta prestación fue de 112.000.000 euros, lo que supone el 43% con respecto al presupuesto total de dicha Institución.

Dicha debilidad de la prestación de alojamiento en el marco del Sistema de Servicios Sociales ya nos plantea una primera limitación a la hora de analizar cómo la misma se constituye en un instrumento más de intervención, ya que evidentemente el escaso desarrollo de la referida prestación no nos permite contar con un número importante de experiencias que se desarrollen en dicho campo de intervención.

Sin embargo, debemos afirmar que la prestación de alojamiento, por sí misma, no es suficiente; como se ha señalado, se debe entender como un instrumento de la intervención social que se realiza en el marco del Sistema de Servicios Sociales, entendi-

do éste como un Sub-sistema de apoyo social a situaciones de personas que presentan la necesidad de un techo, con independencia de las razones que generan dicha necesidad social. Por ello, no se debe confundir el derecho a la prestación básica de alojamiento en el marco del Sistema de Servicios Sociales con el derecho social a una vivienda. Es cierto que la necesidad social de un techo aún hoy en España no pasa de ser una declaración de principios y deseos, establecido en nuestra actual Constitución (artículo 47). Aún no se configura como un derecho social exigible ni reclamable. Las políticas públicas de vivienda desarrolladas desde las diferentes Administraciones pretenden compensar este déficit. Ahora bien, cabe reconocer que a pesar de los esfuerzos institucionales desarrollados en esta materia, resultan aún hoy insuficientes.

Por tanto, como se ha indicado se debe señalar la necesidad de articular Políticas Sociales de Vivienda, las cuales, en sí mismo, tienen un importante papel preventivo para colectivos en situación de riesgo social e incluso para personas en situación de exclusión que se encuentran en procesos estables de intervención por parte de los Servicios Sociales Especializados que atienden a personas que carecen de techo u hogar. La consecuencia de dicho déficit del desarrollo de unas políticas de vivienda social es de todos conocida; dificultades de emancipación de los jóvenes, reducción de la tasa de nupcialidad, retraso en el desarrollo de las mismas, reducción de la tasa de natalidad, problemas de incorporación social de los inmigrantes recién llegados a nuestro país, malas condiciones de habitabilidad en viviendas de personas en situación de precariedad económica y lo más grave, esta situación favorece los procesos que definimos de exclusión residencial, donde la precariedad y/o ausencia de vivienda se convierte en un factor claro favorecedor e incluso causante de los procesos de exclusión que hoy se vive en muchas de las ciudades de nuestro país.

Sin lugar a dudas, desde el marco de las actuales teorías de la exclusión, la pérdida de la vivienda y/o de un techo, o la dificultad de acceso a la misma, se convierte en uno de los factores y/o acontecimientos vitales que inciden, en el ámbito personal, en la instauración de procesos de exclusión, cuya causa es de origen estructural ya que en nuestra sociedad la vivienda es un bien económico de mercado y no supone un bien público. La consecuencia es que hoy nos encontramos con grandes grupos sociales que, siguiendo el esquema explicativo de Robert Castell sobre la exclusión, sufren diariamente los procesos de exclusión residencial. En primer lugar, grupos vulnerables que están amenazados por la situación de precariedad e inestabilidad en la vivienda. En segundo lugar, colectivos que sufren procesos consolidados de exclusión, donde la pérdida permanente de la vivienda se convierte en un factor determinante en los procesos de exclusión ya consolidados. Por último, queda el grupo social que numéricamente no constituye un dato significativo, pero que, desde el punto de vista cualitativo supone un importante grupo social. Se trata de las Personas Sin Hogar, colectivo social que se caracteriza por la pérdida absoluta de toda vinculación

con las posibilidades de acceso a una vivienda y que se tiene que conformar, en muchos casos, con la respuesta paliativa y de urgencia que se proporciona desde los Centros de Acogida, los cuales, además de cubrir la necesidad de alojamiento pretenden ser una oportunidad para reiniciar procesos personales de inserción social.

Ante estos tres grupos sociales, principalmente el primero y el segundo, donde la ausencia y/o precariedad de la vivienda y/o techo se convierte en uno de los factores que favorecen los procesos personales de exclusión. En este apartado debemos reflexionar sobre el papel que puede jugar la actual Red de Servicios Sociales, la cual, entre sus prestaciones básicas, tal y como se ha indicado, se define la prestación de alojamiento. Con relación al tercer grupo, es decir, las Personas Sin Hogar, los profesionales del sector reconocen que en este colectivo social no sólo es la ausencia de una vivienda y/o techo la que ha favorecido su situación. Se señala que en estos procesos de exclusión están presentes otros factores de carácter personal tales como: trastorno mental, las adicciones, déficit personales de orden psicológico y/o social, carencia de redes de apoyo familiar y social, etc.

Como se ha señalado anteriormente, en las situaciones de vulnerabilidad y de riesgo de exclusión, la ausencia de vivienda y/o techo o el déficit de la misma, puede constituir un factor favorecedor para el inicio de los procesos de exclusión. En este sentido, la Red de Servicios Sociales puede asumir su papel específico como sub-sistema de Protección Social complementario y/o sustitutivo, con carácter temporal y transitorio, al que debe ser el Sistema Social de Vivienda, el cual, hoy se concreta en los Programas e iniciativas de Promociones Públicas de Vivienda que realizan las diferentes Administraciones, principalmente las Comunidades Autónomas y los propios Ayuntamientos. Como se ha señalado, la prestación de alojamiento a dichos colectivos debe entenderse en clave de transitoriedad y provisionalidad e incluso, como una respuesta de Urgencia/Emergencia Social. En ningún caso, dicha prestación como modalidad de ayuda del Sistema de Servicios Sociales puede, sustituir al reivindicado derecho social de la vivienda y mucho menos, sustituir a las necesarias políticas sociales de vivienda que todo Estado Social debe asumir como respuesta a las disfunciones del mercado, el cual genera estados y situaciones de desigualdad con relación al acceso a una vivienda digna para los ciudadanos que viven en este país.

Por tanto, parece oportuno, en primer lugar, diferenciar el derecho al acceso a una vivienda digna y cómo ésta juega un papel de socialización e integración social, con relación a la prestación de alojamiento que es propia del Sistema de Servicios Sociales, la cual, puede asumir, según el caso, un importante papel como mecanismo preventivo en situaciones de riesgo o bien desarrollar su función como instrumento de inserción para aquellos colectivos que no cuentan con una vivienda propia y que se encuentran inmersos en un proceso de exclusión. Como se ha indicado, la prestación de alojamiento no puede sustituir el derecho social de acceso a una vivienda y mu-

cho menos, puede desactivar la programación y ejecución de los necesarios Planes de Vivienda Social para grupos vulnerables o en situación de riesgo social.

Por ello, si entendemos la prestación de alojamiento como un instrumento de apoyo a las intervenciones técnicas que se desarrollan en el Sistema de Servicios Sociales (Programas de Acompañamiento Social), esta prestación, de carácter temporal y transitorio se debe prestar, principalmente, en contextos no insitucionalizadores, es decir, se debe huir de dispositivos como Centros de Acogida, Albergues y recursos similares. Esta prestación en este nivel se puede concretar en ayudas económicas de emergencia para el pago temporal de alquileres de viviendas o bien, en el pago de plazas en pensiones u otros alojamientos hosteleros. En todo caso, como se ha señalado debe ser una prestación transitoria y enmarcada en programas cuyo objetivo debe ser la prevención en la instauración de procesos de exclusión donde la pérdida de un techo se constituya en sí mismo, en un factor que agrave dichos procesos de exclusión.

En este sentido, hay que definir la prestación de alojamiento, como se ha indicado, como un instrumento de intervención del Sistema de Servicios Sociales, la cual, como señala el Plan Concertado de Prestaciones Básicas para las Corporaciones Locales “es aquella prestación que da respuesta a la necesidad de toda persona de disponer de un espacio digno donde alojarse y en el que desarrolla los aspectos más elementales de la convivencia social”. De igual modo señala que “supone garantizar, desde la Red Básica de Servicios Sociales de Atención Primaria, los recursos de apoyo y/o realización de las gestiones necesarias para solucionar los problemas de alojamiento, temporal o permanente, que pueda presentar cualquier persona, debido a circunstancia de conflicto en su entorno de convivencia, situaciones de marginación y emergencia u otras problemáticas específicas, propias del ámbito de competencia de los Servicios Sociales”. Según el referido Plan la prestación de alojamiento “se destina a las personas imposibilitadas de satisfacer las necesidades básicas, con graves deficiencias de convivencia socio-familiar y por carecer de un alojamiento digno y estable a las, que se les ofrece centros de alojamiento estable o temporal”. En este mismo marco, como se ha indicado, la prestación de alojamiento puede jugar un importante papel como instrumento de intervención con aquellas personas que ya se encuentran inmersas en procesos de exclusión, donde la pérdida de un techo juega un especial papel como agente facilitador de dicho proceso.

En este caso ya estamos ante situaciones donde la prestación de alojamiento juega un papel clave en los procesos de intervención como un instrumento y/o contexto para el desarrollo de los procesos de intervención social. Como se ha indicado, según las circunstancias personales de cada caso, la prestación de alojamiento puede concretarse en recursos no insitucionalizadores (plazas en alojamientos hosteleros, pisos con acompañamiento social, etc...) o bien, en Dispositivos de claro contenido

institucionalizador (Centros de Acogida, Dispositivos residenciales, etc...). El criterio para hacer uso de un tipo de recursos u otro se debe contemplar específicamente por parte del profesional responsable de la intervención, partiendo del criterio general de priorizar dispositivos de alojamiento con un contenido más normalizador, dejando para situaciones de dependencia social, física¹ y/o psíquica el uso de los recursos de alojamiento más institucionalizados.

Por tanto, podemos afirmar, que la prestación de alojamiento, en sí misma, se configura como un instrumento más del Sistema de Servicios Sociales que debe jugar un importante papel en los procesos de intervención con personas en situación de necesidad social donde la ausencia de una vivienda y/o techo se constituye en sí misma en factor exclusógeno. Por ello, parece oportuno, seguidamente, realizar un recorrido en el que se analizará cómo se ha recogido dicha prestación en los actuales marcos normativos Autonómicos de Servicios Sociales, los cuales, se configuran como instrumentos legitimadores de los Sistemas de Servicios Sociales que se han desarrollado en nuestras Comunidades Autónomas. En este sentido, puede ser ilustrativo observar el siguiente cuadro, en el cual, por una parte se recoge cómo se hace referencia a la prestación de alojamiento como una prestación de dicho Sistema y por otra, se presentan cómo en las diferentes leyes se concreta la misma en los distintos tipos de Equipamientos y/o Dispositivos.

Reconocimiento de la prestación de Alojamiento en las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales de 1ª y 2ª Generación

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA	LAPSO TEMPORAL	1ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES	LAPSO TEMPORAL	2ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES
ANDALUCÍA	L.O. 6/1981, de 30 de diciembre	6 años 4 meses	Ley 2/1988 de 4 de abril <ul style="list-style-type: none"> • No hay referencia a la prestación de alojamiento. • Art.12: "Equipamientos" Los centros de Acogida 		
ARAGÓN	L.O. 8/1982, de 10 de agosto	4 años 7 meses	Ley 4/1987 de 25 de marzo <ul style="list-style-type: none"> • No hay referencia a la prestación de alojamiento. • No hay referencia a los Equipamientos como los centros de Acogida y/o Albergues. 		

1 Aquí podemos hacer referencia a la idea planteada por el profesor Miguel Laparra sobre la "discapacidad" o "dependencia" social, haciendo referencia a los colectivos sociales que carecen de autonomía personal que dificulta el proceso personal de incorporación social realizado sin necesidad de apoyo técnico y profesional.

**LA PRESTACIÓN DE ALOJAMIENTO COMO INSTRUMENTO PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL
EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA	LAPSO TEMPORAL	1ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES	LAPSO TEMPORAL	2ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES
ASTURIAS	L.O. 7/1981, de 30 de diciembre	5 años 4 meses	<p>Ley 5/1987 de 11 de abril</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.6: "Funciones y Prestaciones Básicas. Señala la prestación de alojamiento temporal o permanente. • No hay referencia a los dispositivos o equipamientos de Acogida. 	15 años 10 meses	<p>Ley 1/2003 de 24 de febrero</p> <ul style="list-style-type: none"> • No señala la prestación de Alojamiento. Sin embargo el Art.19 Apartado de las Prestaciones del Sistema, reconoce el desarrollo de Programas de Alojamiento. • Art.11: "Funciones de los Servicios Sociales Generales". Señala el desarrollo de Programas de Alojamiento Alternativo.
CANARIAS	L.O. 10/1982, de 10 de agosto	4 años 8 meses	<p>Ley 9/1987 de 28 de abril</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.6: "Servicios Sociales y Comunitarios". Refiere formas alternativas a la Convivencia y se debe entender como alojamiento. • Art.7: "Servicios Sociales Especializados". Se hace referencia a los Centros de Acogida. 		
CANTABRIA	L.O. 8/1981, de 30 de diciembre	10 años 5 meses	<p>Ley 5/1992 de 27 de mayo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.5. "Servicios Sociales Comunitarios" Señala como contenido de los mismos, "Promover Alternativas de Convivencia", puede estar relacionado con la prestación de alojamiento. • El Art.9 "Equipamientos". Señala a los Centros de Acogida y a los Albergues como dispositivos especializados. 	14 años 10 meses	<p>Ley 2/2007 de 27 de marzo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.14: "Funciones de los Servicios Sociales de Atención Primaria". Apoyo a la Unidad de Convivencia. No menciona la prestación de alojamiento. • Hace referencia a diversos equipamientos de Alojamiento; centros de noche, Residencia, etc... No hace referencia los Centros de Acogida.
CASTILLA-LA MANCHA	L.O. 9/1982, de 10 de agosto	3 años 8 meses	<p>Ley 3/1986 de 17 de abril</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.9: "De los Servicios Sociales". Señala el Servicio de Convivencia como estructura que posibilita el alojamiento temporal y/o permanente. Lo identifica como un Servicio Social General. • Art.12: "Servicios Sociales Especializados". Hace referencia a los Centros de Acogida. 		

**LA PRESTACIÓN DE ALOJAMIENTO COMO INSTRUMENTO PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL
EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA	LAPSO TEMPORAL	1ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES	LAPSO TEMPORAL	2ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES
CASTILLA-LEÓN	<i>L.O. 4/1983, de 25 de febrero</i>	5 años 10 meses	<p>Ley 18/1988 de 28 de diciembre</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.6: Servicios Básicos". Hace referencia a la Promoción de la Convivencia. Se establece la relación con la prestación de alojamiento. • Art.17: "Equipamientos de los Servicios Sociales Especializados". Hace referencia a los Centros de Acogida. 	11 años 10 meses	<p>Ley 1/2003 de 24 de febrero</p> <ul style="list-style-type: none"> • No señala la prestación de Alojamiento. Sin embargo el Art.19 Apartado de las Prestaciones del Sistema, reconoce el desarrollo de Programas de Alojamiento. • Art.11: "Funciones de los Servicios Sociales Generales". Señala el desarrollo de Programas de Alojamiento Alternativo.
CATALUÑA	<i>L.O. 4/1979, de 18 de diciembre</i>	5 años 11 meses	<p>Ley 26/1985 de 27 de diciembre</p> <ul style="list-style-type: none"> • No hay referencia ni a la prestación de alojamiento ni a la prestación de convivencia. En el Art.5: "Áreas de Atención" señala la necesidad de articular unidades de convivencia alternativa. • No hay referencia a los Equipamientos de Acogida. 	11 años 10 meses	<p>Ley 12/2007 de 11 de octubre, de Servicios Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.21: "Prestaciones del Sistema", en el apartado h) señala: "intervención residencial sustitutiva del hogar". • Art.7: "Sistema con necesidad de atención social". Señala la necesidad social la relacionada con la falta de vivienda. • No hace referencia al término de prestación de alojamiento. solo señala la prestación residencial
GALICIA	<i>L.O. 1/1981, de 6 de abril</i>	6 años 1 mes	<p>Ley 3/1987 de 27 de mayo</p> <ul style="list-style-type: none"> • No hay referencia a la prestación de alojamiento ni a la de Convivencia. • Se hace referencia a los Centros de Acogida. "Servicios y Equipamientos". Indica que son de apoyo a la red Comunitaria. 	5 años 10 meses	<p>Ley 4/1993 de 14 de abril</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.8: Señala como Programa de la Red de Servicios Sociales de Atención Primaria, en su apartado 5 "Programa de Convivencia Alternativa". Se plantea como el recurso que proporciona alojamiento temporal. • Art.10: "Equipamientos". Señala los Centros de Acogida.

**LA PRESTACIÓN DE ALOJAMIENTO COMO INSTRUMENTO PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL
EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA	LAPSO TEMPORAL	1ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES	LAPSO TEMPORAL	2ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES
MADRID	L.O. 3/1983, de 25 de febrero	1 años 4 meses	<p>Ley 11/1984 de 6 de junio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.9: "Servicio de Convivencia". Lo define como un Servicio General y hace referencia en el marco del mismo a la prestación de Alojamiento temporal o permanente. • Art.12: "Equipamientos". Hace referencia a los Centros de Acogida 	18 años 9 meses	<p>Ley 11/2003 de 27 de marzo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.18: "Prestaciones materiales". Reconoce la prestación residencial que comporta el alojamiento. • Art.31: "Funciones de la Atención Social Primaria". Apartado f/. Señala la gestión de prestaciones materiales entre las que se encuentra el acogimiento en Centro de Acogida.
VALENCIA	L.O. 5/1982, de 1 de julio	7 años	<p>Ley 5/1989 de 6 de julio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.8: "Los Servicios Sociales Generales" Señala el Servicio de Acogida como responsable de atender la necesidad de alojamiento de carácter temporal y permanente. 	9 años	<p>Ley 5/1997 de 25 de julio</p> <ul style="list-style-type: none"> • No hace referencia a la prestación de alojamiento. • Art.29: "Equipamientos, Programas y Prestaciones económicas". Señala el Centro de acogida como dispositivo de alojamiento.
EXTREMADURA	L.O. 1/1983, de 25 de febrero	4 años 1 mes	<p>Ley 5/1987 de 6 de abril</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.8: "Servicio Social de Convivencia e Inserción". Establece la competencia del alojamiento temporal o permanente. • Señala los Centros de Acogida según colectivos de atención: Menores (Art. 9) y Mayores (Art. 13). 		
BALEARES	L.O. 2/1983, de 25 de febrero	5 años 11 meses	<p>Ley 9/1989 de 11 de febrero</p> <ul style="list-style-type: none"> • No hay referencia a la prestación de Alojamiento. • No hay referencia a los dispositivos de Acogida. 		

**LA PRESTACIÓN DE ALOJAMIENTO COMO INSTRUMENTO PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL
EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA	LAPSO TEMPORAL	1ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES	LAPSO TEMPORAL	2ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES
LA RIOJA	L.O. 3/1982, de 9 de junio	7 años 10 meses	<p>Ley 2/1990 de 10 de mayo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce el Servicio de Convivencia en el Art.5: "Servicios Sociales Generales". El desarrollo de este servicio se corresponde con el contenido de la prestación de alojamiento. • -En el Art.18: "Equipamientos". Se señala los Centros de Acogida. 	11 años 9 meses	<p>Ley 1/2002 de 1 de marzo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.8: "Funciones de los Servicios Sociales de Primer Nivel". Señala: "Proporcionar con carácter temporal o permanente medidas efectivas de convivencia. • Art.9: "Equipamiento de Servicios Sociales de Primer Nivel". Señala los Centros de Acogida como dispositivo generalista. • Art. 11 "Funciones de los Servicios Sociales Especializados". Establece la prestación de alojamiento como dispositivo especializado y señala en su Art. 12 el Centro de Acogida como Equipamiento de la red. • Art.28: "Prestaciones del Sistema", reconoce la prestación de alojamiento como básica del Sistema.
NAVARRA	L.O. 13/1982, de 10 de agosto	7 meses	<p>Ley Foral 14/1983 de 30 de marzo</p> <ul style="list-style-type: none"> • No hay referencia a la prestación de alojamiento o convivencia. • No hay referencia a los Equipamientos de Acogida. 	23 años 9 meses	<p>Ley Foral 15/2006 de 14 de diciembre</p> <ul style="list-style-type: none"> • No hace referencia a la prestación de alojamiento. • Art.20: "Contenido mínimo de los Servicios Sociales de ámbito general". Señala el Programa de Acogida. Hace referencia a las "Casas de Acogida" como recursos de alojamiento temporal.
PAÍS VASCO	L.O. 3/1979, de 18 de diciembre	2 años 5 meses	<p>Ley 6/1982 de 20 de mayo</p> <ul style="list-style-type: none"> • No hay referencia a la prestación de alojamiento o convivencia. • No hay referencia a los Equipamientos de Acogida. 	14 años 5 meses	<p>Ley 5/1996 de 18 de octubre</p>

**LA PRESTACIÓN DE ALOJAMIENTO COMO INSTRUMENTO PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL
EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA	LAPSO TEMPORAL	1ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES	LAPSO TEMPORAL	2ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES
MURCIA	L.O. 4/1982, de 9 de junio	3 años 6 meses	<p>Ley 8/1985 de 9 de diciembre</p> <ul style="list-style-type: none"> Los Art.16,17,18 desarrollan la definición, contenido y funciones del "Servicio Social de Convivencia". El contenido del mismo tiene relación con la prestación de alojamiento. Los Equipamientos se relacionan según colectivos. De esta forma se recoge los Centros de Acogida en infancia (Art. 22), Juventud (Art.26), Mayores (Art.30), Discapacitados (Art.34), y Mujer (Art.46). 	17 años 4 meses	<p>Ley 3/2003 de 10 de abril</p> <ul style="list-style-type: none"> No hace referencia a la prestación de alojamiento. No hay referencia a los Equipamientos de Acogida

Una vez presentado el referido cuadro, podemos sacar algunas consideraciones generales:

1. En primer lugar, cabe señalar que no se cuenta con una definición homogénea de la prestación de alojamiento en el marco de los diferentes Sistemas Autonómicos de Servicios Sociales. Como sucede en otros aspectos del referido Sub-sistema de Protección Social, nos encontramos ante una diversidad y heterogeneidad de definiciones y desarrollo práctico de dicha prestación. Incluso, en algunos casos, no se hace ni referencia a la misma, lo que genera un vacío en su desarrollo y concreción en Dispositivos y Recursos.
2. La prestación de alojamiento se relaciona en muchos textos normativos con el concepto de convivencia. Por tanto, en muchas leyes, de forma explícita no se hace referencia a la prestación de alojamiento, pero se incorpora en el marco de la prestación de convivencia.
3. La relación de dispositivos que concretan la prestación de alojamiento en las diferentes leyes Autonómicas de Servicios Sociales, es igualmente heterogénea y diversa. No hay un catálogo único de servicios y/o recursos que identifiquen homogéneamente la prestación de alojamiento en el Sistema de Servicios Sociales. En unos casos se hace referencia a los centros de acogida, en otros se refiere a residencias, etc. En definitiva, se realiza una presentación de recursos con un carácter poco preciso.
4. En unos casos, la prestación de alojamiento se establece como básica del sistema y otros, es catalogada como prestación especializada según los colectivos sociales a los que se atiende.
5. En aquellos casos donde se ha promulgado una Ley de 2ª Generación de Servicios Sociales, no se observa una mejora sustancial con relación a la anterior Ley

de 1ª Generación a pesar de la experiencia acumulada sobre la necesidad de concreción y desarrollo de la prestación de alojamiento como instrumento del Sistema de Servicios Sociales, no ha supuesto un estímulo para mejorar los aspectos teóricos y prácticos de esta prestación. Por tanto, se puede afirmar que se mantiene la falta de una definición y desarrollo homogéneo de la prestación de alojamiento.

6. No existe una homogeneidad en la definición de los Equipamientos que garantizan la prestación de alojamiento. En unos casos se establecen como recursos de primer nivel y en otros se configuran como dispositivos de la red especializada. Es importante destacar, en este apartado que sólo una Ley hace referencia al Albergue como dispositivo de acogida (Ley de 1ª Generación de Cantabria promulgada en el año 1992) el resto de leyes, cuando mencionan algún dispositivo, hacen referencia exclusivamente a los Centros de Acogida.

Como resultado general del análisis realizado sobre las diferentes leyes Autonómicas de Servicios Sociales, podemos afirmar que la prestación de alojamiento no está definida claramente en el marco de los Sistemas Autonómicos de Servicios Sociales y por otra parte, como sucede con otros aspectos del mismo, su reconocimiento es muy desigual en el conjunto del territorio nacional. El resultado, como se ha indicado, es que hoy podemos afirmar que la prestación de alojamiento en el Sistema de Servicios Sociales apenas se ha desarrollado y por tanto, se puede señalar que constituye una de las debilidades del mismo. Como resultado, en nuestra práctica cotidiana profesional, reconocemos las dificultades que nos surgen cuando llega a nuestro despacho una persona o familia que requiere la articulación y desarrollo de la prestación de alojamiento como consecuencia de una situación de Emergencia y por tanto imprevista (abandono, expulsión del domicilio, incendio, etc.) y por supuesto, en aquellos casos de riesgo social en los que el propio proceso de vulnerabilidad nos viene avisando que en un plazo de tiempo determinado la persona o la familia va a quedarse en la calle (desahucio por impago, declaración de ruina, asentamiento en chabola, etc...). En los primeros casos, las situaciones de Emergencia, la respuesta que muchas veces se proporciona se encuentra en las débiles redes familiares y sociales que tienen dichas personas. Incluso, se llega a articular una respuesta paliativa y muy transitoria a través del pago de una pensión o similar. En los segundos casos, es decir, situaciones de vulnerabilidad donde la pérdida del alojamiento va a suponer en muchos casos el inicio de procesos graves de exclusión, las respuestas provisionales y de proximidad no son posibles ya que las mismas no tienen la capacidad suficiente de respuesta y la oferta institucional es muy escasa y limitada. La consecuencia es el agravamiento de la situación de vulnerabilidad como consecuencia de la pérdida de un espacio estable de convivencia e interacción, donde la pérdida de un lugar para vivir puede suponer agravar el proceso de deterioro personal y social. Todo ello sin olvidar que en un modelo de intervención social basado en la territorialidad como eje de derechos sociales (empadronamiento) y de la necesidad de un espacio o territorio

estable para la actuación profesional (intervención comunitaria), supone que la pérdida de la vivienda hace que el sujeto comience un proceso de itinerancia y movilidad residencial, lo que va a dificultar, según los ejes anteriores, el acceso a derechos sociales y a una intervención profesional sostenida.

No cabe duda que en el marco del actual Sistema Público de Servicios Sociales, el escaso desarrollo de la prestación de alojamiento al amparo del actual Plan Concertado incide en la escasez de dicha prestación en la Red de Atención Primaria y Especializada del referido Sub-Sistema Público de Protección Social. Ante lo cual, parece oportuno realizar algunas propuestas de cara a superar la actual situación de debilidad de la prestación de alojamiento en los Sistemas Autonómicos y Municipales de Servicios Sociales. En este sentido, se propone:

1. Delimitar y diferenciar claramente el derecho social que posibilita el acceso a una vivienda con el desarrollo de la prestación de alojamiento como un instrumento temporal y transitorio de intervención en el marco del Sistema de Servicios Sociales. En este sentido, en ningún momento, la prestación de alojamiento debe sustituir las políticas sociales de vivienda.
2. Clarificar el contenido y las formas de desarrollo de la prestación de alojamiento temporal en el marco del Sistema de Servicios Sociales. En este sentido, cabe reconocer, en principio, dos formas de desarrollo de la misma. La primera la no institucionalizadora que se concreta en ayudas económicas que posibilitan que el individuo y/o familia pueda acceder a una vivienda, en régimen de alquiler o formas similares de carácter espontáneo de respuesta a dicha necesidad de techo (alojamiento en hostel/hotel, acogida en familias, etc.), evitando así procesos de institucionalización. De esta forma se garantiza que el nivel de autonomía del usuario sea adecuado. En segundo lugar, nos encontramos con la prestación de alojamiento en forma de Equipamiento/Recurso (Centros de Acogida, Albergues, Residencias, etc.), los cuales, juegan un importante papel de apoyo a los procesos de intervención social. La prestación de alojamiento se desarrolla en un marco más institucionalizador y se proporciona a sujetos con un menor grado de autonomía personal.
3. Incorporar claramente la prestación de alojamiento, como una prestación básica del Sistema Público de Servicios Sociales, en los diferentes marcos normativos autonómicos de Servicios Sociales. Ello supondrá legitimar normativamente dicha prestación. A su vez, permitirá que las distintas Administraciones competentes en la materia asuman el desarrollo de esta prestación. En todo caso, la prestación de alojamiento en el marco del Sistema de Servicios Sociales se debe entender como un instrumento más de la intervención social. Por tanto, la misma no puede proporcionarse de forma aislada o descontextualizada de los Programas individualizados de intervención social. Debe proporcionarse la prestación de alojamiento con acompañamiento social.

4. Se debe asumir política, institucional y técnicamente la prestación de alojamiento y por tanto, el desarrollo de los dispositivos y equipamientos que su articulación requiera. Ello supone dotar presupuestariamente los Planes Estratégicos y Programas Sectoriales para que den respuesta a las diferentes formas de manifestarse la necesidad de alojamiento.
5. La prestación de alojamiento se debe entender, en el marco del Sistema de Servicios Sociales como un instrumento más de la intervención técnica, es decir, de completar, mejorar y reforzar los procesos de acompañamiento social que se definen en el marco del referido Sub-sistema de Protección Social. Por tanto, no puede proporcionarse de forma aislada y carente de un proceso de intervención social estable y definido por los profesionales del Trabajo Social.
6. En este sentido, se debe reconocer el papel de la prestación de alojamiento como instrumento preventivo en situaciones de riesgo social y/o vulnerabilidad. De igual modo, puede jugar un importante papel como instrumento de apoyo a la intervención social que se realiza con colectivos en situación de exclusión, donde la pérdida de un techo ha sido uno de los elementos favorecedores de dicho proceso.
7. Se hace necesario definir y desarrollar los diferentes equipamientos de la red de Servicios Sociales que hacen posible la articulación de la prestación de alojamiento. En este sentido, como se ha indicado anteriormente, se deben desarrollar diferentes formas de ayuda económica que posibiliten el alojamiento no institucionalizado (ayuda para el pago de alquiler de un piso, ayuda económica para el pago en la estancia temporal en un alojamiento hostelero), así como el desarrollo de las diferentes formas de prestación de alojamiento en dispositivos y/o recursos. Se trata de una modalidad prestacional institucionalizadora (centros de acogida, pisos con acompañamiento social, Miniresidencia, etc.).
8. Se requiere definir aquellos colectivos vulnerables donde la prestación de alojamiento, como una prestación de urgencia/emergencia, constituye un factor preventivo de procesos de exclusión: ancianos, extranjeros recién llegados, ciudadanos en situación de precariedad, mujeres que han sufrido la violencia de género y/o doméstica, menores, etc....

Sin lugar a dudas, podemos concluir que la prestación de alojamiento, como instrumento de apoyo a las intervenciones sociales que se realizan en el marco del Sistema de Servicios Sociales se configura hoy como una realidad, en el conjunto del territorio nacional, que carece de apoyo institucional, económico e incluso técnico, para su desarrollo y consolidación como una prestación básica más del referido Sub-sistema de Protección Social. Ello, evidentemente, puede facilitar que los procesos de exclusión residencial se consoliden y generen situaciones personales de riesgo social y sobre todo, procesos estables de exclusión cuyo resultado pueden llegar a ser las situaciones extremas de “sinhogarismo” y desarraigo social.

Para finalizar, desde una óptica positiva, debemos reconocer la debilidad del Sistema de Servicios Sociales, con relación al desarrollo de la prestación básica de alojamiento, como una oportunidad para reflexionar sobre la definición, contenido y concreción del referido Sub-Sistema de Protección Social. Han pasado más de 20 años desde que se configuró el Sistema de Servicios Sociales, en el marco de nuestro actual Estado Democrático. En este periodo, los colectivos sociales en situación de necesidad, las necesidades sociales, y los modos de respuesta, se han visto considerablemente modificados con relación al punto de partida de mediados de los años ochenta. Por ello, puede ser oportuno aprovechar estos espacios de reflexión para incorporar aquellas iniciativas que mejoren y adecúen el actual Sistema de Servicios Sociales a las nuevas situaciones que se nos presentan en los primeros años del siglo XXI.

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA VIDA COTIDIANA

Ángela Sánchez Hernández

Mediadora Social Intercultural

Coordinadora de Proyectos del Dpto. de Acción Social
de la Asociación Provivienda

Eduardo Gutiérrez Sanz

DTS Col. n° 7589

Licenciado en Derecho

Coordinador del Área de Proyectos y Estudios de la Asociación Provivienda

RESUMEN

En este artículo partimos de situaciones reales para reflexionar sobre cómo la carencia de una vivienda afecta a más derechos básicos aparte del propio derecho a la vivienda. Esos derechos comprenden desde nuestra dimensión más íntima a nuestra dimensión social, pero son claves para poder desarrollar una vida digna.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la vivienda. Derechos vinculados. Intimidad. Seguridad. Salud. Familia. Empleo. Participación. Vida digna.

María¹ va a trabajar todos los días con una enorme sensación de inseguridad. No es que tema perder su empleo en estos tiempos de crisis, ni que llegue tarde, ni tiene problemas con su jefe. María está insegura porque su hija adolescente, con la que comparte habitación, se ha quedado sola en casa. En realidad no está sola, y ése es el problema. Ambas conviven con otras personas en un mismo piso y a María, que tiene horario de tarde en el trabajo, le preocupa porque son todos hombres, porque beben mucho y porque la semana anterior su hija tuvo que encerrarse en la habitación al sentir cómo la miraban. Así que ha salido un poco antes para comprar una cerradura.

La Constitución Española reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Así que María no sabe bien si no tiene una vivienda porque no es española o porque no tiene suficiente dinero para pagarse el derecho. El caso es que la Constitución Española (a partir de ahora CE) también recoge el derecho, para todos (y todas, se entiende), a la seguridad. Y ella se siente amenazada, no por ella –ya vivió así cuando llegó– sino por la seguridad de su hija. Desde hace tiempo se siente cansada, física y mentalmente, porque sabe que necesita cambiar a otra vivienda y esta precariedad residencial le afecta a su estado de ánimo.

Queríamos comenzar el artículo con este ejemplo, que nos parecía válido para señalar la suma importancia de un alojamiento adecuado para tener una vida digna. Se ha escrito mucho sobre la exigibilidad del derecho a la vivienda, que el artículo 47 de la Constitución Española no establece como un derecho real, en el sentido de ser susceptible de exigirse por vía judicial. Lo que sí hace, al igual que con otros principios rectores de la política social y económica, es remitir a la Ley (*“Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen”*). Así que la configuración del derecho a la vivienda se delega en los legisladores (estatal y autonómicos).

Desde una concepción profunda del alojamiento, más allá de un espacio físico, no es difícil valorar cómo la negación del derecho a la vivienda comporta una negación –o, como mínimo, una obstaculización– de otros derechos, recogidos por tratados internacionales y por la legislación española. Resulta paradójica la discusión acerca de su exigibilidad, si entendemos que el derecho a la vivienda se configura como un derecho social básico que tiene su reflejo en otros derechos de los que no se discute su exigibilidad. Dando una vuelta más de tuerca, afirmamos que una vivienda inadecuada, como es el caso de María y de su hija, conlleva consecuente e inevitablemente a la privación de derechos fundamentales, recogidos constitucionalmente –y exigibles–. Veamos.

1 Así como lo narrado en los ejemplos recogidos en este artículo corresponde a historias reales, para preservar la intimidad de las personas hemos usado en todos los casos nombres ficticios.

Derecho a la seguridad. ¿Se puede hablar del derecho a la seguridad cuando no se cuenta con un lugar seguro para vivir? No tener vivienda, o no disponer de una vivienda adecuada, supone desprotección e inseguridad. ¿Cuántos de nosotros y nosotras dormiríamos seguros en la calle?, ¿cuántas personas sin hogar pierden la vida durmiendo en la calle?. Según el boletín mensual nº 33 de *enred.psh* (Red Nacional de Entidades que trabajan con Personas sin Hogar), a fecha 6 de febrero habían muerto en la calle 17 personas en lo que va de año 2009. El indicador sólo recoge las personas en situación de sinhogarismo cuya muerte ha quedado reflejada en los medios de comunicación y resulta por lo tanto contrastable.

Derecho a la intimidad. Difícilmente puede quedar garantizada la intimidad personal y familiar si no se dispone de espacios propios donde desarrollarla. En los espacios propios y más reservados de nuestro hogar desplegamos las más íntimas manifestaciones de nuestra sexualidad. Esto, cuando tenemos ocasión para ello, claro está. Quedan excluidas de esta saludable posibilidad aquellas personas que comparten vivienda y ocupan lugares “centrales” de la casa. Era el caso de Ernesto y Pili, pareja joven de 20 y 21 años que, por falta de recursos para poder independizarse vivían en casa de los padres de ella. Solo contaban con dos dormitorios para todos y Pilar tenía otras dos hermanas más jóvenes que ocupaban la segunda habitación; a la pareja, por tanto, solo les quedó la posibilidad de dormir en el salón. No practican sexo cuando lo desean sino cuando las circunstancias les son favorables, pero ocurre lo mismo con otras muchas acciones de la vida diaria: conversar asuntos privados, hacerse confidencias, discutir...

Derecho a la imagen propia, al aseo y la higiene personal. Hace unos meses, veíamos un ejemplo de cómo la precariedad en la tenencia de un alojamiento influye en los hábitos básicos orientados a prevenir los efectos nocivos sobre la salud. Era el caso de Ángel, que vivía en la habitación de una vivienda arrendada. El arrendatario, titular del contrato de alquiler, subarrendaba las habitaciones pero Ángel no tenía ninguna titularidad sobre su habitación. Así que dicho arrendatario decidía, entre otras cosas, en qué horarios estaba disponible la bombona de butano, y esto sólo era una vez a la semana, los sábados por la mañana, quitándola y guardándola bajo llave el resto del tiempo. Así que Ángel, al no tener un derecho seguro en relación con su alojamiento, debía acomodarse a las pautas de higiene de otra persona y a los horarios que estableciera. Algo parecido pasaba con el uso de la lavadora, también estaban restringidos, de modo que tampoco podía cambiarse de ropa con la frecuencia deseada. Su imagen ni siquiera respondía a sus propios deseos.

A Ángel, como a María, también le genera tensión salir a la calle. Ambos guardan toda su documentación en su habitación, tanto la que tiene valor administrativo (documentos legales que nuestro modelo de vida nos obliga a conservar porque nos los pueden exigir, y porque son la forma de identificarnos o identificar lo que

poseemos), como la que tiene un valor simbólico (fotografías, recuerdos aparentemente insignificantes pero de enorme valor sentimental, es decir, todos aquellos objetos que forma parte de nuestro itinerario biográfico y que nos ayuda a construir la identidad propia). Es el único espacio que tienen disponible para ello. Él ha llegado a estar tan obsesionado con la posibilidad de que alguna de las docenas de personas desconocidas que transitaban por las habitaciones contiguas a la suya, pudieran robarle alguno de los documentos que necesitaba para la regularización de su residencia, que prefirió portarlos en un maletín, sin que se despegaran de su lado, de la mañana a la noche, durante semanas y meses. Hasta que el proceso de regularización finalizó. Así de insegura percibía su morada. Es una de tantas cosas que al tenerlas la mayoría de nosotros ni nos percatamos de la importancia que tiene su disfrute. Nos parece tan “normal” tenerlas, que sólo si desaparecieran de golpe tomaríamos conciencia de la inmensa pérdida que suponen. Tener un espacio propio seguro y acogedor donde estar es una fuente de tranquilidad: un lugar donde escuchar música, o conectarte a un ordenador, pensar, leer un libro en silencio o poder estudiar...

Derecho a la salud. Experimentar este permanente desasosiego interior es un rasgo característico de la precariedad residencial. Esta inestabilidad genera una incertidumbre en relación al presente y al futuro: dónde voy a dormir esta noche, adónde iré una vez se lleve a cabo el proceso de desahucio, con quién, cómo acomodaremos a los niños, qué ocurrirá con ellos si nos quedamos en la calle, etc. Una exposición prolongada a altos niveles de estrés puede tener efectos devastadores sobre la salud psíquica y física (protección también reconocida constitucionalmente). Puede contribuir al desarrollo de enfermedades cardíacas y cerebro-vasculares, hipertensión, úlceras, inflamaciones intestinales, problemas musculares y de huesos. Además las evidencias sugieren que el estrés altera las funciones inmunológicas, provoca problemas de ansiedad, depresión, neurosis, cansancio, agotamiento, angustia... También las malas condiciones de habitabilidad de la vivienda pueden repercutir gravemente en problemas físicos como el asma, bronquitis, infecciones, etc.

La propia ubicación de la vivienda en relación con su proximidad-centralidad a servicios médicos (hospitales, centros de salud, farmacias), la accesibilidad de la misma, la posibilidad de recibir cuidados, son otros de los muchos aspectos que relacionan el derecho a la vivienda con el derecho a la protección de la salud. *“El alta médica es una mala noticia... si vives en la calle”* fue el eslogan del Día de los Sin Techo de 2007.

La no perspectiva de mejora residencial repercute en el estado de ánimo y en la estabilidad emocional. Dependiendo del estado físico y anímico, una persona puede o no cuidar de sí misma, necesitando de unas condiciones aceptables para poder construir y para planificar su propia vida. Es decir, disponer de un sustrato básico sobre el que tomar decisiones en los procesos personales.

A José Luis, el derecho a la vivienda le ha afectado especialmente, ya que vivió muchos años en la calle. Por eso nos habla de otro aspecto relacionado con la función social de la vivienda: tener un lugar donde estar localizado. Tener una dirección postal, un teléfono, estar empadronado (hecho generador de derechos básicos en población inmigrada). Le ocurría que tenía una tarjeta sanitaria de desplazado, que no disponía de una dirección que dar al buscar empleo, o para que le notificaran cualquier asunto importante. Esto tiene una especial incidencia en plena era digital, donde se produce una brecha generadora de exclusión social. Cada vez con más frecuencia las propias administraciones públicas, para acercar y facilitar las gestiones a los ciudadanos informatizan una parte de los servicios y éstos se realizan a través de Internet: solicitar la vida laboral, pedir un certificado en Hacienda, etc.

Hace unos meses, un periódico de tirada nacional anunciaba la siguiente noticia: *“En San Francisco hay alrededor de 3.000 sin techo 'permanentes' y muchos más lo son de forma temporal. Hasta ahora tampoco tenían teléfono fijo, pero Google ha llegado al rescate y les facilitará a todos -y para siempre- un número y un buzón de voz gratis para que el resto del mundo pueda contactar con ellos...”*².

Derecho a formar y vivir en familia. La vivienda también influye en la configuración y desarrollo de la familia, cuya protección social, económica y jurídica está encomendada constitucionalmente a los poderes públicos. Las viviendas no se construyen en función de la tipología familiar, de modo que, finalmente, son muchas las familias las que se adaptan a la tipología de su vivienda. Esto no sólo se ve claramente en relación con el acceso a la vivienda, cuyo coste incide especialmente en los jóvenes, sino que influye decisivamente en procesos de separación o reorganización familiar (custodia de los hijos, cuidado de los abuelos cuando ya no pueden vivir solos, etc.). Incluso nos encontramos con el mecanismo perverso e ineficiente de que el no conseguir una vivienda adecuada determina la guarda y/o custodia de los hijos.

En los procesos migratorios, donde lo residencial se refleja claramente en función de cada etapa del proceso migratorio, el derecho a la reagrupación familiar se ve también muy condicionada por el requisito de contar con una vivienda adecuada, hasta el punto de precisarse una justificación documental que acredite la disponibilidad, por parte del reagrupante, de una vivienda adecuada para atender sus necesidades y las de su familia (a través de un informe de la Corporación Local o de un acta notarial).

Derecho a la educación. Este derecho tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana. La vivienda es el lugar donde se despliegan muchos aspectos de la vida familiar, incidiendo sobre los modelos de convivencia y la forma de relacionar-

2 “Google muestra su vena solidaria”. El Mundo, 29 de febrero de 2008.

se. También se constituye como un espacio donde poder educar a los hijos e hijas, donde poder jugar con ellos, apoyarles en los estudios o disfrutar del un tiempo común de ocio. Como demandan muchos profesionales de la educación, no sólo se educa en la escuela: la familia y el hogar pueden y deben jugar un papel determinante en la educación. En una infravivienda o en una vivienda con sobreocupación, aspectos como el ruido o la falta de espacio adecuado para desplegar los libros, concentrarse, leer, hacer operaciones..., dificulta este desarrollo en igualdad de condiciones. Es decir, no es cierto que disfruten de las mismas oportunidades para el avance académico los niños y niñas que tienen la posibilidad de prolongar el espacio de estudio del centro escolar al interior de su hogar, que aquellos que no pueden hacerlo. Como tampoco compiten en igualdad de oportunidades quienes residen desde la lejanía de su vivienda respecto de los centros educativos, centros culturales, escuelas de música, escuelas de idiomas, bibliotecas, etc.

Los ejemplos anteriormente expuestos han sido detonante, en muchas ocasiones, de rupturas vitales: contingencias o imprevistos que modifican la vida de las personas. Ocurre que el tema de la vivienda se aborda socialmente desde la perspectiva del acceso a la misma (cómo los precios elevados influyen en el retraso en la edad de emancipación juvenil y en los problemas económicos de las familias en relación con sus hipotecas), y no tanto desde la pérdida de la vivienda, o tener que alojarse en viviendas inadecuadas, ya que normalmente lo vemos como una consecuencia –“como perdió su empleo no pudo seguir pagando la letra de su hipoteca” y no como una causa– “al estar en una vivienda inadecuada contrajo una enfermedad que le impide trabajar”. Dicho de otra forma: las políticas públicas de vivienda se han centrado tradicionalmente en promover el acceso a la vivienda y no tanto en el mantenimiento real de la misma.

El derecho al trabajo (y el deber de trabajar, tal y como recoge la CE). Como consecuencia de la Revolución Industrial la frenética actividad desatada por ésta trajo la feroz explotación de los trabajadores a través de jornadas que alcanzaban las catorce horas diarias. Los trabajadores organizados en sindicatos plantearon, en el siglo XIX, la entonces utópica jornada de ocho horas (*“ocho horas de trabajo, ocho horas de descanso, ocho horas de ocio y cultura”*), considerándose una de las reivindicaciones más importantes del primero de mayo, fecha emblemática de movimiento obrero, que aún celebramos en la actualidad todos los años. La segunda mitad del siglo XX disfrutó, por breve espacio de tiempo, de la estupenda fantasía del pleno empleo, incluso se especuló sobre qué haríamos con la próxima “sociedad del ocio”. El mandato constitucional que se realiza a los poderes públicos de facilitar la adecuada utilización del ocio, se ha convertido, en muchos casos, en la necesidad de reducir las horas de ocio por horas de trabajo.

El empleo ha sido y es el principal paradigma de la integración. Aunque este discurso se ha desarrollado durante largo tiempo, tiene actualmente que convivir con cierta aceptación social de que el pleno empleo es un imposible. Durante muchas décadas el empleo

se ha priorizado como vía a través de la cual lograr la consecución de otros derechos. De forma que hoy nos encontramos en nuestro país con la paradoja de que necesitamos más y más empleo. Y se termina hallando la solución, por ejemplo, en el pluriempleo o en demandar a nuestras empresas horas extras que incrementen nuestros ingresos, aunque para ello disminuyan nuestras horas de descanso, de ocio, de cultura, de vida familiar... En muchos casos la finalidad de tanto esfuerzo es conseguir mantener los altos costes de una vivienda. Parecería más razonable reivindicar que las viviendas fueran más accesibles que renunciar a dos siglos de mejoras laborales. Sin embargo, ambas tienen una relación dependiente. La pérdida o carencia de una vivienda adecuada dificulta o imposibilita el mantenimiento de las obligaciones que relacionamos con el empleo: facilitar datos del domicilio o un teléfono a la empresa, tener un espacio que nos facilite el descanso necesario, mantener la higiene y cuidados personales, etc. La pérdida de vivienda desencadena otras pérdidas fundamentales hasta el punto, en muchas ocasiones, de perder el empleo como consecuencia de la pérdida de vivienda. Pero desde el punto de vista de la intervención social, se tiende más a concebir la inserción social desde itinerarios socio-laborales que desde itinerarios socio-residenciales. Sin embargo, ambos aspectos, empleo y vivienda, son fundamentales en relación con la inclusión social.

Derecho a la participación ciudadana. Por otra parte, la negación del derecho a la vivienda supone una vulneración del derecho a participar en la sociedad. Como hemos indicado anteriormente, una vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita en acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención a la salud, centros de atención para menores, servicios sociales, culturales, etc. El derecho a la participación guarda relación con el hecho de ser un ciudadano “visible”, que participa activamente dentro de una ciudad: que opina, vota, se reúne, se asocia; en definitiva, ejerce sus derechos civiles fundamentales y aporta activamente dentro de las estrategias de desarrollo comunitario.

Derecho a la protección social. Quienes nacemos en las actuales sociedades tecnológicamente avanzadas estamos inmersos en mundos administrativamente ordenados. Nuestros Estados se organizan a través de complejos sistemas administrativos. Las poblaciones somos cuantificadas, clasificadas, ordenadas por categorías. A partir de estos datos estadísticos cuantitativos y cualitativos el Estado planifica políticas, distribuye recursos y presupuestos... ¿dónde quedan todas aquellas personas que no son cuantificadas?, ¿cómo se contabilizan sus necesidades?.

Una de las paradojas que se producen dentro de las políticas de inclusión social tiene que ver con el hecho de que los planes y medidas normalmente se realizan a partir de datos cuantitativos en relación con la población censada en un lugar determinado. Pero la población que carece de vivienda o que no está empadronada no existe en los censos. De hecho, una de las características de la exclusión residencial tiene que ver directamente con la invisibilización de los excluidos.

No podemos dejar de reseñar, dentro del listado de derechos constitucionales planteados, aquel que guarda una relación profunda con la naturaleza del Trabajo Social. El artículo 10 establece que *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”*, interpretándose los derechos fundamentales de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales. De manera coherente con lo expresado en este artículo, una vivienda adecuada no sólo es un derecho, sino una necesidad imprescindible para poder gozar de una vida digna.

En este sentido, es una obligación de los poderes públicos disponer una protección social que garantice el acceso y mantenimiento de sus ciudadanos a una vivienda, como requisito para que podamos seguir hablando de un Estado de Bienestar. Una concepción adecuada de la vivienda influye en los cuatro Sistemas Públicos de Protección Social: Salud, Educación, Rentas y Pensiones y Servicios Sociales.

Queremos terminar este artículo con una definición del derecho a la vivienda, que no trata de ser ni definitiva ni académica, pero que nos parece interesante por lo que aporta de reflexión en la línea de lo que hemos querido expresar. Se trata de una definición que se realizó en un taller previo a la Consulta Regional sobre “Mujer y Vivienda Adecuada”, recogida en el libro “Vivienda con rostros de Mujer”³. Durante el taller, las mujeres en pequeños grupos discutieron y expresaron su concepto del derecho a la vivienda para luego compartirlo con todos los participantes. La definición incluyó mucho más que las cuatro paredes de una casa ya que las participantes se refirieron a la importancia de tener viviendas amplias dotadas de agua, luz, drenaje y áreas verdes, de recreación y reunión, en las que hombres, mujeres, niños y ancianos puedan vivir en condición de igualdad en paz y privacidad, de forma libre, segura y confortable, con garantías legales de tenencia (no sólo título de propiedad), construidas con materiales físicos y culturalmente adecuados, ubicadas en zonas urbanas que permitan iguales oportunidades a hombres y mujeres y en las que se respete la diversidad cultural, el derecho a organizarse y participar, cercanas al trabajo, los centros de salud y las escuelas, en un ambiente sano y no violento, económicamente accesibles gracias a subsidios, créditos y rentas controladas.

3 *“Vivienda con rostro de Mujer. Mujeres y derecho a una vivienda adecuada”*. Compilación y edición: María Luisa Emanuelli. México, 2004.

APRENDER EN CABEZA AJENA: LA SEGREGACIÓN URBANA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Ricardo Duque Calvache

Sociólogo

Investigador en la Universidad de Granada

RESUMEN

Vivimos un momento importante para la intervención pública sobre vivienda y segregación urbana a nivel global. La experiencia de la profunda segregación urbana en Estados Unidos, y la lucha contra ella por parte de las autoridades públicas puede ser un punto de partida útil para planificar las nuevas tendencias de intervención, toda vez que las tendencias en la evolución urbana reciente nos acercan al modelo estadounidense.

PALABRAS CLAVE

Vivienda pública. Redesarrollo. Gentrification/revitalización. Cambio social. Conflicto. Pobreza urbana. Segregación residencial. Aislamiento.

INTRODUCCIÓN. CRISIS Y CAMBIO A AMBOS LADOS DEL ATLÁNTICO¹

El 4 de noviembre de 2008, las elecciones presidenciales en Estados Unidos daban como ganador y futuro presidente de los Estados Unidos a Barack Obama. Desde el momento en que se conocieron los resultados los analistas políticos, independientemente de su adscripción ideológica, anunciaban el comienzo de una nueva etapa, un periodo de importantes alteraciones en el panorama americano (y por tanto, siendo realistas, también mundial). El cambio ha sido la bandera enarbolada por Obama desde el comienzo de la carrera hacia la presidencia, comenzando por las durísimas primarias en el seno del partido Demócrata frente a Hillary Clinton. Una campaña electoral en la que la cuestión de la vivienda y de las políticas sociales han vuelto a formar parte del debate gracias a la crisis.

Suele decirse que cuando la economía americana estornuda, la economía europea se resfría. Esto no es más que el reconocimiento de algo evidente, la conexión entre las economías regionales en un sistema cada vez más global. Pero en el caso de nuestro país en la actualidad, la crisis que viene del otro lado del charco se ha unido a nuestra crisis autóctona, la de la burbuja inmobiliaria. La quiebra de empresas y cientos de miles de despidos han sido el resultado de una ruptura que, sin embargo, no ha significado el descenso de precios de las viviendas a niveles asequibles para la mayor parte de la población. Puede que sea simplemente casualidad que la vivienda esté en el epicentro de los problemas económicos en España y en Estados Unidos en estos momentos. O puede que esto sea la consecuencia de un modelo de provisión de vivienda cada vez más controlado por el mercado, donde las autoridades públicas han ido reduciendo su papel en virtud de las exigencias de la “nueva economía”.

Si queremos hablar de segregación urbana en el plano internacional, la referencia a los Estados Unidos es imprescindible. Primero por ser, de entre las naciones desarrolladas, la más brutalmente segregada. En ningún otro lugar puede verse tan clara y descarnadamente la lógica del capitalismo aplicada a la vivienda. Segundo, por su larga tradición de estudio de la cuestión, que nos puede dar importantes pistas sobre cómo se ha interpretado y combatido la segregación con anterioridad. ¿Cómo han evolucionado, por tanto, los procesos de segregación urbana y las políticas de intervención públicas en Estados Unidos? Y, sobre todo, ¿cuáles son las ideas fundamentales que hay detrás de estas políticas, que las distancian de sus homólogas europeas?

1 Agradezco a Juan Carlos de Pablos y muy especialmente a Joaquín Susino sus comentarios y sugerencias durante la preparación de este trabajo.

De los periodos problemáticos suelen germinar los grandes cambios políticos. El New Deal fue desarrollado en respuesta a la crisis de entreguerras. El neoliberalismo se erige en doctrina dominante por la dificultad de la economía keynesiana para digerir la crisis del petróleo. Ahora se anunció un nuevo giro. En Estados Unidos se pretenden atacar los problemas de la vivienda y la segregación urbana con un nuevo ímpetu y unos nuevos principios. Y es posible que en Europa, por el fuerte ascendente que tienen las decisiones norteamericanas, se preste más atención política y presupuestaria a este campo. A lo largo del siglo XX y los inicios del XXI, las ciudades españolas han ido asemejándose crecientemente a las urbes estadounidenses, creciendo en extensión, cambiando la tipología de vivienda, reduciendo la densidad, alterando las funciones del suelo... Y a la vez, hemos ido desarrollando algunos de los problemas urbanos que allí conocen bien: segregación, degradación de barrios céntricos, desigualdad territorial. Son cuestiones que es necesario abordar, y que ahora mismo han sido colocadas sobre la mesa de debate político norteamericano. Y esto es muy positivo. Pero, ¿y si, en lugar de fijarnos en lo que dicen, estudiamos lo que hacen? Se trata de intentar “aprender en cabeza ajena”, extraer de la historia de otro país lecciones prácticas para nuestro futuro.

LA INTERVENCIÓN EN LA VIVIENDA EN EE.UU. Y SUS RESULTADOS

Las dos características fundamentales del sistema urbano estadounidense, que marcan la diferencia con España y el resto de Europa, son el *sprawl* y el altísimo grado de segregación social (De Souza, 2005). El *sprawl*, proceso de expansión descontrolada de la ciudad (que en un sentido más literal podría traducirse como “desparrame”), ha contribuido a producir unas áreas metropolitanas enormes y un nuevo estilo de vivienda y de vida: el ideal suburbano. La segregación ha permitido que algunas zonas concentren gran parte de la riqueza, mientras los habitantes más pobres se ven abocados a barrios degradados con una dotación de servicios públicos insuficientes. Una tercera característica que podemos añadir es la movilidad, mucho mayor, con cambios de residencia muy frecuentes.

El punto de partida para las grandes diferencias en las políticas sobre vivienda entre Europa y los Estados Unidos es a la vez geográfico e histórico. Mientras el viejo continente se caracteriza por su elevada densidad de población, los primeros emigrantes en poblar las costas americanas se encontraron con la situación opuesta: un territorio extensísimo, con una población autóctona relativamente pequeña y reducida a marchas forzadas, en el sentido más trágico que pueda tomar la expresión. La posibilidad de poseer un pedazo de tierra por el sólo hecho de ocuparla no sólo fue un reclamo para los emigrantes, sino que constituye un pilar básico del pensamiento americano. Uno de los principales personajes de la mitología nortea-

mericana, el presidente Franklin Delano Roosevelt lo expresó con claridad meridiana: *“Una nación de propietarios, gente que se ganó un trozo legítimo de su propio país, es inconquistable”*².

Como vemos, el fomento de la propiedad está enraizado en los orígenes del país, pero desde su concepción está más relacionado con el patriotismo que con la preocupación por el nivel de vida de los ciudadanos. Las políticas de vivienda en Estados Unidos tenían como objetivo primordial impulsar la economía, a través del conocido efecto de arrastre del sector constructivo sobre el resto. *“El Congreso quería crear empleos, no vivienda”*³ (Jackson, 1985). Y aún con este planteamiento, los dirigentes políticos del país eran muy reacios a la intervención pública en una esfera considerada absolutamente individual, la del propio hogar. Fue a raíz del “crack” de la bolsa y la consabida crisis, con la presidencia de Roosevelt y el New Deal, cuando fue posible por primera vez una intervención efectiva en la cuestión de la vivienda. Posteriormente, tras la Segunda Guerra Mundial, el retorno de cientos de miles de veteranos y el “baby boom” hicieron ver la necesidad de potenciar aún más la participación estatal ante el problema de la escasez de vivienda. La intervención pública en Estados Unidos desde los años 40 hasta los 80 se centró en dos aspectos fundamentales: por un lado facilitar la adquisición de viviendas a la clase media, de forma masiva. Por otro lado, y de forma mucho más secundaria, se comienza a atacar los focos de pobreza concentrada a través de la construcción de vivienda pública.

El primer aspecto fue abordado por medio de la “Federal Housing Administration” (FHA), un organismo de enorme importancia en los años venideros. Esta organización básicamente facilitaba la concesión de hipotecas a las familias que lo solicitaran, ofreciendo garantías e indemnizaciones en caso de impago a los bancos. Se consiguió una mayor cobertura de la hipoteca, que pasa de estar entre la mitad o dos tercios del valor total a casi el 90%, y con menos grandes pagos (entradas o cancelaciones). También se amplía la duración de la hipoteca, y se reducen los tipos de interés. Incluso se introducen unos mínimos de calidad en la construcción. De este modo llegó a ser más barato comprar una nueva vivienda que alquilarla. La FHA es recordada como un gran éxito político y social por parte de muchos ciudadanos y representantes políticos. Sin ir más lejos, el presidente Barack Obama en uno de sus mítines de precampaña hablaba de la idea de recuperar este modelo de intervención:

2 *“A nation of homeowners, of people who won a real share in their own land, is unconquerable”*. Cit. en Jackson, K. (1985:190). Traducción propia.

3 Página 221, traducción propia.

“Para estabilizar nuestro mercado de la vivienda y acabar con esta crisis, soy un enérgico defensor de la propuesta de Chris Dodd and Barney Frank para crear un nuevo Programa de Seguridad de la Vivienda FHA”.

Pero estos efectos en principio tan positivos fueron acompañados por repercusiones problemáticas. Y es que, con esta legislación, se estaba impulsando el abandono de los centros urbanos. Las medidas establecidas favorecían claramente las viviendas de nueva construcción frente a la rehabilitación de aquellas en malas condiciones. La FHA introdujo ciertos criterios de concesión de ayudas que después se popularizaron en el mercado hipotecario. Esta práctica se conoce como *redlining*. Consiste en la delimitación de áreas de mayor y menor riesgo para la concesión de hipotecas por parte de las instituciones financieras (Massey and Denton, 1993). Se clasifican en cuatro categorías, y la más baja se corresponde con el color rojo. Las zonas marcadas en rojo generalmente casi nunca obtenían préstamos.

La idea de fondo es que hay ciertos barrios más propensos a la problematización social y económica, por lo que es posible que la vivienda acabe teniendo un valor inferior a la inversión realizada. De ese modo, si se incumplieran los pagos, el banco se quedaría con la vivienda, pero estaría expuesto a perder parte del dinero prestado. Este razonamiento se emplea para justificar la concesión o no de ayudas por parte de la FHA en el barrio o zona en que se encuentra la futura vivienda. El resultado fue el ya citado sesgo que beneficia a las zonas suburbanas frente a las áreas céntricas, más otro de carácter racial⁵. La homogeneidad racial se considera un factor positivo, mientras la diversidad se ve como un factor de riesgo. En la práctica esto equivalía a limitarse a las áreas suburbanas habitadas por blancos exclusivamente. El gran problema es que la FHA no sólo fue discriminatoria, sino que allanó el camino a las instituciones privadas para hacer lo mismo, discriminar a los ciudadanos en función de la localización de su vivienda, potenciando aún más la ya alta segregación de las ciudades estadounidenses⁶.

4 Extraído del discurso de Barack Obama en North Las Vegas, Nevada, el 27 de mayo de 2008. Traducción propia. http://www.realclearpolitics.com/articles/2008/05/obama_lays_out_his_housing_pla.html

5 Aunque en España no se considera adecuado hablar de la raza (prefiriéndose emplear otra terminología) en Estados Unidos todos los estudios hablan explícitamente de “race”, sin que haya en ello un matiz negativo. A la hora de presentar referencias a estos estudios consideramos preferible ser más fieles a la traducción, por lo que emplearemos el término “raza”, a sabiendas de que se considera políticamente incorrecto.

6 Hasta 1968, con la firma de la Fair Housing Act (Ley de vivienda justa), no se prohibieron este tipo de medidas claramente discriminatorias e incluso entonces muchas de estas prácticas persistieron, como relatan Massey y Denton en su libro “American Apartheid”, de 1993.

El segundo aspecto, la construcción de vivienda pública, se inicia por la preocupación que causan las zonas degradadas de las ciudades donde se concentran los habitantes más pobres. Los problemas sociales asociados a estos núcleos de pobreza, junto con la pérdida de valor de las propiedades situadas en los alrededores de ellos, impulsan a actuar a los legisladores. Dos limitaciones importantes vienen establecidas por la propia ley (Jackson, 1985). En primer lugar se establece la responsabilidad de la ejecución de esta normativa en el ámbito municipal. Muchos municipios suburbanos poblados por la clase media rechazaron solicitar ayudas para evitar la entrada de nuevos habitantes considerados socialmente menos deseables, por lo que en la práctica la mayor parte de la inversión se produjo en las grandes ciudades. Como segunda limitación, se hace depender la construcción de cada nueva vivienda pública a la destrucción de una vivienda degradada. Esto genera problemas para resituar a los habitantes durante el periodo de construcción. También hace imposible construir grandes proyectos públicos en municipios con pocas viviendas problemáticas.

De todo este apartado puede extraerse una conclusión interesante. Las dos grandes características y problemas urbanos en los Estados Unidos, la extensión incontrolada y la segregación, son en parte consecuencia de las políticas de intervención en la vivienda durante la segunda mitad del siglo XX. No sólo no las frenaron, si no que las potenciaron en gran medida. Es un modelo que en su conjunto puede definirse como dirigido desde el mercado. El concepto en que se fundamenta este modelo ha sido denominado *privatismo*. Squires (1994:92) lo define como la creencia en la supremacía del sector privado y las fuerzas de mercado para sustentar el desarrollo, con el sector público como un socio menor cuya principal obligación es facilitar la acumulación de capital privado. Las administraciones deben, desde esa perspectiva, correr con parte importante del gasto, como el generado por infraestructuras (carreteras, transporte público...) pero las decisiones e iniciativa deben corresponder a las empresas. Este autor es muy crítico con esta idea, que considera enraizada en la historia de los Estados Unidos desde su fundación, pero que ha tenido múltiples efectos negativos para sus ciudades y sus ciudadanos. Por ello concluye que, para las ciudades americanas, "el desafío central hoy es superar las limitaciones del *privatismo*" (1994:121).

En opinión de Birch (2008), durante los años noventa realmente se afrontó el problema del *privatismo* y del abandono de la ciudad. Destaca algunos cambios teóricos y en las actitudes con respecto a lo urbano, entre los cuales está la atención al equilibrio espacial y la percepción de la heterogeneidad social como algo positivo. Atendiendo a esta nueva perspectiva, comienza a hablarse de la necesidad de orientar la intervención pública para lograr la revitalización urbana, la recuperación de las zonas céntricas de la ciudad.

EL DECLIVE Y RECUPERACIÓN DE LAS ÁREAS CÉNTRICAS: DE LA *GENTRIFICATION* A LA REVITALIZACIÓN

La revitalización, como término, es relativamente reciente. Pero el fenómeno al que hace referencia, la recuperación de espacios y viviendas en el centro de las ciudades, ha sido estudiado profusamente con anterioridad. Pero con otro nombre y un enfoque muy distinto: *gentrification*. Esta noción, que podríamos traducir por aburguesamiento, consiste en la recuperación urbanística y arquitectónica de barrios céntricos degradados y sustitución de su población tradicional (habitualmente de clase trabajadora) por clases medias ante la subida de precios que experimenta la zona. Se trata de un tema que ha sido tratado intensamente en el mundo anglosajón desde hace cuarenta años, pero que sólo ha empezado a abordarse en nuestro país en la última década.

Los primeros estudios sobre *gentrification* empleaban datos sobre las grandes ciudades, siendo Londres y Nueva York las dos principales. Posteriormente el análisis se centra en otras áreas metropolitanas estadounidenses. En Europa pronto se extendió el interés desde las islas británicas a la Europa continental, realizándose investigaciones en Francia (Dangschat y Felde, 1992), los Países Bajos (van Kempen y van Weesep, 1994), Dinamarca (Hutchison, 1992) y también en España (Vicario y Martínez Monje, 2003)⁷.

Los investigadores que estudiaron el fenómeno durante el último tercio del siglo XX divergían en sus valoraciones de la *gentrification*. Algunos valoraban como algo positivo la renovación de los centros degradados. Otros se preguntaban por el precio que se paga por ello, con el desplazamiento y expulsión, a veces físicamente forzosa (ahora conocida como mobbing inmobiliario) de los habitantes de estas zonas. Pero a partir de los años noventa se produce un cambio importante. Anteriormente la *gentrification* la habían impulsado agentes privados, muchas veces con el apoyo tácito o explícito de las autoridades públicas. Pero posteriormente éstas comienzan a ser las que inician gran parte de los procesos de aburguesamiento, en opinión de Hackworth y Smith (2001).

Se produce una redefinición de la *gentrification*, que ahora se ve como la salvadora de los centros urbanos, de su degradación. Para evitar las connotaciones negativas que la palabra había tomado para muchas personas afectadas por ella, los nuevos estudios nunca mencionan esta palabra. Se opta por otras definiciones, como la citada revitalización o redesarrollo. Slater (2006) denunció cómo se estaba produciendo un proceso de expulsión de las visiones críticas en toda regla. Y ciertamente, la mayor parte de los nuevos textos relacionados con la materia muestran esa perspectiva acrítica.

7 En estos momentos estamos llevando a cabo un estudio sobre el fenómeno del aburguesamiento en las ciudades andaluzas, con especial atención a Granada. Algunos de los primeros hallazgos están recogidos en la comunicación "Movilidad y aburguesamiento en los centros históricos de Andalucía", presentada en el IV Congreso Andaluz de Sociología por Ricardo Duque Calvache y Joaquín Susino Arbuacias.

El interés por la *gentrification*/revitalización se debe a varias cuestiones. En primer lugar, es un proceso de cambio que relaciona el entorno urbano, el espacio construido, con las cuestiones sociales. Más allá de las cuestiones económicas, políticas o culturales que los diferentes autores postulan como causas, lo interesante son las consecuencias que un cambio en el entorno material provoca en la vida social. Por lo tanto puede ser muy útil de cara a la intervención social, especialmente en materia de vivienda. Aparte de su interés intrínseco como proceso de cambio social y conflicto, la *gentrification* nos muestra en un espacio reducido, como es el centro urbano, algunos planteamientos básicos sobre las políticas de vivienda. Cuando se plantea la revitalización como solución a los problemas de pobreza urbana suele hablarse del aspecto de las calles y los nuevos habitantes. Pero suele olvidarse qué ocurre con aquellos que vivían en la zona y en sus alrededores, que son expulsados. No soluciona los problemas, sino que los desplaza. Pero si atendemos a las intervenciones que se están llevando a cabo, esta es una opción perfectamente válida.

SEGREGACIÓN URBANA E INTERVENCIÓN SOCIAL

El núcleo de gran parte de la política social en el modelo capitalista global actual se basa en una idea sencilla: siempre ha habido ricos y pobres⁸. Es decir, se parte del reconocimiento de la incapacidad de las autoridades públicas para solucionar los problemas sociales. Esta es una asunción difícil, pero que se acabó aceptando entre la clase política americana y los propios ciudadanos entre 1940 y 1980. Anteriormente, a las grandes ciudades estadounidenses iban anexionándose los municipios circundantes para abordar los problemas a través de una autoridad común. En ese periodo las áreas suburbanas, habitadas mayoritariamente por las clases media y alta comienzan a rechazar cualquier tipo de intento de incorporación, aduciendo que en su pequeño ámbito tienen el control directo sobre sus vidas, pero sobre todo desentendiéndose de los problemas existentes en los centros urbanos. La resistencia a la anexión es un síntoma de la visión de que los problemas son irresolubles y que la única solución razonable es el aislamiento (Jackson, 1986). La segregación fue vista durante mucho tiempo como una solución práctica, basándose en un principio similar al de la cuarentena: la pobreza es contagiosa.

No es posible eliminar la pobreza de las ciudades, y la igualdad se va a entender a través de la movilidad y las oportunidades residenciales. Si todos los ciudadanos tienen la opción de trasladarse de los barrios más degradados a otros mejores, los más capaces o los que más empeño pongan en ello serán los que lo consigan. Este discurso, que puede sonar un tanto exagerado y biologicista⁹ está plenamente presente

8 Y siempre los habrá. Esta segunda parte de la frase suele obviarse, aunque es la realmente importante.

9 Realmente se está partiendo del precepto darwiniano de la supervivencia del más apto en un contexto hostil.

en obras recientes sobre segregación urbana. Incluso autores bastante críticos, como De Souza (2005), hablan de la necesidad de crear comunidades de oportunidad, de extender la elección residencial de la población como la solución de parte de la problemática urbana.

Conforme a estas ideas, las inversiones realizadas en barrios problemáticos se devalúan rápidamente sin alterar significativamente las condiciones de vida de los habitantes, por lo que se prefiere gastar el dinero en otras zonas en mejores condiciones. El interés se centra en crear comunidades habitables y atractivas que sean accesibles por los habitantes de las áreas degradadas, no en mejorar estas zonas. Convencidos de que la montaña no puede ir a Mahoma, exigen a Mahoma que vaya a la montaña. Se establece un modelo de intervención que busca la igualdad de oportunidades, no de condiciones, y que se basa en la movilidad. Esta falta de atención al equilibrio territorial lleva a que las zonas más pobres y deprimidas tengan además que soportar la desinversión y escasez crónica de servicios públicos, lo que empeora la situación de sus habitantes. Cuando se hace insostenible la concentración de pobreza se opta por dispersar a los habitantes, y construir nuevas viviendas o rehabilitar las existentes.

Yinger (1995) considera fundamental la segregación residencial, y dedica su libro a estudiar sus causas, su funcionamiento, sus consecuencias y algunas posibles soluciones. A través de su estudio determina que simplemente a causa de las mayores dificultades para encontrar una vivienda (por rechazo y discriminación) los afroamericanos o los hispanos deben gastar unos 3.000 dólares más que el resto para encontrar una casa adecuada a sus necesidades. Y esta es sólo la menor parte del problema. La localización de la casa va acompañada de unas posibilidades de acceso a la educación y al trabajo. A causa de la desinversión, las zonas pobres segregadas tienen escuelas con menos medios y más dificultades para encontrar un empleo, por lo que las diferencias se acentúan aún más, y la relación se constituye en círculo vicioso. Vivir en una zona segregada implica recibir una educación peor, por lo que se tendrán más dificultades para conseguir un buen puesto de trabajo y esta falta de ingresos obliga a permanecer en el barrio segregado a la siguiente generación.

En torno a estas cuestiones hay cierto grado de debate, claro está. La discusión sobre el objetivo de las políticas de intervención urbanas, si deben ser las personas o los espacios, es denominada como la dicotomía “gente-lugar” -*people versus place*- por Lehman (1994)¹⁰. Pero como hemos comentado anteriormente en el apartado sobre la gentrificación/revitalización, la respuesta actual, aunque más consciente de la necesidad del equilibrio entre barrios y espacios, sigue sin fomentar una igualdad real entre diferentes partes de la ciudad. Se trata de un problema de percepción del con-

10 Cit. por Birch (2008:299).

junto. Las metrópolis actuales suelen abarcar un importante número de municipios. La concentración de la pobreza tiene muchos efectos negativos, pero es difícil que las zonas más adineradas acepten el traslado de residentes de estas zonas si no son forzados a ello por parte de organismos de ámbito mayor.

Pero este modelo, el de la huida constante de la pobreza ampliando los límites de la ciudad cada vez un poco más lejos, se ha demostrado claramente insostenible. Insostenible desde el punto de vista ambiental, desde luego. La creciente atención al cambio climático y a la cuestión de la escasez energética por parte de los medios de comunicación y los propios gobiernos ha puesto de relieve este aspecto. Pero es también un modelo insostenible desde el punto de vista social. Desplazar los problemas o escapar de ellos no va a solucionarlos. Es cierto que los problemas se ven más pequeños cuanto más lejos se encuentran, obedeciendo a una ley básica de la perspectiva, pero que lo parezcan no significa en absoluto que lo sean. Pero el mito de la huida está creciendo, a pesar de todo, incluso adoptando formas muy diferentes. El fenómeno de las comunidades cerradas se ha extendido enormemente por América Latina¹¹, y recientemente también en España empezamos a ver cada vez más casos de urbanizaciones físicamente aisladas del resto de la ciudad. Es la segregación a la inversa: voluntariamente buscada como forma de aislamiento por parte de la población más adinerada.

CONCLUSIONES

La situación comentada en los párrafos anteriores, que en principio se basaba en autores americanos, es también perfectamente aplicable a España. Félix Arias Goytre escribe, en el año 2000 sobre nuestro país: *“Por otro lado, el crecimiento difuso de las ciudades parece estar polarizando la ciudad más, si cabe, en barrios favorecidos y desfavorecidos, mostrando las desigualdades sociales y económicas en barrios muy definidos, incluso en recintos aislados. El aislamiento de las áreas de vivienda y las de empleo, o las de servicios, es cada vez mayor, y la dependencia del transporte, y del coche, es cada vez más alta, con el consiguiente perjuicio para los más desfavorecidos”*¹². Es decir, que las tendencias históricas observadas y descritas con anterioridad para el país americano están desarrollándose aquí y ahora. Hasta el momento hemos descrito las acciones llevadas a cabo en EE.UU., sus limitaciones y sus causas. Pero en vista de sus resultados insuficientes es necesario buscar algo diferente, algo más.

Por limitación de espacio no es posible profundizar en cuanto a las posibles soluciones,

11 Luis Felipe Cabrales ha escrito un interesante texto para un coloquio sobre “Estado del conocimiento sobre las urbanizaciones cerradas en Iberoamérica”, disponible en la dirección: http://www.uib.es/ggu/pdf_VII%20COLOQUIO/16_CABRALES_estadodelconocimiento.pdf

12 Arias Goytre, F. 2000. Subrayado propio.

que además son tratadas por otros autores en esta misma publicación. Sólo queremos destacar tres grandes tipos de acciones. Uno lo componen las dirigidas a fomentar la inclusión, apoyando a las personas, y específicamente a los colectivos más vulnerables, para paliar las situaciones más graves y fomentar una verdadera capacidad de acceso a una vivienda digna para todos. Otro serían las inversiones directas para contribuir al equilibrio territorial interno en las ciudades, mejorando el parque de viviendas, y la provisión de servicios públicos en las zonas más necesitadas, ya que el derecho a la vivienda debe entenderse, además, como derecho a un entorno urbano adecuado. Una tercera posibilidad relacionada con el punto anterior es la intervención indirecta. Como vimos, la cuestión de la segregación urbana está muy relacionada con la educación y el empleo. Acciones dirigidas a mejorar la educación pública y generar puestos de trabajo en estos barrios, aún no siendo intervenciones directas sobre la vivienda pueden suponer una importante mejora residencial. Arias Goytre (2000) señala dos principios imprescindibles para la intervención en la ciudad. El primero es que sea integral, actuando sobre las diferentes vertientes del problema a un tiempo. El segundo, que sea más democrática y participativa, que canalice las iniciativas de los propios habitantes en pro de la zona.

A lo largo de estas páginas hemos visto cómo, a pesar de las condiciones de partida tan diferentes entre el viejo y el nuevo continente; pese a situar la responsabilidad fundamental de las cuestiones urbanas en distintos actores (mercado frente a Estado); aunque, finalmente, los gobiernos de uno y otro lado del atlántico pertenezcan a diferentes facciones políticas... aún habida cuenta de todo lo anterior, nuestros problemas urbanos tienden a ser semejantes. Y esto nos devuelve al inicio del texto. Es pronto para saber, en el momento en que se escribe, si los vientos de cambio anunciados durante los últimos meses son una realidad o un simple gancho para atraer votos. Si atendemos al programa electoral de Obama, en él se incluían específicamente dos puntos dedicados a incrementar la oferta de vivienda asequible y otro a acometer la pobreza concentrada¹³. Pero bien sabemos que de los programas electorales difícilmente llegan a cumplirse la mayor parte, especialmente en tiempo de crisis. Independientemente de lo que ocurra allí, que indudablemente tendrá su repercusión, es importante ver qué se hace aquí.

Las condiciones para un importante giro en las políticas de actuación sobre la vivienda están ahí. Una situación de crisis global, en la que además la vivienda se ha situado en el ojo del huracán. Una fuerte demanda social de intervención. Nuevas perspectivas sobre la segregación urbana. Se ha constatado que las soluciones privadas no pueden resolver adecuadamente los problemas públicos. Por tanto, hay motivos, ¿hay medios?, ¿hay voluntad?.

13 <http://www.barackobama.com/issues/poverty/#concentrated-poverty>

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS GOYTRE, F. (dir.). *La desigualdad urbana en España*. Madrid (España), 2000. <http://habitat.aq.upm.es/duel/> Versión electrónica de la publicación homónima, Ministerio de Fomento (Centro de Publicaciones), Madrid. 2000.

BIRCH, E. L. "Hopeful Signs: U.S. urban revitalization in the twenty first century", en INGRAM, G. K. y YU-HUNG HONG (Eds.) *Land policies and their outcomes*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. 2007.

DANGSCHAT, J. S. Y FELDE, W. "Embourgeoisement: la ségrégation résidentielle par les capitaux économiques, sociaux et culturels". En LELIÈVRE, E. Y LÉVY-VROELANT, C. (dirs.) *La ville en mouvement: Habitat et habitants*. L'Harmattan. París. 1992.

DE SOUZA BRIGGS, X. (Ed). *The geography of opportunity. Race and housing choice in metropolitan areas*. Brookings Institutions Press. Washington, DC. 2005.

HACKWORTH, J., y SMITH, N. "The Changing State of Gentrification". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 92, Nº 4, pp.464-477. 2001.

HUTCHISON, R. (Ed). *Gentrification and urban change*. Research in Urban Sociology. Volume 2. JAI Press, Londres. 1992

JACKSON, K. *Crabgrass frontier*. Oxford University Press, New York. 1985.

LEHMAN, N. "The myth of community development". *New York Times Magazine*. 9 de enero, 1994.

MASSEY, D. S. y DENTON, N. A. *American apartheid. Segregation and the making of the underclass*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. 1993.

SLATER, T. "The eviction of critical perspectives from gentrification research". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 30.4. 737-757. 2006.

SQUIRES, GREGORY D. *Capital and communities in black and white. The intersections of race, class, and uneven development*. State University of New York Press, Albany. 1994.

VAN KEMPEN, R. y VAN WEESEP, J. "Gentrification and the urban poor: restructuring and housing policy in Utrecht", *Urban Studies* 31 (7) pp1043-1056. 1994.

VICARIO, L. y MARTÍNEZ MONJE, P. M. "Another 'Guggenheim effect'? the generation of a potentially gentrifiable neighbourhood in Bilbao". *Urban Studies*, Vol. 40, 2003, p. 2383-2400. 2003.

YINGER, J. *Closed doors, opportunities lost. The continuing costs of housing discrimination*. Rusell Sage Foundation, New York. 1995.

Referencias electrónicas:

http://www.uib.es/ggu/pdf_VII%20COLOQUIO/16_CABRALES_estadodelconocimiento.pdf

http://www.realclearpolitics.com/articles/2008/05/obama_lays_out_his_housing_pla.html

VIVIENDA Y MINORÍAS ÉTNICAS: EL CASO DE LA COMUNIDAD GITANA EN ESPAÑA

Ana Collados

Área de Vivienda de la Fundación Secretariado Gitano

RESUMEN

La vida en asentamientos segregados y en todo tipo de hábitats indignos o inadecuados (infravivienda, focos chabolistas, casamatas, sanquis y prefabricados, barrios de tipología especial, etc.) afecta aún hoy a alrededor de un 12% de la población gitana. Asentamientos aislados de las ciudades y de las oportunidades, donde las personas que allí habitan lo hacen en condiciones que conculcan los derechos básicos que nuestra sociedad y nuestro Estado propugnan. Condiciones que hoy deberían de ser intolerables para uno de los países más prósperos del planeta.

PALABRAS CLAVE

Exclusión/Inclusión residencial. Erradicación chabolismo. Políticas integrales inclusivas. Acompañamiento social. Comunidad Gitana. Minorías étnicas.

INTRODUCCIÓN

Históricamente el pueblo gitano en España, ha sido, con diferencia, el colectivo más estigmatizado y objeto de gran número de estereotipos negativos. Esta situación es a la vez causa y efecto de la exclusión residencial que siguen viviendo amplios sectores de la población gitana; lo que además está relacionado con otras situaciones de desventaja y exclusión que también viene sufriendo dicha comunidad en ámbitos básicos para el desarrollo humano como son la educación, el empleo y la salud.

A pesar de los indudables avances que en el terreno del acceso a una vivienda digna se han producido en las últimas décadas y que han permitido que la mayoría de la población gitana habite hoy en viviendas integradas, subsisten situaciones de segregación residencial, de chabolismo e infravivienda que afectan a un número relevante y significativo de familias que encuentran dificultades específicas (diferentes a las del resto de ciudadanos) para salir de estas situaciones y para que las nuevas generaciones pueda acceder a viviendas en régimen de propiedad o de alquiler.

La iniciativa de reflexionar sobre el acceso de la población gitana a la vivienda, parte de la premisa de que la exclusión residencial de cualquier persona, familia o colectivo es indigna de una sociedad desarrollada. Por otro lado el mercado de la vivienda por si solo, no resuelve ni regula problemas como los de infravivienda, chabolismo o discriminación en el acceso al alquiler, que, aún hoy, padecen muchas familias gitanas.

El proceso de sedentarización de la comunidad gitana en España es generalizado, fuerte y diverso, pero relativamente reciente, presentando en ocasiones movilidad, problemas de desarraigo e inestabilidad residencial.

El acto de ocupar una vivienda va más allá del acto de ocupar un espacio físico, supone un nivel de compromiso (relaciones sociales, costes de mantenimiento e impuestos, organización, etc.), y un nivel de responsabilidad (pagar, asumir la complejidad de la vida vecinal, uso de espacios comunes compartidos con otros, etc.), que muchas veces no es asumido por la familia en su verdadera dimensión. El aprendizaje para la capacitación social y el acompañamiento son claves para la correcta adaptación al entorno.

Intentar describir hoy la situación de la minoría gitana en relación con el acceso a la vivienda es hablar de un proceso no concluido y en buena medida descuidado o abandonado. Es señalar que aún se mantienen situaciones que atentan contra los derechos de las personas y que desoyen las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos sociales. Es también hacer referencia a la emergencia de nuevos problemas que la ausencia de una actuación sostenida está produciendo y que en ocasiones, supone un retroceso sobre los logros alcanzados años atrás para muchas familias.

LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

En nuestra sociedad, la vivienda es uno de los elementos prioritarios de la vida de las personas, de tal modo que fundamenta o desestabiliza el resto de los derechos fundamentales. Por sí sólo o asociado a otros factores como la ocupación, la formación o la salud puede generar severos procesos de exclusión. Por el contrario y debido a su importancia a nivel personal, familiar y relacional, puede ser un elemento de motivación que impulse sinérgicamente otros factores generadores de inclusión social.

Esta centralidad de la vivienda y del hábitat para la cohesión social, se ha constatado con relación a la situación de la comunidad gitana española. El acceso a la vivienda y a entornos urbanos normalizados de muchas familias gitanas en los años 70 y 80 ha sido uno de los factores clave en la mejora de sus condiciones de vida y en el avance de su incorporación social, avance que ha posibilitado a su vez, que se hayan beneficiado de la universalización de las políticas de bienestar, tales como sistemas de protección social, sistemas de salud, sistema educativo, etc.

En contrapartida, las familias que no se beneficiaron de estos planes, siguen padeciendo los efectos de la exclusión: chabolismo, barrios especiales, hacinamiento, etc., lo que ha agravado las desfavorables condiciones de partida, y ha facilitado que otras problemáticas se añadan a las iniciales, tales como consumo y venta de drogas, complicando aún más el panorama combinado de mala imagen, rechazo social y barrera para la inclusión social.

La ausencia de políticas sostenidas e integrales y la adversa evolución del mercado inmobiliario hace que aquellos casos en los que se habían producido avances, la regresión sea patente: Los barrios en los que no se invierte ni se equipa suficientemente se convierten progresivamente en nuevos espacios segregados y excluidos, las parejas jóvenes y con hijos no tienen posibilidades de acceder a la vivienda, reaparecen y persisten los fenómenos de hacinamiento, ocupación irregular y chabolismo.

Es importante destacar que la procedencia de las personas, la alteridad étnica y la procedencia de clase constituyen los principales motivos de exclusión residencial. En el caso de los gitanos agravada definitivamente por el prejuicio social imperante.

Intentar describir hoy la situación de la minoría gitana en relación con el acceso a la vivienda es hablar de un proceso no concluido y en buena medida descuidado o abandonado. Es de señalar que aún se mantienen situaciones que atentan contra los derechos de las personas y que desoyen las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos sociales. Es también hacer referencia a la emergencia de nuevos problemas que la ausencia de una actuación sostenida está produciendo y que en ocasiones, supone un retroceso sobre los logros alcanzados años atrás para muchas familias.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN: MAPA SOBRE VIVIENDA Y COMUNIDAD GITANA EN ESPAÑA, 2007

A continuación se dan algunos de los resultados más significativos obtenidos del “Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España, 2007”¹ realizado por la Fundación Secretariado Gitano.

La realización de este Mapa tiene como objetivo **conocer las condiciones residenciales actuales de la población gitana** y sus principales necesidades en relación al conjunto de la población española. Así como **comprobar y valorar la evolución** con referencia al “Mapa de la vivienda gitana en España” realizado en 1991.

El Mapa se realizó en 1.149 municipios, a los cuales se fue a un total de 2.955 barrios, llegando a contabilizar 92.770 viviendas en las que habita población gitana. El alcance del estudio ha llegado a 453.788 personas de etnia gitana.

Algunos resultados

Distribución residencial. Como ya ocurría en el anterior estudio realizado en 1991, la mayoría de población gitana se concentra en las siguientes comunidades autónomas: Andalucía, Comunidad Valenciana, Madrid y Cataluña. En estas cuatro comunidades se concentran el 69,2% de viviendas.

Tendencias demográficas. El 83,1% de las viviendas se ubica en barrios que tienen más de 15 años de antigüedad. Se constata entonces la estabilidad residencial (sedentarización) de la comunidad gitana.

Tipología de las viviendas. Se constata la tendencia hacia la normalización, ya que el 88% de viviendas en las que habita población gitana están normalizadas.

Pero todavía aún siguen persistiendo situaciones de infravivienda, el 12% de viviendas se encuentran en estas condiciones, en las distintas variantes tenidas en cuenta en el estudio: viviendas muy deterioradas, chabolas, sankis, cuevas, barracones, casamatas, viviendas de transición, viviendas móviles, etc.

1 “Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España, 2007” enmarcado en el “Plan de actuaciones para favorecer el acceso de la comunidad gitana a la vivienda” dentro del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Fundación Secretariado Gitano.
<http://www.gitanos.org/areas/vivienda>

Condiciones residenciales. Es una población claramente arraigada, el 83% de los hogares se sitúan en barrios con más de 15 años de antigüedad.

El 92% de la población habita en barrios con más de 10 viviendas de familias gitanas, en el 17% de ellos hay más de 40 viviendas. Esta alta concentración residencial puede suponer riesgos para la inclusión.

Viviendas precarias y Barrios vulnerables, el 27% de las viviendas presentan “situaciones negativas o muy negativas” y el 40% de las viviendas se encuentran en barrios de “especial vulnerabilidad”.

Se ha producido una clara mejora en las instalaciones básicas y el acceso a servicios, pero aún un 4% de los hogares carecen de agua corriente.

Hacinamiento. Una media de 4,9 personas por vivienda; en el 18% de ellas viven más de seis personas. El dato no ha variado desde 1991, a pesar del descenso de la natalidad, y como parece indicar la convivencia de más de un núcleo familiar en muchos hogares.

El 42% ha accedido a una vivienda en el mercado libre y 51% a viviendas protegidas.

Conclusiones

- La población gitana, lejos de las imágenes sociales asociadas al chabolismo y la marginación, es una comunidad con un alto grado de integración residencial: el 88% de las viviendas lo son. Numerosas familias, que no son objeto de los estudios, han consolidado su proceso de integración social.
- Se han producido significativos avances en la situación residencial de la comunidad gitana en los últimos 15 años.
- Se mantienen importantes desigualdades en materia de vivienda con el resto de la población y situaciones de exclusión y conculcación de derechos básicos, ligadas a la vivienda.
- **Avances:** Avance sensible en los últimos 15 años en términos absolutos.

Ámbitos de mejora:

- Mejora de las condiciones de las viviendas y del acceso a servicios básicos.
- La vivienda normalizada ha pasado del 68% en 1991 al 88% actual.
- Reducción significativa de las situaciones de exclusión residencial más graves: Las situaciones de mayor exclusión que en 1991 representaban el 31% de los casos se han reducido en casi 20 puntos (12% actual).
- Progresivo aumento del acceso a la vivienda a través del mercado libre y del porcentaje de viviendas dispersas e integradas en la trama urbana.
- Medidas de erradicación de infravivienda desde las CC.AA. y municipios.

- En este periodo España ha pasado a igualar en PIB a los países de la UE, se han construido más de 600.000 viviendas anuales, somos el país con mayor número de vivienda secundaria y desocupada. Cabe preguntarse si los progresos realizados han sido acordes con la evolución del país o ha habido una desatención a la situación de los gitanos.
- **Desigualdades:**
 - Heterogeneidad en las situaciones y diferencias entre CC.AA. y entre los municipios.
 - Concentración en determinados barrios y deterioro urbano y de las viviendas.
 - Persistencia del chabolismo y la infravivienda como paradigma de la exclusión social: 10.800 infraviviendas y 4.000 chabolas.
 - Hacinamiento: 30% población gitana; 0,6% población general.
 - Insuficientes garantías y posibilidades en las fórmulas de acceso a la vivienda pública.
 - Los efectos de la discriminación sobre la vivienda.
- Hay una distancia objetiva con el conjunto de la población española en esta materia que requiere la actuación compensatoria de los poderes públicos.

RECOMENDACIONES

El abordaje de los derechos residenciales de los gitanos, al igual que el de los demás ciudadanos, tiene que ver con las políticas sociales globales, en las cuales deberían enmarcarse las políticas de vivienda. Sería un contrasentido proponer el desarrollo de líneas de trabajo que no tuvieran un trasfondo integral. En este sentido la intervención pública en vivienda debe basarse en la voluntad de cumplir con los derechos sociales de todo ciudadano, y por tanto encajar con la transversalidad de lo social².

Destacamos:

1. Políticas generales de colaboración interinstitucional destinadas a la cohesión social

- Se considera necesario establecer una estrecha coordinación de las políticas sociales con las de vivienda, así como también la colaboración interinstitucional entre Gobierno, Comunidades Autónomas y Administraciones locales.

2 "Recomendaciones extraídas del "Informe sobre vivienda y comunidad gitana, 2007", elaborado por el Grupo de Expertos en materia de vivienda y hábitat de la FSG, enmarcado en el "Plan de actuaciones para favorecer el acceso de la comunidad gitana a la vivienda" del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Fundación Secretariado Gitano. <http://www.gitanos.org/areas/vivienda>

- Considerar las estrategias de intervención desde una perspectiva de Proyecto de ciudad cohesionada socialmente.
- Trabajar en tres líneas simultáneamente: Administraciones, Comunidad gitana y Población en general. Definir el papel que pueden jugar los diferentes actores y pueden ser implicados y articulados.
- Para las actuaciones es preciso buscar soluciones definitivas, huyendo de medidas de transición que trasladan el problema, o lo aplazan en el tiempo y muy a menudo lo agravan, haciendo posteriormente más costosas las soluciones. En definitiva se trata de avanzar en planes viables, limitados en el tiempo, con una dotación económica adecuada a las necesidades y apoyados políticamente.

2. Políticas integrales inclusivas

Se trata de desarrollar medidas integrales de inclusión social: educación, empleo, vivienda, etc. que permitan una integración real de la población gitana, y unas mejoras que beneficien a toda la población en conjunto. En este sentido el cambio a nuevas situaciones residenciales debería comportar mejoras globales y sostenibles en la vida de las personas afectadas.

El marco de intervención deseable es el de un plan integral que incluya vivienda, empleo, educación, salud, participación social, etc., y en el que se apliquen las lecciones aprendidas en las prácticas de referencia. Desde esta perspectiva se considera útil la implicación de otras áreas que puedan aportar otras visiones complementarias como igualdad de género y juventud.

En este marco es necesario desarrollar líneas de trabajo destinadas a la promoción de las relaciones y vínculos comunitarios y a la prevención del racismo y la xenofobia.

3. Políticas de vivienda: accesibilidad, estabilidad, sostenibilidad, dignidad

Para la comunidad gitana la principal vía para el acceso a la vivienda ha venido de la mano de **políticas de carácter universal**. Por ello, siguen siendo las políticas generales las más eficaces, siempre que respeten su carácter universal y no contengan aplicaciones que en la práctica discriminen o dificulten el acceso de determinados grupos o personas.

Todo indica la necesidad de un **pacto político y social** que permita el desarrollo de políticas de vivienda de largo alcance para el conjunto de los ciudadanos.

El derecho a la vivienda, una vez reconocido, debería obligar a los **poderes públicos a responsabilizarse de su provisión** dando contenido jurídico y material al precepto constitucional del derecho de toda persona española a la vivienda. A iguales condiciones no debería haber exclusión. Las políticas de vivienda tienen

que contemplar a la sociedad en su complejidad; el colectivo gitano, con toda su diversidad, forma parte de esta complejidad.

En este sentido, y de forma explícita, debería legislarse para el desarrollo de medidas de acceso en situaciones extremas, reservando viviendas para erradicar el chabolismo. Hay que valorar el chabolismo como una forma de vida inhumana, y por tanto requerir un compromiso efectivo de intervención activa por parte de las Administraciones competentes junto a los agentes sociales para la **erradicación definitiva del chabolismo durante la próxima década**, y además hay que ejercer un fuerte control para impedir la generación o reproducción de nuevos asentamientos chabolistas.

Es necesario el desarrollo de políticas inclusivas de vivienda entendidas también bajo la perspectiva de las **necesidades locales y autonómicas**, y por tanto se debería emprender el desarrollo de servicios u organismos municipales que, junto a los autonómicos, analicen las necesidades y planifiquen acciones en consecuencia. Estos servicios deberían contemplar, entre otras, las siguientes acciones:

- Gestión del Registro único de solicitantes de vivienda de protección oficial.
- Planificación a largo plazo y reserva de suelo.
- Control de asentamientos y gestión de las políticas de erradicación del chabolismo.
- Colaboración y desarrollo de programas para la accesibilidad: Bolsa de vivienda, intermediación de la vivienda de alquiler.
- Información general y adaptada a colectivos diferenciales, entre ellos los gitanos. Y desarrollo de un abanico de posibilidades diferentes adaptadas a las distintas realidades del colectivo gitano.
- Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad y del grado de cohesión social conseguida con las diferentes actuaciones.
- La intervención de representantes gitanos y entidades de reconocida experiencia y prestigio, para apoyar los programas de acceso a la vivienda, proponiendo las metodologías más apropiadas, mediando para la comprensión de los beneficiarios y como voz de los afectados defendiendo sus legítimos derechos.
- Plantearse el desarrollo de **actuaciones dirigidas al mercado inmobiliario privado**, considerando que actualmente la tendencia de las políticas de vivienda no consisten en capitalizar con dinero público la propiedad de particulares, ni entrar en la transacción de compra-venta privada; por tanto el énfasis de las políticas de accesibilidad en vivienda recae en el alquiler.

- Medidas frente a la discriminación en el mercado de la vivienda. Conseguir la inserción de la población gitana en el mercado inmobiliario. En este sentido el recientemente creado Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato debería tener un papel vigilante y activo en este caso.
- Desarrollo de fórmulas de acceso a través de la intermediación pública.
- Buscar la colaboración de los promotores privados.
- Abordar no sólo la nueva construcción, sino también la utilización de viviendas vacías o de segunda mano desocupadas. Creación de líneas financieras para el acceso a la compra de vivienda usada como mecanismo alternativo a la construcción de viviendas de promoción pública.
- Reserva de viviendas en las promociones de nueva construcción para la gestión pública, con el objetivo de darle un uso social.
- Concertación público-privada para estimular a propietarios privados y entidades financieras para la puesta en el mercado de viviendas de alquiler, dirigidas a personas y familias con dificultades. Sistema de estímulos a través de garantías, avales, ayudas y deducciones fiscales.
- Debería regularse legislativamente el hacinamiento y la concentración de personas en pisos.
- Del mismo modo que existe un “Código técnico” para garantizar la calidad del inmueble, debería establecerse un “Código de Uso” que fije las reglas individuales (ocupación, mantenimiento...) y comunitarias, a nivel de edificio.

Combinar el desarrollo de actuaciones para lograr el acceso de las familias gitanas a la vivienda normalizada, con su permanencia en viviendas de alquiler y la mejora de sus condiciones de habitabilidad.

A este nivel se plantea la necesidad de avanzar en la provisión de ayudas para el alquiler a tenor del concepto de alquiler justo (según el porcentaje de ingresos familiares), cuyo reto es que llegue a desarrollarse como prestación universal.

Sería importante también desarrollar estrategias de intervención sobre situaciones de desahucio que satisfagan el sector jurídico, la propiedad y los arrendatarios.

Asimismo, existe un parque inmobiliario que estando en manos privadas (también gitanas) se ha ido degradando por una multiplicidad de factores como son la falta de conciencia de la necesidad de mantenimiento, la insuficiencia de recursos económicos para ejercer un mantenimiento adecuado, baja calidad constructiva en el inicio, etc. Es necesario insistir en la importancia del asesoramiento a la comunidad gitana sobre cómo actuar con el patrimonio edificado de que dispone. Y además, se deberían desarrollar estrategias de apoyo en la rehabilitación para garantizar en lo posible la estabilidad y los lazos residenciales.

4. Gestión de la vivienda social orientada a la prevención, convivencia y cohesión social

El papel de los gestores de vivienda pública, autonómicos o municipales, es extremadamente importante no sólo desde el punto de vista de la accesibilidad sino también desde la perspectiva de la convivencia. Algunas estrategias consideradas importantes son:

- Promoción clara y constante de la vivienda en alquiler. Promover un cambio de mentalidad.
- Políticas de gestión de vivienda pública que evite la concentración de familias con problemas. Revisar los criterios de adjudicación.
- Evitar el deterioro del parque inmobiliario público.
- Posibilidad de establecer cuotas o cupos en la oferta de vivienda pública para familias excluidas.
- Mantener una oferta adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles ajustando la oferta al perfil de los demandantes, en función de las necesidades de las personas. Diseñar vías que permitan dar cuenta de los ingresos reales.
- Estudiar la forma de salvar determinadas singularidades de nivel socioeconómico que situadas en el marco general dan como efecto algunas disfunciones: no declaración de renta, ingresos económicos indefinidos ...
- Flexibilizar y adaptar los requisitos legales y administrativos para acceder a viviendas sociales.
- Regulación de contratos de alquiler. Valorar la posibilidad de establecer límites temporales: entender la vivienda social de alquiler, no como permanente, sino como parte de un itinerario residencial de progreso y mejora.
- Ejercer un papel normativo y limitador de las conductas inadecuadas: morosidad, falta de civismo, sobre ocupación, tenencia de animales incontrolados, uso de vivienda para negocio, y en contrapartida desarrollar estrategias de valoración y transformación de estas conductas, a través de la intervención social o acompañamiento de equipos especializados. Se debe huir de posicionamientos asistencialistas que enquistan y degradan a las familias y su entorno en beneficio de procurar dispositivos que promuevan la educación en ciudadanía.
- Repensar modelos de trabajo que, siendo inclusivos y normalizadores en conjunto, consideren necesidades y ritmos adaptados. Recursos socio-residenciales, tipo albergues o viviendas de inclusión social, para personas y familias sin techo que no puedan vivir por diferentes motivos en una vivienda de protección social, desahucios....
- Ejercicio del derecho de tanteo y retracto (derecho de la administración de recuperar una vivienda de protección oficial a precio fijado, cuando los propietarios la quieren poner en venta, por lo cual éstos están obligados a dar a conocer su intención a la administración) por parte de la administración en las viviendas de protección oficial.

5. Intervención social y educativa: incorporar en toda operación residencial con contenido social

Como se ha reflejado, la vinculación de las políticas de vivienda con las políticas sociales se considera como estrategia fundamental para la inclusión social y la cohesión social y comunitaria. Desde esta óptica se deberían implementar y desarrollar proyectos de intervención social y educativa en toda operación urbanística con contenido social, así como también en las empresas públicas de vivienda. Algunos aspectos considerados importantes son:

- La gestión socioeducativa en conflictos de convivencia es un tipo de intervención especialmente necesaria para afianzar los procesos de incorporación social residencial de familias en riesgo de exclusión.
- Desde un punto de vista preventivo, en todo proceso de acceso a la vivienda es necesario no generar falsas expectativas, y ayudar a las familias a asumir con realismo la situación personal y del entorno. Igualmente es imprescindible realizar acciones de formación y capacitación de las personas que acceden a una vivienda normalizada, si muestran indicadores de vulnerabilidad o riesgo, sobre el mantenimiento de viviendas y su encaje con el entorno peridoméstico y comunitario.
- En el marco de los programas de realojamiento es altamente recomendable asumir los principios y orientaciones que se han ido sistematizando con los aprendizajes logrados a través de largos años de experiencia en distintos puntos de la geografía española, tales como el **acompañamiento social** o la **formación en el uso y mantenimiento de la vivienda**, la administración de los gastos domésticos y de los servicios inherentes a una vivienda, y el **cuidado de las relaciones vecinales**.
- Dada la alta vulnerabilidad de determinadas familias provenientes de programas de realojo (o de proyectos de facilitación del acceso a la vivienda) se recomienda mantener las acciones de acompañamiento, aún después de realizarse los realojos.
- Las historias familiares condicionan mucho la asunción de normas, por lo que exigen un alto nivel de acompañamiento y dedicación de los profesionales. Por lo tanto, estos equipos de profesionales deberían contemplarse en el diseño de la implementación de los recursos humanos destinados a estas tareas.
- Toda intervención socioeducativa con familias debe realizarse desde un marco de integralidad, lo cual implica trabajar en red y en estrecha coordinación con los recursos y servicios existentes.
- Para facilitar el trabajo de acompañamiento familiar se sugiere la necesidad de contar con un manual de obligaciones y derechos de los arrendatarios.

6. Intervención comunitaria

Superar los prejuicios es un reto que requiere estrategias directas e indirectas. Sobre las directas existen campañas y actividades que vienen desarrollándose desde diferentes plataformas. En este sentido son bien conocidas las campañas de la Fundación Secretariado Gitano. Indirectamente son los vínculos cruzados que se generan y desarrollan entre las personas de una comunidad o unidad geográfica los que pueden dar valor y contenido a una convivencia constructiva entre personas diferentes.

Los vínculos e intercambios personales y sociales que se dan en un territorio no evitan los conflictos, sin embargo hay que entender a éstos también como motores de nuevos cambios. De lo que se trata es de contar con los canales participativos a través de los cuales se puede gestionar y avanzar colectivamente.

Por todo ello se recomienda generar procesos participativos y de desarrollo comunitario en las zonas donde la población gitana y/o la población inmigrante sean significativas y donde hay serios indicadores de riesgo de exclusión entre sus pobladores. Y esta realidad hay que entenderla, asumirla y tratarla correctamente a través de hechos tangibles y procesos progresivos de mejora.

7. Acogida de la itinerancia

Como se ha visto, la itinerancia tiene también sus diversidades internas: no todos los nómadas padecen algún tipo de exclusión, no todos los itinerantes optan por serlo, sino que, a veces, lo son por necesidad de supervivencia. En este sentido se plantea valorar diferentes alternativas, entendiéndolas como dispositivos especiales y adaptados. Se considera:

- La posibilidad de implementar espacios controlados de descanso temporal de la itinerancia.
- La posibilidad de desarrollar espacios de acogida temporal para población gitana inmigrante con clara orientación a la inclusión social.
- La coordinación inter-administrativa entre territorios del Estado Español, para la atención y seguimiento de familias de itinerancia interna (por ejemplo Galicia-Cataluña).
- Desarrollo de protocolos específicos para estancias cortas y puntuales en áreas no urbanizadas de manera que se respete una forma de vida dentro de un sistema de contención que no provoque choque de intereses.

8. El papel de las entidades sociales

Hay que reconocer el papel inclusivo que las Entidades Sociales que trabajan con gitanos desarrollan. La misión inclusiva que éstas acostumbran a tener se desarrolla en proximidad con las familias, en proximidad con la realidad concreta a través de una infinidad de ángulos. Desde esta óptica las Entidades están en situación de analizar cuáles son las oportunidades que la actual coyuntura social y política ofrece, cuáles son las fortalezas con las que se cuentan y cuáles los límites legislativos y propios que hay que tener en cuenta.

Este es un proceso que debe plantearse cada entidad, sin embargo, sin la pretensión de sustituir este proceso, y a tenor de lo trabajado hasta ahora parece perfilarse una doble función:

- Por un lado, complementando el papel que desempeñan los servicios públicos, desde la proximidad con las familias y con conocimiento de los marcos administrativos y legales se está en situación de poder desarrollar acciones de:
 - Acompañamiento socioeducativo.
 - Adaptación de materiales apropiados para la comprensión de la constelación de aspectos relacionados con la accesibilidad, mantenimiento de la vivienda y convivencia.
 - Ejercicio de puente entre las formas genuinas de hacer de las familias y el entorno.
 - Gestión de programas inclusivos, desarrollando flexibilidad en las metodologías y firmeza en los objetivos y contenidos.
 - Participación en marcos de trabajo integral y comunitario.
- Por otro lado, se está en situación de ejercer un papel “político” en un sentido muy amplio: el de visibilizar realidades que socialmente se ignoran, ser motor de cambios significativos.

9. La participación gitana

Para que sea posible y democrática la participación de los gitanos en las políticas de vivienda es necesario que dispongan de una idea concreta y reconocida de la evolución de la disponibilidad de vivienda de los gitanos en España, con datos concretos y con el detalle de la situación actual en las distintas comunidades autónomas.

Se debe ayudar a madurar un posicionamiento “oficial” de los gitanos. Desarrollar estrategias de reflexión y pedagogía de la propia comunidad gitana, sobre diferentes temas tales como: la cuota (porcentaje) de viviendas públicas para gitanos, la participación en procesos de adjudicación, la aceptación o no de los sorteos en los sistemas de adjudicación, los barrios segregados, la concentración de familias gitanas, etc.

Igualmente hay que seguir reflexionando conjuntamente aspectos relacionados con la especificidad gitana, tales como el diseño de los espacios de la vivienda, la convivencia y los espacios peri-domésticos, el entorno urbano, la convivencia vecinal y las relaciones sociales y la afectación de la vivienda en relación a las ocupaciones laborales.

Es imprescindible mantener una línea de trabajo participativo con la población gitana a todos los niveles:

- En dispositivos específicos de consulta y trabajo conjunto que se deberían prever en el marco de los programas específicos de intervención.
- A nivel local a través de Consejos Municipales.
- A nivel autonómico a través de los Planes Integrales para el Pueblo Gitano.
- A nivel del Estado a través del Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

10. Estudio y transferencia: avanzar en la dialéctica práctica-teoría-práctica

El presente informe es un paso en el proceso de reflexionar y proponer políticas favorecedoras de la cohesión social considerando el respeto por la diversidad existente en nuestra sociedad y en el colectivo gitano. Y como todo proceso también significa un punto de partida para seguir analizando, evaluando y sistematizando la reflexión sobre la práctica. Para ello se recomienda seguir con:

- Recopilación de documentación: proyectos, experiencias, planes, legislación, experiencias de buenas prácticas. Entidades que abordan esta problemática.
- Intercambios y transferencias.
- Investigaciones y estudios.

BIBLIOGRAFÍA

“Vivienda y comunidad gitana: Orientaciones estratégicas”. Fundación Secretariado Gitano. Área de Vivienda. En la web: <http://www.gitanos.org/forosVivienda> (Marco estratégico de vivienda de la FSG 2006)

“Informe sobre vivienda y comunidad gitana 2007”. Grupo de expertos en vivienda de la Fundación Secretariado Gitano. Área de Vivienda. En la web: <http://www.gitanos.org/areas/vivienda>

“Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España, 2007”. Fundación Secretariado Gitano. Área de Vivienda. En la web: <http://www.gitanos.org/areas/vivienda>

LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA. UN DERECHO DE LOS CIUDADANOS Y UNA OBLIGACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN

Comisión Especializada Socioeconómica
Consejo de la Juventud de España

RESUMEN

Aunque la Constitución Española recoge la vivienda como un derecho básico, los poderes públicos se han visto incapaces de garantizar el acceso a una vivienda digna para una parte importante de la población, en especial para los jóvenes. El artículo recoge un análisis de la situación y propuestas del Consejo de la Juventud de España.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la vivienda. Poderes públicos. Emancipación. Propuestas.

INTRODUCCIÓN

En la sociedad actual, el acceso a la vivienda es un elemento fundamental de emancipación e integración social. En este sentido, el artículo 47 de la Constitución Española lo señala como un derecho básico e insta a los poderes públicos a hacer efectivo este derecho, señalando a aquéllos como garantes del acceso a una vivienda digna y adecuada.

Si entendemos -por tanto- el derecho a la vivienda como un derecho básico y que afecta de una forma determinante al desarrollo integral de las personas, la política pública de vivienda debería garantizar el acceso a la vivienda a aquellas personas con menos recursos económicos, entre los que habitualmente se encuentra buena parte de la juventud.

Sin embargo, las políticas públicas de vivienda han sido ineficaces a la hora de contener la brecha causada por el alza de los precios de la vivienda (nueva y usada, en propiedad o en alquiler) respecto de la renta media de la población, e incapaces de garantizar el acceso a una vivienda digna para una parte importante de la población.

En los últimos cinco años la compra de vivienda libre en España ha pasado de fuertes incrementos en el precio; (16,97% en el año 2003, 17,31% en el año 2004, 13,91% en el año 2005, 10,41 en el 2006 y un 5,76% en el año 2007) a fuertes incrementos en los tipos de interés coincidiendo con la disminución en el precio de la vivienda (3,71% en el 2003, 3,36% en el 2004, 3,28% en el 2005, 4,17% en el 2006 y 5,24% en el 2007).

Este escenario ha supuesto que durante mucho tiempo los jóvenes -principalmente- se hayan hipotecado con un tipo de interés bajo pero variable con un nivel de endeudamiento muy superior al 30% recomendado por el Banco de España lo que ha supuesto una fuerte tensión provocada por el gran incremento del tipo de interés.

La situación actual se agrava con un panorama de recesión económica que conlleva una fuerte destrucción de empleo y de empleo temporal principalmente que es el que predomina entre los jóvenes. De este modo, muchos jóvenes no sólo tienen que hacer frente a hipotecas infladas con precios muy altos derivados del sucesivo incremento del precio de la vivienda en la última década, sino que han visto reducido su poder adquisitivo con el progresivo aumento del tipo de interés, cuando no ha supuesto la imposibilidad de afrontarlo debido a la pérdida del empleo.

Así, y según los datos del Observatorio Joven de Vivienda en España del primer trimestre de 2008, un hogar joven debería destinar como media en España el 51,2% de su salario para adquirir una vivienda libre mientras que el esfuerzo de una persona joven asciende hasta el 83,5% de su salario.

Si tenemos en cuenta los tramos de edad, el acceso a la vivienda se convierte en una misión imposible para los y las jóvenes comprendidos entre los 18 y 24 años, para quienes el precio medio de la vivienda libre supera -en el primer trimestre del 2008- en un 250% el precio máximo tolerable, o para las mujeres jóvenes que ven cómo el coste de acceso a una vivienda libre supone más de un 10% que para los hombres al tener un salario medio de dos mil euros anuales por debajo del de los hombres.

Por otra parte las viviendas de segunda mano han experimentado durante este período de tiempo una importante subida de precios hasta llegar a estar prácticamente al mismo precio que la vivienda libre.

No obstante, este incremento de la carestía de la vivienda no ha sido homogéneo ya que no ha afectado del mismo modo a todos los territorios ni a todas las personas. Estas cifras reflejan una difícil media entre la moderada subida experimentada en el ámbito rural, y ciudades medias y pequeñas, con el espectacular incremento sufrido principalmente en las grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Bilbao, etc.

Por otra parte, este espectacular incremento en el esfuerzo económico afecta principalmente a aquellas personas que cuentan con menos recursos para hacer frente a este doble fenómeno del incremento de los precios y del incremento del tipo de interés de forma consecutiva. Todo ello está dando lugar en los últimos meses a un paulatino y significativo incremento de la morosidad en el pago de las hipotecas.

Por otra parte, el informe del Censo de vivienda de 2001 señaló que en España el alquiler cubre tan sólo el 11,3% de la modalidad residencial, frente al 30% de media de la Unión Europea y muy lejos del 42,5% al que llegó en España a lo largo de los años sesenta. La explicación inmediata la encontramos en que el precio medio de alquiler en España supone el 35,5% del salario mensual de un hogar joven y del 58% del salario de una persona joven.

El alza desmesurada de los precios de la vivienda en alquiler y compra, unido a la escasísima intervención pública por controlar los excesos del mercado, ha situado a la mayor parte de los y las jóvenes al borde de la exclusión residencial.

A esta situación de exclusión residencial contribuye la falta de políticas integrales que faciliten la emancipación de la juventud. Una adecuada política de educación, con becas que faciliten la salida del hogar, una política de empleo coherente con el alto nivel de cualificación alcanzado por la juventud que dignificara las condiciones de empleo (jornada, salarios, etc.) así como toda una serie de actuaciones en diferentes ámbitos que fortaleciera las capacidades de los jóvenes, les permitiría recorrer el necesario camino de la emancipación sin lastres que impidan su pleno desarrollo personal y profesional.

Desde una perspectiva constructiva el Consejo de la Juventud de España, a través de la participación de sus entidades miembro y fruto del trabajo conjunto de la RETVI (Red de Equipos de Trabajo de Vivienda) ha elaborado una serie de propuestas, entre las que cabe destacar la siguiente selección.

EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN

- La Administración debe velar para que el derecho a la vivienda digna y adecuada recogido en el artículo 47 de la Constitución sea real y efectivo para todos los ciudadanos y ciudadanas. Las Administraciones deben intervenir activamente en el mercado de la vivienda con el objetivo de facilitar el acceso a la misma, especialmente para aquellas personas que cuenten con escasos recursos económicos.
- Promover planes de emancipación juvenil, nuevo concepto elaborado desde los organismos autonómicos y estatales competentes en materia de juventud que tenga como objetivo adecuar los precios de la vivienda en compra y alquiler al salario medio que perciban los y las jóvenes y preste una atención especial a quienes tengan mayores dificultades para emanciparse.
- Reclamar la «Administración Única» en materia de ayudas. Uno de los mayores problemas, aparte de la propia carencia de ayudas, es la falta de información y la complejidad de los trámites. Para paliar esta situación, proponemos un sistema eficaz de tutorización similar al usado por la Administración Tributaria. En las dependencias administrativas competentes se debe ofrecer toda la información y asesoramiento necesario para acceder a una vivienda, bien sea en régimen de alquiler o de compra.

CIUDAD Y URBANISMO

- Desarrollar un modelo de estructura urbana ecológicamente sostenible que respete la morfología urbana, que promueva la regeneración de los cascos históricos, así como el cumplimiento de la legislación de espacios verdes y zonas lúdicas de ocio y deporte; que promueva el uso de los transportes públicos y la eliminación de la contaminación acústica.
- Desarrollar un modelo de ciudad accesible donde se eliminen las barreras arquitectónicas y de comunicación, se fomente la interrelación cultural y de clases, que permita el encuentro entre los y las jóvenes y erradique los guetos existentes.

VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA

- Modificar la legislación necesaria para garantizar una cuota de viviendas protegidas en edificios de viviendas libres. La creación de este cupo de apartamentos o viviendas protegidas dentro de un bloque de viviendas libres favorecería el dinamismo social y evitaría la exclusión residencial y la formación de guetos.
- Incremento del presupuesto dedicado a la construcción de viviendas de promoción pública, garantizando una vivienda digna a las personas con menos recursos económicos.
- Garantizar una baremación objetiva en la adjudicación de las viviendas de promoción pública. Eliminar la práctica del sorteo por ser contraria a los principios de proporcionalidad y de justicia redistributiva. Si hay que restringir la adjudicación, ésta se debe llevar a cabo con criterios que ponderen el grado de precariedad, los niveles de renta y las necesidades especiales, mediante el uso de criterios convenientemente tasados para evitar cualquier tipo de corrupción o adjudicación arbitraria.
- Habilitar viviendas en régimen de cesión temporal para colectivos más vulnerables, con una revisión de la situación personal tutelada por la Administración, en el marco de la vivienda de promoción pública. El hecho de que esta modalidad haya sido objeto de algún caso de malas prácticas no debe restar idoneidad para casos de exclusión.
- Aumentar el control de las segundas transmisiones de vivienda protegida con derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración.

ALQUILER

- Potenciar la construcción de un parque de viviendas públicas protegidas en régimen de alquiler para la población con menos ingresos, adaptando éstas a las necesidades de los y las jóvenes, especialmente en lo referido a tipología, tamaño, etc. Creación de convenios con sociedades que lleven a cabo la gestión y el mantenimiento de esas viviendas.
- Proporcionar un número suficiente de viviendas asequibles para el nivel de ingresos de los y las jóvenes, de forma que en ningún caso el coste mensual suponga una cantidad superior al 30% de sus ingresos.
- Adecuar el modelo de vivienda pública en régimen de alquiler en lo relativo a tamaño y diseño. Fomentar la sencillez arquitectónica, la accesibilidad, la realización de parte del mobiliario dentro de la construcción, la introducción de tecnologías adecuadas, la aparición de servicios comunes, así como la puesta en marcha de espacios polivalentes en el edificio.

- Contemplar medidas que incentiven el alquiler a través de dos vías; apoyando a las iniciativas privadas que promuevan y/o construyan viviendas en régimen de alquiler y apoyando directamente a los arrendatarios con condiciones socioeconómicas más desfavorables.
- Priorizar el régimen de alquiler sobre el de venta, hasta invertir la estructura actual del mercado de la vivienda, llegando a equiparar el gasto público directo e indirecto entre la vivienda en propiedad y alquiler.
- Promover experiencias de viviendas en alquiler orientadas a los y las jóvenes mediante un sistema de rotación, según necesidades individuales. Este sistema, con algunas variaciones, es el que se ha denominado *foyers*. En la actualidad se está aplicando en Francia y Reino Unido, y de manera análoga en ciudades del cinturón de Barcelona, denominadas *vilas joves*.
- Promover programas de alojamiento temporal de viviendas públicas para jóvenes trabajadores y trabajadoras y estudiantes desplazados y desplazadas (estudiantes, trabajadores y trabajadoras itinerantes, inmigrantes, personas desplazadas, temporeros y temporeras...). Los problemas de residencia y de abusos a los que son sometidos estos colectivos son bien conocidos, como también es evidente que no pueden ceñirse a las formas estandarizadas de acceso a la vivienda. Cuando hablamos de «habitar», se introduce la noción de estabilidad, pero no siempre es así, y es necesario introducir nuevos instrumentos destinados a circunstancias específicas.
- Ampliar la desgravación fiscal en la declaración de la renta beneficiando a los arrendatarios en los alquileres de vivienda. La desgravación fiscal debe tener un carácter progresivo, teniendo en cuenta la renta abonada y la proporción que suponga ésta respecto de los ingresos del inquilino
- Impulsar la creación de bolsas de alquiler coordinadas por los institutos públicos de vivienda que, además de gestionar eficazmente la oferta y demanda, favorezcan la posibilidad de compartir la vivienda y realicen una labor de sensibilización y de dar confianza a las personas propietarias. La actuación de las bolsas serviría de catalizador del precio del alquiler de la vivienda libre al tiempo que serviría para disuadir las posibles reticencias culturales a usar este tipo de alojamiento o residencia.
- Los institutos públicos de vivienda deben contar con una partida económica que tenga como finalidad servir de fianza y de aval a jóvenes con escasos recursos económicos en los contratos de arrendamientos de vivienda.
- Establecer subvenciones directas al alquiler a los y las jóvenes inquilinos e inquilinas, por parte de los municipios, en función de las características de cada municipio, del esfuerzo de acceso a la vivienda y de su situación socioeconómica como medida transitoria hasta que se cuente con un parque público de alquiler que satisfaga la demanda.
- Fomentar la convivencia intergeneracional.

SUELO

- Destinar una parte del presupuesto de política de vivienda estatal a las Administraciones locales con el fin de adquirir suelo para destinarlo a vivienda social. Impulsar la dimensión local a través del trasvase de fondos y del control público de la actividad inmobiliaria.
- Determinación, por parte de la Administración, para usar las herramientas de expropiación para casos de especulación abusiva. Se trata de los casos más graves de vulneración de la función social de la propiedad. En algunos casos, la especulación en suelo urbano debería aproximarse al «enriquecimiento injusto». Si se expropia para construir infraestructuras, y nuestra concepción ético social lo encuentra tolerante y necesario ¿por qué no se traslada a política de suelo?
- Establecer límites temporales para la edificación de solares con derecho de tanteo y retracto por parte de la Administración.
- Establecer un porcentaje obligatorio de reserva del 40% de Vivienda de Protección Oficial en el suelo edificable. Esta propuesta es similar a la señalada para edificaciones. Tendría las ventajas de la inclusión social, y supondría un requisito ineludible, ya que la empresa constructora y la entidad promotora prefieren actuar sobre suelo y vivienda libres, por el beneficio económico.
- Gravar las plusvalías del suelo atendiendo a los principios de proporcionalidad y progresividad con el objeto de frenar la especulación. Los planes urbanísticos deberán tener en cuenta el desarrollo urbano sostenible y la calidad de vida.
- Pedir la revisión de las Haciendas locales para evitar que se especule con el suelo. El correcto funcionamiento de las Administraciones es un requisito a todas luces exigible, y precisamente en este sector es donde se producen mayores irregularidades. Exigir que se cumplan los principios de eficacia, eficiencia, sometimiento pleno a la ley, transparencia, etc.
- Implicación de las Administraciones locales en el diseño y ejecución de programas específicos de viviendas para jóvenes, adaptando los planes a las necesidades reales de éstos y éstas, por encima de la «demanda explícita».
- Poner suelo, por parte de las Administraciones locales, a disposición de cooperativas de gestión que promuevan viviendas públicas en alquiler, en condiciones ventajosas, mediante cesión del derecho de uso superficiario o mediante reducción y aplazamiento de los pagos.

REHABILITACIÓN Y VIVIENDA VACÍA

- Luchar contra la infravivienda, exigiendo que se cumpla la normativa de consumo. Las inspecciones y peritajes públicos se deberían realizar periódicamente y en todo caso como requisito previo a la transmisión del inmueble, bien en régimen de compra o alquiler.
- Impulsar la rehabilitación de centros históricos a través de la Administración Pública, promoviendo un mejor uso de la financiación comunitaria. Se trata de un pequeño giro en la mentalidad de la rehabilitación: el saneamiento y restitución de zonas urbanas históricas y antiguas debe ser integral. No sólo se debe limitar a un efecto estético, sino que debe estar orientado a la habitabilidad evitando en todo caso la gentrificación.
- Fomentar las ayudas a la rehabilitación según niveles de renta facilitando la solicitud, gestión y concesión con trámites ágiles y simplificados.
- De manera similar a la rehabilitación y relacionado con programas europeos, puede hallarse otra salida en el entorno rural, con los planes de fijación de la población. Los planes de lucha contra la despoblación deben contemplar de forma integral todos los elementos de calidad de vida: trabajo, educación, ocio, estructuras..., para que la opción de emanciparse en un área rural sea verdaderamente atractiva.
- Potenciar la puesta en uso de las viviendas vacías, mediante políticas de acción positiva, como las ayudas a la rehabilitación, y medidas sancionadoras, a través de una fiscalidad que grave el mantenimiento de viviendas en desuso y que incentive su salida al mercado, preferentemente de alquiler. Recordemos la función social de la propiedad; si la vivienda es un bien escaso y un bien necesario, no se debe permitir especular.
- Promover la creación de censos de vivienda vacía en los municipios.
- Promoción de construcción y rehabilitación de viviendas, mediante escuelas-taller y casas de oficios. En muchos análisis se vincula la precariedad laboral a la falta de acceso a la vivienda; ésta sería una forma de atajar ambas, al menos en parte. Además de medios e instrucción, habría que proporcionar estudios técnicos, informes sobre habitabilidad e infraestructuras y equipamientos.

OTRAS ALTERNATIVAS

- Promover casas en régimen de acogida y pisos tutelados, que realicen un seguimiento para problemáticas socioeconómicas agravadas. Este tipo de actuaciones no deberían ser sólo llevadas a cabo por organizaciones benéfico-asistenciales. La política social no debe ser sólo asistencial; es exigible en nuestro sistema jurídico como una manifestación garantista de la dignidad de la persona.
- Desarrollo de nuevos instrumentos que complementen a la Vivienda Protegida (VP) a través de las viviendas de titularidad compartida entre Administración y joven, con opción de compra de la Administración (con el fin de evitar la especulación con la venta de viviendas protegidas). La titularidad compartida cuenta ya con un cierto grado de elaboración por parte de algunas entidades.
- Impulsar la promoción de viviendas en las que el acabado corre a cargo del comprador o compradora, según sus preferencias y posibilidades, lo que repercutiría en una disminución del precio final. Esta experiencia ha tenido lugar en Países Bajos, entre otros Estados europeos. Una gran parte del precio final de la vivienda viene determinado por el acabado de la misma. Hay elementos, como el tipo de suelo, equipamiento de cocina, baños, grifería y otros acabados que podrían depender de las posibilidades de la persona que adquiere la vivienda.
- Establecer un porcentaje de reserva de viviendas accesibles para jóvenes con discapacidad en las promociones de vivienda protegida.
- Establecimiento de la auditoría de accesibilidad, estudio previo de accesibilidad que deberá realizarse en toda obra o proyecto de infraestructura que promueva o financie la Administración Pública competente, al modo de los estudios de impacto ambiental, sin cuyo dictamen favorable no podrá autorizarse la obra o proyecto.

PARTICIPACIÓN

- Promover la colaboración de organismos o entidades -en sentido amplio- de participación social cercanas al problema, incluidas las más vinculadas a la realidad juvenil, en el diseño de políticas públicas de vivienda.
- Implicar a la ciudadanía en el proceso de diseño y control de las políticas públicas de vivienda a través de foros de participación ciudadana en donde se pueda trasladar un modelo de ciudad más habitable de acuerdo con las especiales necesidades de las distintas personas y colectivos.
- Estimular y apoyar fórmulas de organización de los y las jóvenes para la promoción de sus propias viviendas, bien sea en alquiler o en propiedad.



LA VIVIENDA Y LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Santos Malagón Jiménez

DTS. Col. nº 1.099

RESUMEN

Si bien la vivienda está íntimamente ligada a los procesos de exclusión social en general, en este artículo vamos a intentar hacer un recorrido panorámico por distintos ámbitos de la exclusión social que guardan una relación especialmente significativa con ese lugar imprescindible para todos, concebido no sólo como refugio y cobijo, que sirve para desarrollar nuestra vida íntima, personal o familiar, que es elemento también fundamental de nuestra socialización y cuya ausencia o precariedad representa la cristalización de la vulnerabilidad social.

Intentaremos también asomarnos a la responsabilidad pública en la garantía de este derecho básico y de cómo los esfuerzos por acercar la vivienda o promocionar unos espacios urbanos dignos, deben incorporar los procesos de acompañamiento social para que estas acciones sean un elemento de integración y no una evidencia más de apartamiento o ruptura.

PALABRAS CLAVE

Vivienda. Vulnerabilidad. Participación. Integralidad. Coordinación. Responsabilidad.

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

La situación de partida en España, en el contexto europeo, con respecto a la relación entre vulnerabilidad social y vivienda requiere de un complejo análisis. Por una parte, se nos habla en los diferentes informes Eurostat de una posición, aún, de cola en la relación de los países de la Unión Europea (sobre todo, antes de las últimas ampliaciones) en lo que afecta al porcentaje del PIB dedicado a protección social, y más aún si nos referimos a las ayudas directas a las familias y a la vivienda, claramente descompensadas en relación a las coberturas garantizadas por la situación de desempleo, que en este caso, sí son superiores a la media europea. Por otra parte, es una constante en nuestro país la tradición (sólo desde la década de los sesenta, a pesar de lo que habitualmente se cree) de acceder a la vivienda por medio de la compra y no de otros procedimientos como el alquiler. El parque de vivienda social en alquiler, según el Consejo de la Juventud de España¹, en nuestro país es actualmente del 2%, el más bajo de Europa. Si nos referimos al sector privado, y según las mismas fuentes, hemos pasado del 41% del parque en 1960 al 14% actual. El estudio de la Fundación la Caixa², “La política de vivienda en una perspectiva europea comparada”, constata que sólo el 2% de las viviendas españolas de alquiler está subvencionado, frente al 18% de la media europea. Con la excepción de Grecia, nuestro país es, junto a Luxemburgo, el último de la cola en lo que respecta al alquiler social. A la cabeza del mismo se encuentran Holanda, 35%; Suecia; 22%; Reino Unido; 21% y Francia, 17%.

Al mismo tiempo, tenemos que hablar de los aún no suficientemente calculados costes sociales que la última burbuja inmobiliaria deja y dejará en los próximos años sobre la población española. El incremento de la edad media de emancipación hasta superar los treinta años, sumado al alto fracaso escolar en la enseñanza obligatoria, el deficitario desarrollo de la formación profesional, la tardía y precaria incorporación al mercado laboral de los jóvenes y el incremento que se espera de las tasas de desempleo de la población en general, nos sitúan en un panorama nada halagüeño. Considerando el endeudamiento familiar a largo plazo que están suponiendo las altas hipotecas (144.216 euros de media en España en noviembre de este año) que el mantenimiento de una vivienda exige, el grado de vulnerabilidad de los hogares españoles se muestra muy preocupante. Según el “Informe de la Inclusión Social en España 2008”³ del Observatorio de la Inclusión Social de la Fundació Un Sol Mon, *La dife-*

1 www.ayudasviviendajoven.es. Portal de información de vivienda para jóvenes. Consejo de la Juventud de España.

2 Trilla, C. “La política de vivienda en una perspectiva europea comparada”. Fundación La Caixa. 2001. Barcelona.

3 *Informe de la Inclusión Social en España 2008*. Observatorio de la Inclusión Social. Fundació Un Sol Mon. Caixa Catalunya Obra Social. 2008.

rencia entre tasas de pobreza antes y después de descontar los costes de la vivienda (hipoteca o alquiler) es más acusada entre las generaciones más jóvenes (hasta 9 puntos de diferencia) ya que se trata de los grupos de edad donde la porción de la renta dedicada al hogar para la adquisición de la vivienda es más grande. Este mismo informe refleja, en cuanto a la exclusión económica y el ciclo social que, mientras en el entorno europeo la pobreza europea se concentra en las edades de emancipación de los jóvenes, en España se sitúa en los menores de 16 años y las personas mayores de 65, estando la inmensa mayoría de personas en edad de emanciparse protegidos de la pobreza por su dependencia familiar (generalmente de los padres). Lo que nos hace pensar que si no existiera esta protección, la tasa de pobreza sería muy alta.

Aproximándonos al terreno de la exclusión social más declarada, tenemos que recordar que, aunque con claros esfuerzos de erradicación en los últimos años, España ha poseído o posee en épocas recientes, los mayores núcleos chabolistas de Europa, sin tener en cuenta la también importante bolsa de infravivienda vertical de sus más importantes ciudades.

Ya en el extremo de lo más doloroso de la exclusión, tenemos a decenas de miles de personas sin hogar para los que siendo inviable su acceso a la vivienda libre (ni siquiera en alquiler) con las ayudas sociales que reciben, tampoco cuentan con suficientes apoyos institucionales para recuperar una suficiente autonomía en cuanto al alojamiento se refiere. A todos estos grupos, y particularizando en su situación concreta y los medios técnicos y materiales que se les brinda, dedicaremos un espacio más adelante en este artículo.

LAS POLÍTICAS SOCIALES

En los tiempos de crisis, como es el actual, el gasto social de las sociedades modernas se resiente en los más tempranos ajustes presupuestarios. Diversos autores, como Robert Castell o Bauman, han analizado, desde hace décadas, las consecuencias del proceso de deslegitimación del Estado que vienen sufriendo nuestras sociedades con motivo de las últimas tendencias desregularizadoras y no intervencionistas en la vida social y económica. La opinión pública adversa sobre el mantenimiento de los elevados impuestos, necesarios para hacer sostenible el Estado de Bienestar, ya cuando la propia Administración Pública renuncia paulatinamente a un papel preeminente en la ordenación, gestión y regulación de muchos aspectos de la vida social y económica, va generando con efectos retroalimentados, sensaciones compartidas que explican la exclusión social desde perspectivas culpabilizadoras y moralizantes, que atribuyen a las personas que viven estas circunstancias su responsabilidad exclusiva, no sólo sobre su propia situación, sino sobre la inseguridad y degradación de los espacios urbanos que ocupan, que por otra parte, están cada vez más basados

en estilos de vida individualistas. Se concibe la exclusión como irremediable y a las personas que la sufren como irre recuperables⁴. Evidentemente, estas impresiones restan fuerza a la oportunidad y conveniencia de medidas públicas para promover la participación y promoción social de estas personas, llegando a conferir al Estado las únicas atribuciones de protección y control de la seguridad, estigmatizando, más si cabe, a colectivos como los excluidos y los inmigrantes, que representan de forma simbólica la amenaza que supone la diferencia, la pérdida y la vulnerabilidad que casi todos podemos sentir como riesgo.

Desde otra perspectiva, la complejidad en la legitimación de las actuaciones públicas es cada vez más puesta en entredicho. Dicho en palabras del profesor Subirats: *“Se discute la legitimidad de la intervención pública, desde enfoques que ponen en duda la eficacia y la eficiencia de la labor de las instituciones públicas”* (...). *“Lo cierto es que cada vez resulta más difícil aludir a unos hipotéticos intereses generales, que son cada día más el resultado de procesos de negociación e interacción entre actores (de los que uno o varios son poderes públicos) más que el fruto racional de procesos de legitimación democrática incontestados”*⁵. Se empieza por la dificultad en la definición del problema, ya que no hay un acuerdo consensuado sobre él, y la formulación oficial, que finalmente emerge, es cuestionada por el resto de actores, que pueden entrever en esta formulación la interferencia de compromisos políticos y de grupos de presión ajenos a esos difusos intereses generales.

La cohesión social que generó el Estado de Bienestar desde el final de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de los años setenta, a través de las políticas socialdemócratas y democristianas en Europa, está prácticamente olvidada. Bauman nos recuerda que, si bien no consiguieron redistribuir la riqueza, al menos en los términos a los que aspiraban, sí garantizaron unos sistemas de protección que preservaron esa cohesión social y ayudaron a incorporar el conflicto como algo necesario para mantener el equilibrio entre fuerzas e intereses contrapuestos. Es indudable que la puesta en práctica de estas políticas, quizás excesivamente centradas en las variables económicas y no tanto en las sociales, educativas, culturales o psicosociales, generaron ciertos grados de dependencia y pasividad en los estratos sociales protegidos. Esto no debiera haber sido óbice para haber intentado perfeccionar estos sistemas, incorporando elementos e instrumentos de responsabilización y participación a estas personas, evitando lo que a la postre, y una vez se debilitaron las medidas protectoras, quedaron en evidencia las grandes carencias, que se pusieron universalmente de manifiesto, en los últimos años, en las protestas caóticas de los suburbios parisinos. A propósito de esto, y en una conversación mantenida, no hace mucho

4 Bauman, Z. “Europa, Una Aventura Inacabada”. Ed. Losada. 2006. (pag. 150).

5 Subirats, J. “El Análisis de las Políticas Públicas”. Gaceta Sanitaria Vol.15 Núm. 03.

tiempo, con una antigua psicóloga educadora que trabajaba en aquellos barrios en los años setenta-ochenta, comentaba que ya entonces era relativamente fácil prever que, si no se variaba la orientación del trabajo que se desarrollaba en esos barrios, la situación evolucionaría hacia lo que años después sucedería. Jóvenes, que ya entonces (como también nos describiera Bourdieu⁶), no encontraban hueco en el sistema educativo, pero tampoco podían desarrollar una incorporación al mundo laboral que sí habían tenido sus padres. A la vez, tenían un sentimiento de falta de pertenencia a la sociedad de la que formaban parte y que les confinaba en *ghettos* más o menos manifiestos y premeditados.

Concretando en la repercusión de las políticas públicas sobre la cuestión de la vivienda, hemos venido participando de distintos, y a veces opuestos, discursos sobre el problema del acceso. Desde reclamarse una vivienda digna, por ser considerada esta un derecho que debiera ser garantizado públicamente, hasta su opuesto, cuando se pretendía explicar que el encarecimiento de los pisos se debía a nuestro afán (culturalmente explicado) por la propiedad y nuestra pujanza y capacidad económica. Se demanda vivienda social pública y su construcción se ofrece y divulga como éxito político, pero se mantiene la creencia de que ciertos grupos sociales (y étnicos) no saben vivir en las modernas comunidades de vecinos. Que la picaresca y la falta de regulación expolia el patrimonio público de viviendas, con las que se abusa y especula. Se dice en alto que las personas sin techo deberían tener la oportunidad de una vivienda, pero también se piensa que están donde desean realmente estar: en la calle. Mientras tanto, los precios de los pisos se han multiplicado por varias veces en pocos años, existe un exceso de viviendas vacías, para muchas personas es cada vez más inaccesible, pero no hay una definición concreta de cual debe de ser la intervención pública que resuelva el problema.

ASPECTOS PSICOSOCIALES

Partimos de la comprensión de la exclusión socioresidencial a través de la interacción de los procesos mutuamente influyentes del contexto social y urbanístico y de las dificultades sociales y personales de quienes viven esa exclusión. La vivienda puede convertirse en un factor potenciador de la exclusión social, como también representar una oportunidad de mejora del contexto interpersonal general y de posibilidades de mayor participación y promoción social. Pero también ocurre lo contrario, las dificultades y la precariedad en las situaciones personales y familiares pueden introducir un deterioro muy importante en las condiciones del alojamiento.

6 Bourdieu, P.- "La Miseria del Mundo". Ed. Akal/Grandes Temas. 1999. Madrid.

Luis Cortes⁷, nos sitúa el análisis de la exclusión residencial a través de cuatro elementos básicos que definen, para él, esta problemática:

1. **Accesibilidad:** Dificultades para cumplir con los requisitos exigidos por los sistemas de provisión residencial (públicos/privados) para poder disponer de una vivienda en la que vivir.
2. **Habitabilidad:** Deterioro de las condiciones residenciales con estándares muy por debajo de los mínimos exigibles.
3. **Adecuación:** Acumulación de situaciones de precariedad que impiden habitar en condiciones de normalidad (desadecuación física y hacinamiento).
4. **Estabilidad:** Procesos en los que el uso residencial es muy frágil e inestable, con lo que se impide la formación de un hogar y se introduce un factor permanente de vulnerabilidad social en las personas afectadas.

Por otra parte, nos define las cuatro expresiones más importantes de la exclusión residencial en el municipio de Madrid, que son:

1. **Chabolismo horizontal.**
2. **Infravivienda Vertical.**
3. **Desadecuación de Uso.**
4. **Hacinamiento.**

Según este criterio, y entrecruzando el índice de exclusión residencial con otro de vulnerabilidad social, a tenor de las secciones censales del municipio de Madrid en 2001, un 5,7% de hogares se encontraría en una situación de vulnerabilidad extrema, sólo expuesto a vulnerabilidad residencial un 6,7%, sólo a vulnerabilidad social un 9,5%, mientras que gozaría de una buena situación en general un 78,1%.

Es de especial interés para nuestro propósito en este artículo, recordar que entre las causas que señala Luis Cortés de deterioro en las zonas llamadas de exclusión en Madrid, aparecen las “concentraciones importantes de poblaciones realojadas en las distintas operaciones públicas que desde hace años ha realizado la EMVS (Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo), y también otros Organismos Públicos, como son el IVIMA (Instituto de la Vivienda de Madrid) o el IRIS (Instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid) en estas zonas. Existe una carga muy importante de realojados provenientes de los núcleos chabolistas sobre los que se ha actuado”.

7 Cortés, L. “Vivienda y Exclusión Residencial” en *Plan de Lucha Contra la Exclusión Social* de la Comunidad de Madrid.

Esto, *a priori*, nos sitúa frente a una obviedad: no basta para superar la situación de vulnerabilidad o exclusión social de una barriada o asentamiento, variar las condiciones físicas, de vivienda y urbanismo. Pero plantear esta obviedad, no es gratuita. Quizás, se hayan hecho esfuerzos, sin duda importantes, por variar las condiciones sociales de estas poblaciones, pero es evidente que el objetivo no se ha cumplido y merecería la pena que analizáramos, al menos en parte, por qué.

Existen en Madrid, como señala Luís Cortés, tres organismos públicos con competencia en vivienda y realojamiento: El Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), dependiente de la Comunidad de Madrid, El Instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid (IRIS), inicialmente dependiente de la Comunidad y del Ayuntamiento de Madrid, y ahora sólo de la Comunidad, y la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (Sociedad Anónima de capital exclusivamente público dependiente del Ayuntamiento de la capital). Lógicamente, cada uno de ellos dependientes de la Consejería o Área de Gobierno respectivas.

Nos parece especialmente significativa la experiencia del IRIS, que básicamente se ha venido dedicando a lo largo de su ya dilatada trayectoria al realojamiento de poblados chabolistas, generalmente de etnia gitana. Lo primero a resaltar es que pudieran ser los profesionales del IRIS los de mayor experiencia (tanto por su prolongada trayectoria, como por su revisión técnica y metodológica), en el ámbito de Madrid, en el campo del realojamiento. Fueron, estos profesionales, quienes tuvieron que afrontar el complejo reto de establecer relaciones significativas y de confianza (*in situ*) con personas que tradicionalmente se habían mostrado en una actitud de desconfianza hacia las instituciones públicas, que por su circunstancia de excluidas y aisladas de los cauces básicos de comunicación social, unido a sus peculiaridades e idiosincrasia cultural, más dificultades pueden plantear a la Administración para impulsar cambios sobre su modo de vida. Por otra parte, pudieron (al menos durante una prolongada época) contar con el importante recurso de la formación específica y la supervisión externa técnica que les permitió adoptar un enfoque específico de trabajo, compartido y debatido, esencial para ampliar el foco de comprensión de la realidad concreta sobre la que se trabaja y que a la vez impulsa un factor tan importante como es la necesidad (sentida) de constituir equipos de trabajo. Esto que acabamos de referir, es algo realmente difícil de gestar dentro de los organismos públicos, dado el carácter sectorial, inmovilista y rígido, que muchas veces se imprime al funcionariado. Aún así, hay que entender esencial el intento de impregnar la actuación técnica, en el campo de las relaciones sociales y comunitarias, de este espíritu investigador interesado por la formación y la reflexión permanentes, en el que el trabajador también se siente potenciado, protegido, escuchado y apoyado en su compleja tarea. La constitución de equipos cohesionados, con actividades preestablecidas de mantenimiento y cuidado, con recursos técnicos compartidos y una formación coherente con el propósito, los objetivos y los métodos, es una garantía de un valor no suficientemente valorada por el conjunto de las instituciones públicas.

Por lo que conocemos de la experiencia del IRIS, estos profesionales se incorporan a la intervención antes de que se produzca el realojamiento efectivo, estableciendo relaciones de ayuda con cada una de las familias, intentando conocer su situación social e interviniendo en ella para contribuir a facilitar el proceso de realojo. En el momento de producirse éste, procuran una adecuada incorporación a la nueva comunidad de destino y continúan después atendiendo las circunstancias que van generándose con motivo de la vivienda, pero al mismo tiempo sobre la situación social en general, y al mismo tiempo interviniendo con las comunidades de vecinos en su conjunto para contribuir a la integración de todos sus componentes.

Existen dificultades especialmente relevantes en todo el proceso de la intervención, al margen, como es lógico, de las propias que marcan las circunstancias personales y familiares de quienes son los principales receptores de la actuación. No hay que olvidar que los procesos de integración social suelen ser, por naturaleza, prolongados en el tiempo y que, en las circunstancias que ahora tratamos, pueden comprender perfectamente varias generaciones. Destacan entre estas dificultades las que tienen que ver con los impedimentos que actúan para poder adecuar el ritmo de la intervención social a las prioridades urbanísticas. No existe una correspondencia, o por lo menos no se tiene en cuenta, entre las circunstancias valoradas en la fase previa de intervención (cuando aún las personas viven en su lugar de origen), que aconsejan unos momentos, y no otros, para iniciar el proceso de realojamiento, y el momento en que este se produce, que viene determinado por otro tipo de consideraciones.

La intensidad que el trabajo previo en los poblados requiere choca a menudo, según cuentan, con la dificultad de relación, participación y coordinación con otras redes de servicios o entidades que coinciden en el territorio. La Red Pública de Servicios Sociales se encuentra tan saturada por la demanda que recibe, que no participa en un proceso comunitario tan de primer orden como es éste. De esta manera, no existe colaboración entre los distintos agentes institucionales de estos escenarios. En el mejor de los casos, se dan contextos de colaboración basados en afinidades o compromisos personales de los profesionales, que eluden de forma extraordinaria las dificultades institucionales de coordinación.

Esta pauta se repite cuando ya la familia, o las familias, están realojadas. A pesar de que se personaliza un programa de acompañamiento social a la familia, que va variando la pauta de intensidad, desde el comienzo del realojamiento, la insuficiencia de esfuerzos institucionales compartidos (por la disponibilidad de estas instituciones y por las posibilidades reales de trabajo), hace que en muchos casos, los profesionales se limiten a intervenir puntualmente y con carácter de urgencia en aquellas situaciones, más o menos conflictivas, que se generan por la relación de vecindad o por el simple devenir de acontecimientos familiares. Los impagos, irregularidades o mal uso de la vivienda, aún cuando haya que asumir que simplemente puedan ser síntomas propios de

los primeros estadios del largo proceso de integración, en muchos casos, podrían ser más efectivamente tratados con un mayor grado de colaboración y compromiso de las distintas instituciones.

Los contratos de alquiler se mezclan con exigencias de compromisos sociales a la familia, de difícil abordaje y cumplimiento desde la perspectiva del servicio de vivienda, como la escolarización de los menores, que si son tenidos en cuenta, pueden enturbiar gravemente la vinculación con los profesionales (generalmente educadores sociales) de estos servicios. Es curioso, además, observar cómo de estos equipos de intervención social ha desaparecido por completo la figura del trabajador social. Los trabajadores sociales se mantienen ocultos detrás de los complejos procedimientos administrativos de las instituciones de servicios sociales.

El trabajo con las comunidades de vecinos, por su complejidad, requiere de importantes medios técnicos y profesionales. Sabemos que la relación excluyente se retroalimenta con facilidad. Por ello, una intervención adecuada y en su momento inicial, puede ayudar a alcanzar la aceptación de unas condiciones de convivencia respetuosas.

Por último, pensamos que sería conveniente dar más énfasis a la potenciación de mecanismos de participación y de mediación cultural. La sensibilización sobre pautas de conducta socialmente aceptadas, no se da fácilmente sin la participación activa de sus protagonistas. Combinar elementos generadores de apoyo social y al mismo tiempo de responsabilidad sobre las propias decisiones, es algo difícil de lograr, pero no por ello deja de ser la clave, en gran medida, de los procesos de acompañamiento social. Mostrar una actitud de ayuda y, al mismo tiempo responsabilizadora, es una garantía de salud en los intercambios personales y sociales. Aún se observan conductas paternalistas que restan autonomía y competencia a personas involucradas en procesos de promoción social. Al mismo tiempo, iniciativas controladoras y coercitivas sin mucho fundamento. Se reproducen, por ejemplo, dinámicas familiares dependientes de los recursos sociales (como, reproduciendo la experiencia de los padres, al alcanzar la edad de emancipación, iniciar la construcción de una chabola con el propósito de conseguir una vivienda social y una renta mínima), pero a la vez huidizas del control institucional.

Por la constatación del grado de deterioro al que llegan (o reproducen) los realojamientos en los lugares de destino, así como los conflictos vecinales que se generan, unido al alto grado de incumplimiento de las obligaciones contraídas por los contratos de alquiler de viviendas sociales, otras instituciones se están planteando iniciar revisiones en sus procedimientos técnicos. Nos consta que tanto el IVIMA como la EMVS están emprendiendo planes que asuman la responsabilidad del acompañamiento social a las comunidades de vecinos que albergan las promociones públicas de vivienda. Este es, entendemos, el camino a seguir. Si embargo, si olvidamos la imprescindible garantía de colaboración entre las diferentes entidades e instituciones que tienen la intervención so-

cial en estos territorios como sus objetivos, y la necesaria adecuación de los medios técnicos y profesionales, estas iniciativas suponen, muchas veces, condenar a los profesionales (por mucha formación y especialización que tengan) a la misma periferia en la que tienen que trabajar.

Se imponen líneas transversales de trabajo, tan teorizadas como impracticadas, y protocolos de actuación comprometidos entre las instituciones, que no incorporen más elementos de complejidad a la intervención, sino que la faciliten y sustenten.

Acudiendo a otro de nuestros objetivos en este artículo, como es tratar la exclusión extrema en relación a la temática socioresidencial, las personas sin hogar son, por definición, los que sufren las mayores dificultades, primero de acceso, pero también de cualquier otro tipo cuando consiguen algún cobijo.

Nuestra experiencia de trabajo con estas personas (difícil entenderlas como colectivo) nos impide simplificar su circunstancia desde la única argumentación de que carecen de alojamiento estable y permanente, por lo que su solución vendría determinada por la obtención de dicho alojamiento. Es indudable que la relación que establecemos con el entorno proyecta nuestra propia identidad y circunstancia; que las personas sin hogar, con su soledad, aislamiento y desarraigo, nos transmiten con su sola presencia, la desesperanza, desmotivación y penuria, que habitualmente caracteriza sus vidas. Por ello, aunque la vivienda en muchos casos ha sido de las últimas pérdidas que han tenido que soportar en su proceso de desafiliación o caída en el vacío, no es el elemento más determinante o explicativo de su situación. Sí es, en cambio, uno de los elementos cruciales para impulsar sus procesos de recuperación personal y de incorporación social. Cada cual a su manera y a su ritmo, antes o después, aparece la gran dificultad de la vivienda como el aspecto fundamental que emerge, si es pujante la motivación para el cambio y la responsabilidad de recuperar una vida autónoma.

Si hay una característica compartida por las personas sin hogar, esta es su dificultad de acceso a las instituciones públicas. Como no podía ser de otro modo, también de las instituciones encargadas de administrar y gestionar la vivienda social. Hoy por hoy, no son las personas sin hogar un grupo social presente en las políticas de vivienda, ni siquiera una tipificación especialmente valorada en las prioridades de adjudicación de vivienda pública. Por supuesto, sus ingresos económicos (generalmente, los únicos regulares suelen ser los provenientes de las prestaciones de renta mínima) tampoco les permitiría, por lo general, poder responsabilizarse de una de estas viviendas, si no dispusieran de algún tipo de ayuda suplementaria. Aún así, evidentemente, tenemos que reconocer que aunque pudieran acceder de forma expedita, si no estuviera el acceso reforzado por un intenso proceso de acompañamiento social, la vivienda constituiría, en la mayoría de los casos, un fracaso más en su trayectoria personal. El problema es, que cuando este proceso de acompañamiento sí se da y se busca un alojamiento autónomo no institucional, hay

que vencer (sin éxito generalmente) un sin número de dificultades, y se termina teniendo que aceptar alojamientos temporales o precarios como los únicos posibles. Hubo una experiencia en Madrid por parte de la asociación Realidades que consiguió, con la colaboración imprescindible de otra entidad (Asociación Provivienda) que intermediaba en el mercado privado, apoyar el alquiler compartido de viviendas por personas sin hogar. Se consiguió que estas personas dispusieran de un espacio privado, íntimo y adecuado para desarrollar una vida digna. El resultado, al cabo de los años, fue que muchas de estas personas tenían un soporte confiable para emprender proyectos de mayor autonomía o simplemente donde poder cuidarse. También es verdad que, en otros casos, se repetían ciertos fracasos ocasionados por sus diferentes problemáticas, pero aún en estos casos, había generalmente un contexto más seguro desde el que poder trabajar desde el apoyo social. Evidentemente, esta alternativa no era válida para todas las situaciones, pero disponer de ella para quien podía dar el paso, era una buena oportunidad. Ni la conflictividad con los vecindarios fue siquiera reseñable, ni el grado de impagos superior al que puede registrar el alquiler de la población en general. Provivienda, tampoco con sectores como inmigrantes o jóvenes, reflejaba niveles de impagos superiores (sí acaso inferiores) con respecto a los índices habituales. La explicación de esta “tranquilidad” en las situaciones no era otra que el cercano y atento acompañamiento social.

Esta posibilidad de apoyo (que incluía un aval y un porcentaje de la renta) fue, llegado un punto, inviable por el aumento continuado de las rentas de alquiler, que hacían imposible el esfuerzo económico que unos y otros hacían.

Poder disponer de vivienda social, con las protecciones adecuadas para este tipo de iniciativas, es sustancial y algo que sería muy bien acogido por parte de las entidades que atienden a estas personas.

Salvando honrosas excepciones, como las experiencias actuales en las que la EMVS pone a disposición de la actuación coordinada por el Ayuntamiento de Madrid en convenio con entidades sociales de atención a personas sin hogar, varios pisos unipersonales de carácter temporal, lo habitual en la atención a estas personas sigue siendo el alojamiento institucional en centros de acogida, o en otros pocos casos, alojamientos supervisados de dependencia también institucional. Tanto si la demanda de alojamientos excede el número de plazas de que se dispone, como si se rechaza el régimen de estos establecimientos, la única oportunidad de tener un techo en Madrid es sufragar los gastos que supone una habitación (generalmente compartida) en una pensión barata de la ciudad.

Hace ya seis años, la Asociación Realidades realizó una investigación, que dirigió el profesor Pedro Cabrera y fue financiada por la sección de Servicios Sociales del distrito Centro del Ayuntamiento de Madrid, sobre las características e idoneidad de estos alojamientos.

En la introducción del informe de este estudio y sobre el análisis de la importancia del papel que ocupan las distintas formas de alojamiento en la evolución del fenómeno del “sinhogarismo”, se dice: *“por un lado, no bastará un techo y unos recursos económicos para salir de la exclusión y del sinhogarismo; por otro lado, el tipo de alojamiento -y las posibilidades que éste ofrezca- en el que se ubique la PSH (Personas sin hogar) será una pieza relevante en los procesos de acompañamiento hacia la inserción social, pues en él se podrán ensayar, o no, formas de convivencia y modos de vida alternativos a la institucionalización -máxima dependencia- o la calle -máxima desprotección-”*. En la dinámica exclusión-inclusión, los recursos y técnicas deben ir en coherencia. En conjunto, aportan simbólicamente una pretensión ideológica, entendida esta como la configuración del propósito último buscado. De este modo, aún buscando encontrar procedimientos que faciliten la incorporación social de personas excluidas, si los recursos utilizados representan otras formas de abordaje de la exclusión, las posibilidades reales que ofrecerán boicotarán irremisiblemente el proceso.

Las conclusiones más significativas que este estudio aportó sobre un recurso -el de las pensiones baratas- que era, y sigue siendo, ampliamente utilizado por los servicios de atención a personas sin hogar, de forma muy resumida son las siguientes:

- Las pensiones baratas son el segundo recurso (después de los albergues) más utilizado para atender las necesidades de alojamiento de las personas sin hogar. Son también utilizadas como “puente provisional” que evitaría que las personas “sin techo” caigan directamente en el “sinhogarismo”.
- Las pensiones suelen ser proyectadas como espacios que, además de “un techo”, pueden procurar cierta autonomía y dignidad a la persona, así como reconducir o mejorar su situación vital.
- En el discurso de las personas sin hogar, la pensión supone una forma de alojamiento superior al albergue -máxima estigmatización- y, por supuesto, a la calle -máxima desprotección-. Y, en principio, es símbolo de una mayor posibilidad de autonomía y libertad. Sin embargo, en la práctica la pensión es vivida como un lugar de anonimato y soledad en el que no es posible desarrollar un modo de vida normalizado.
- Casi un 60% (58,5%) de las pensiones visitadas presenta una oferta que no logra obtener la calificación de “Suficiente”. Cifra que asciende a casi un 70% (69%) en el caso de las pensiones cuyo coste no supera las 45.000 pesetas al mes -tipo de pensiones más frecuentadas por las personas sin hogar-.
- Las pensiones, en nada o en muy poco contribuyen a que las personas sin hogar pongan en práctica y desarrollen pautas y hábitos de vida cotidianos.
- El hecho de tener que compartir habitación, convierte a la pensión en un lugar de paso, donde se va a dormir y poco más.
- El vacío de afectos y relaciones, característico de las personas sin hogar -quienes no sólo carecen de “techo” y de recursos económicos, sino de un entramado vital afectivo-relacional-, se hace especialmente patente cuando se vive en la pensión.

- Las personas sin hogar que se alojan en pensiones siguen teniendo como escenario vital la calle y el circuito de asistencia para los “sin-hogar”.
- Las pensiones desempeñan, en buena medida, una función des-socializadora en los procesos de inserción.
- La pensión, a pesar de todas las desventajas e inconvenientes, para algunas personas, se convierte en un refugio donde protegerse de las exigencias y compromisos de otros recursos más adaptados a los procesos de inserción social.
- El patrón guía que fija el precio medio de estas pensiones coincide con la cuantía de las prestaciones de renta mínima.
- Refuerzan algunas características usualmente asociadas a este colectivo, como son la inestabilidad, la falta de objetivos y proyectos, y el bajo autoconcepto.
- Más de la mitad (52,1%) de las pensiones consultadas han declarado mantener en la actualidad acuerdos con alguna institución pública u organización social.

CONCLUSIÓN

Querriamos finalizar enfatizando la importancia que le conferimos al adecuado desarrollo de los procesos de acompañamiento social en relación a toda actividad que tenga por objeto mejorar las condiciones de vida a través de la vivienda de los colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social. La vivienda no deja de ser un elemento que se incorpora al modo de entender las relaciones sociales y una expresión más de nuestra perspectiva vital. Apoyar un mejor ejercicio de la ciudadanía, entendiéndolo tanto en la práctica efectiva de los derechos, como en la asunción de responsabilidades, es involucrarnos en el desarrollo integral de las personas, contando con su necesario protagonismo y teniendo presencia cotidiana en la mediación de los conflictos derivados de las dificultades de integración. Apoyando un buen desempeño profesional de los técnicos, permitiremos que éstos puedan desplegar, en el momento adecuado, sus capacidades de ayuda. La aparición que muchas veces hacen los organismos públicos cuando la situación ya se ha deteriorado de forma irremisible, induce a desempeñar un rol basado en la actitud defensiva y el control de las situaciones desde modos coercitivos que vuelven a reproducir las dinámicas propias de la exclusión social. No hay que olvidar que según sea el comportamiento que los organismos públicos proyectan hacia la población, son un referente de pedagogía social, tanto para reforzar conductas responsables o, por el contrario, autojustificativas e insolidarias.



POLÍTICAS SOCIALES DE VIVIENDA, ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ESPAÑOLA Y BREVE PRESENTACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EUROPEAS

Cristina Muñoz Izarra

Directora de Fundación Domus Labor

Economista y Master en estudios internacionales

cristina.izarra@domuslabora.org | www.domuslabora.org

RESUMEN

La exclusión residencial es una cara más de la exclusión social que sufren miles de personas en nuestro país. Ante esta realidad cabe preguntarse varias cuestiones, en primer lugar qué entendemos por derecho de acceso a la vivienda, en segundo cuál es la realidad de la problemática de acceso a la vivienda en nuestro país; y en tercero qué podemos hacer para mejorar el alcance y calidad de nuestras políticas sociales de vivienda y por extensión de inclusión social. En último lugar nos acercaremos a algunas buenas prácticas europeas que iluminen un poco el camino a seguir, siempre buscando la relación positiva entre, de un lado inclusión laboral y residencial y de otro inclusión social, cuando las dos primeras van de la mano y coordinadas, es decir, cuando las políticas sociales se hacen de acuerdo a un enfoque integral.

PALABRAS CLAVE

Enfoque integral. Derecho a una vivienda digna. Foyer.

INTRODUCCIÓN: EL ENFOQUE INTEGRAL

Hoy en día la Política de Vivienda supone un apartado fundamental en la definición de las Políticas Sociales de cualquier gobierno, sea del ámbito que sea. Se percibe en el ambiente una preocupación creciente de la población en lo referente a la problemática de la vivienda en España y así se constata en el último informe del CIS¹, en el que los resultados revelan que un 18,3% de los españoles considera la vivienda como el problema más importante de la población española, porcentaje que hace poco más de un año, julio de 2007, se situaba en el 36,7% sólo por detrás del terrorismo y en una cifra casi igual a la del desempleo.

Es posible que la crisis haya hecho conscientes a los ciudadanos de que el derecho a la vivienda no significa necesariamente que sea en propiedad, más bien significa que todo el mundo debería tener garantizado el acceso a una vivienda. También es posible que la crisis haya vuelto a poner el punto de mira en el problema del desempleo creciente, y que por tanto el enfoque de la inclusión social que guíe políticas, programas y subvenciones vuelva a ser estrictamente laboral. Pero, no seamos simplistas, la integración social o inclusión social es un fenómeno complejo que cuenta con varias dimensiones, a saber, económica, social y política en donde la dimensión social requiere también de una definición más profunda.

Los programas exitosos han demostrado cada vez más que la inserción laboral no implica necesariamente inclusión social a excepción quizá de aquellas personas que se acercan a las entidades de empleo por una situación de desempleo.

Ahora, **¿cómo hacemos que el enfoque de la inclusión social sea integral?** De entre todas las dimensiones que están vinculadas de entre las que afectan a la exclusión, nos interesa analizar la correlación positiva entre inclusión residencial, inclusión laboral e inclusión social en sentido amplio cuando las dos primeras van de la mano. En definitiva, que los programas de inserción laboral tienen muchas más garantías de éxito en términos de inclusión social cuando van vinculados, coordinados y acompañados de programas de acceso a la vivienda.

1 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). España.

BREVE INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

El sector de la vivienda en España se caracteriza por un alto volumen de parque de vivienda en términos relativos y en comparativa con el resto de países de Europa², una baja proporción de vivienda en alquiler (11%), un gran volumen de vivienda vacía (14%), alto porcentaje de la inversión inmobiliaria en la cartera de las familias (69%), un elevado nivel de subsidio y desgravación fiscal para la compra de vivienda, y un parque de vivienda social prácticamente inexistente unido a una considerable subida de los precios en los últimos años, datos clasificables de atípicos dentro del contexto internacional europeo. Todo esto, ha dificultado el acceso a la propiedad para los sectores económicamente más débiles como los jóvenes con empleo precario o los inmigrantes procedentes de países periféricos, en especial a aquellos que se encuentran en período de asentamiento y no disponen de redes sociales y familiares consolidadas. Podríamos resumir en los siguientes los principales problemas que han afectado en general a los grupos más vulnerables de la población:

- **Dificultad de acceso a la vivienda** para un grupo cada vez más grande de población³. Grupos más afectados: inmigrantes, jóvenes, familias monoparentales... a esto se suma el agravante que al efecto de exclusión social genera la exclusión residencial en colectivos vulnerables. La tasa de accesibilidad⁴ ha experimentado un importante deterioro⁵ en los últimos años⁶.
- Existencia de una creciente demanda insolvente excluida del mercado.
- Estigmatización por barrios/guetos.
- Infravivienda.
- Sobreendeudamiento familiar.

La exclusión residencial que sufren muchas personas en España está ligada directamente con su exclusión económica y cultural, que son tanto causa como consecuencia. La exclusión residencial tiene también varias dimensiones tales como el acceso, la situación de la vivienda -problemas de infravivienda- y la situación -concentración por barrios, guetos-.

2 Datos del año 2001, España 510 viviendas por cada 1000 habitantes frente a las 490 de Francia o las 420 de UK.

3 Aproximadamente el 20 % de la población española está excluida del mercado inmobiliario y del derecho constitucional de acceder a una vivienda digna.

Fuente: http://www.viviendadigna.org/docs/estudios/conclusiones_notariado.pdf

4 Cociente entre el precio medio de la vivienda y la renta bruta por hogar.

5 En 1998, la vivienda de tipo medio tenía un precio cinco veces superior al salario bruto medio, en 2003 este precio era ya ocho veces superior.

6 Memoria socioeconómica del CES, 2006.

ACLARANDO CONCEPTOS: EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

Si vamos a hablar del derecho de toda persona a una vivienda digna, es importante definir dos conceptos básicos: Vivienda digna y derecho de acceso. Veamos.

Si hay una legislación internacional, universalmente aplicable sobre los derechos humanos que sienta las bases para el desarrollo del derecho a una vivienda es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor el 3 de enero de 1976, y que en su **artículo 11** reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. El derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada se podría definir como el derecho fundamental de cualquier persona a disponer de un espacio suficiente donde alojarse, entendiéndose por digna como aquella que reúna las condiciones mínimas de salubridad, que pueda sostenerse económicamente (no supere el límite máximo de endeudamiento asumible, 30% de los ingresos de una persona), sin menoscabo de la manutención, en donde se desarrollen los aspectos más elementales de la convivencia social y cultural, y todo ello protegiendo el ecosistema y promoviendo el desarrollo sostenible bio-medioambiental.

Las Políticas de Vivienda son la base para el acceso a una vivienda adecuada para todos, están al compás del desarrollo macroeconómico y social y del desarrollo sostenible del medio ambiente; por lo que están unidas a la Política Económica y contribuyen a fortalecer las Políticas Sociales y las Políticas Medioambientales.

LA VIVIENDA COMO UN DERECHO

En opinión de los movimientos sociales de vivienda, la vivienda es un derecho fundamental cuyo acceso debería poder estar al alcance de todos los ciudadanos, ahora bien, el consenso es que el derecho es el acceso a una vivienda digna y no la tenencia en sí de una vivienda. Por lo que en función del colectivo al que pertenezca la persona con dificultades de acceso a una vivienda digna, será diferente la herramienta necesaria para garantizar dicho acceso. En el caso de una persona sin hogar, serán programas de alojamiento, en el caso de un joven con un empleo precario y de bajo salario, la herramienta pasa por los programas de vivienda social, y más concretamente por la vivienda social en alquiler.

Otra puntualización necesaria recae sobre el adjetivo digna. Parece claro que una misma vivienda puede no resultar igual de apropiada para un joven estudiante que para una familia de bajos ingresos o una persona con discapacidad, es decir, la superficie, localización y servicios mínimos exigidos nos son los mismos para todas las

etapas vitales e incluso para todas las personas. Si es importante definir unos mínimos por debajo de los cuales nos encontramos con el problema de la infravivienda o vivienda no apta para la habitabilidad.

No podemos obviar que la exclusión residencial es un componente más de la exclusión social y que el derecho a una vivienda digna está íntimamente ligado a otros derechos fundamentales como el derecho a un medioambiente saludable, derecho a la salud, a la educación... y que tiene una influencia directa en las relaciones sociales y en la convivencia de los individuos. En este sentido, la vivienda ha de considerarse básicamente un derecho fundamental por encima de una consideración como bien de inversión. Dicho en términos positivos: los instrumentos de mejora del acceso a la vivienda son por casuística herramientas de lucha contra la exclusión social, por lo que las actuaciones en materia de vivienda deben tener como objetivo final la inclusión social, especialmente si tenemos en cuenta que los procesos de inserción social implican una perspectiva integral en la que la vivienda es un factor fundamental.

PRINCIPALES PROPUESTAS PARA FORTALECER NUESTRA POLÍTICA DE VIVIENDA E INCLUSIÓN SOCIAL

Veamos en este apartado qué puntos es importante fortalecer de cara a mejorar las políticas de inclusión residencial y por extensión social, así será más fácil analizar buenas prácticas de otros países europeos.

- **El papel de la Administración:** La problemática de acceso a la vivienda digna por su magnitud, alcance y preocupación social requiere de la alianza y cooperación entre los distintos niveles de la administración así como de las instituciones públicas y privadas, y entre los distintos sectores: empleo, vivienda, renta mínima, bienestar social, educación... Es necesario promover y aprovechar sinergias, trabajo en red y cooperación y coordinación. Es la labor del gobierno central, por las atribuciones que tiene. Necesidad de un pacto de Estado entre los grandes partidos, y más especialmente si tenemos en cuenta que gran parte de las competencias en materia de vivienda están transferidas a los niveles autonómicos y local, por lo que la necesidad de coordinación, colaboración y consenso cobra una importancia fundamental
- **Articulación del tercer sector de vivienda:** Necesidad de que el tercer sector se articule y organice en torno a redes de trabajo, de manera que se pueda contar con un interlocutor válido y representativo del tercer sector en materia de vivienda, con una plataforma para la reflexión, el análisis y un espacio en el que compartir recursos y experiencias. Dada la importante contribución que el tercer sector puede y debe hacer a la Administración pública competente en materia de vivienda, es papel de la

misma velar por la articulación y organización del movimiento social en materia de vivienda, apoyando las nuevas entidades que surjan y fomentando la creación de redes y el trabajo en red. La articulación del tercer sector de vivienda a través de la coordinación y el trabajo en red puede favorecer la transmisión de información y buenas prácticas, la comunicación y coordinación de actuaciones sociales complementarias, y la armonización de una metodología de intervención en materia de vivienda con colectivos en exclusión como factor de inclusión social.

- **Coordinación, cooperación, complementariedad:** Tan necesaria como la anterior, es la colaboración entre la Administración y las entidades sociales, no sólo porque los objetivos sociales sean los mismos, sino porque la coordinación, la complementariedad y la cooperación entre los agentes privados y públicos permiten aprovechar sinergias, compartir recursos y evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos. La mejora del alcance y la eficacia de las intervenciones en materia de vivienda requiere la coexistencia coordinada de programas destinados a colectivos y realidades diferentes, impulsados tanto desde las Administraciones Públicas (AA.PP.) como desde las entidades sociales, de manera conjunta.

En esta línea encajan propuestas como la participación de las Entidades no Lucrativas (ENL) y entidades del tercer sector como cooperativas de vivienda, en la gestión de bolsas de alquiler social de manera que el alcance, especialmente a colectivos en situación de exclusión severa, sea mayor y habida cuenta que las entidades sociales aportan pluses y beneficios añadidos, como experiencia con colectivos específicos, trato humano, mayor llegada a colectivos en especial dificultad, complementariedad con otros programas de inclusión social integrales que incluyen acciones en materia de empleo, acompañamiento social, formación... Además aporta puntos de vista e información complementaria de mucha utilidad especialmente a la hora de incorporar a la legislación los objetivos sociales y necesidades de colectivos en situación o riesgo de exclusión.

No podemos dejar de lado, lo beneficiosa que podría ser la colaboración de la empresa privada tanto con las entidades sociales como con la administración pública, nos estamos refiriendo a los promotores de vivienda, constructores y muy especialmente al sector de la banca, quienes sin duda alguna, tienen intereses en participar en el proceso de construcción y rehabilitación de vivienda con un fin social, especialmente si dadas las circunstancias del mercado inmobiliario y la creciente preocupación social sobre el problema de acceso a la vivienda, ésta pasa a ser una opción promovida y financiada desde la administración. Recordemos que si una parte importante del precio de la vivienda nueva nada tiene que ver con el activo subyacente, es posible un reparto de costes-beneficios más equilibrado.

- **Fomento de la participación del tercer sector en general y las ENL en particular tanto en definición y formulación como en la ejecución y desarrollo de las políticas de vivienda.**
 - Habilitación de canales de participación y comunicación de las entidades sociales con las administraciones públicas competentes en materia de vivienda.
 - Fomento del trabajo en red en el tercer sector de vivienda en particular y de inclusión social en general.
 - Creación de un órgano consultivo no vinculante en materia de vivienda compuesto por observadores representativos en materia de política de vivienda e inclusión social.
 - Inclusión de cláusulas sociales en los concursos públicos de suelo para vivienda protegida que primen a las cooperativas y entidades no lucrativas.

- **Necesidad de coordinación de las políticas sociales para una intervención integral:** De nada sirve incidir en materia de política de vivienda si no se complementa con políticas de empleo que al permitir una mayor estabilidad y salarios, posibiliten que ese derecho de acceso a la vivienda sea real y con posibilidad de continuar en el tiempo. Es decir, la intervención en materia de vivienda con el fin de garantizar el acceso a la vivienda digna de todos los ciudadanos requiere una estrategia integral y por tanto planes interministeriales e interadministrativos.

- **Necesidad de revisar la relación entre política de vivienda y políticas de empleo:** Parece obvio que por mucho que se abaraten los costes de acceso a la vivienda, será difícil conseguir una verdadera intervención eficiente y eficaz en inserción social de colectivos en situación o riesgo de exclusión si no se actúa en otros ámbitos que también afectan a la exclusión como la educación, la sanidad o el empleo. No obstante, de entre todos los factores relacionados con la problemática de acceso a la vivienda, es el empleo el que guarda una relación especialmente estrecha, y al cual habría que tener en cuenta a la hora de diseñar políticas y programas de vivienda. Esto es mucho más visible en el caso de los jóvenes por los efectos que tiene en la tasa de emancipación y por tratarse de uno de los colectivos que más sufre la precariedad laboral, desempleo, temporalidad y bajos salarios. Por ello, es necesario incidir en la lucha contra la temporalidad y en una mayor inversión en I+D que posibilite una economía más productiva capaz de generar más empleos estables y de calidad.

- **Importancia de atender a las particularidades, necesidades y realidades de los distintos colectivos en situación o riesgo de exclusión:** Como es lógico, las necesidades y problemáticas de personas en situaciones distintas no son las mismas, por lo que es importante atender a estas diferencias especialmente en lo

que se refiere a tamaño, accesibilidad, ubicación y tipología; pero además de la necesidad de una oferta segmentada para los distintos grupos o ciclo vital, hay colectivos con características muy específicas que requieren de un tratamiento si cabe más cuidado. Nos estamos refiriendo a personas sin hogar, discapacitados, refugiados...

Otra cuestión a tener en cuenta es la discriminación creciente hacía algunos grupos de población como son los inmigrantes o los homosexuales, quejas que empiezan a escucharse cada vez más a los agentes sociales que trabajan con estos grupos y que requieren de medidas de sensibilización social.

- **Crecimiento urbanístico por una ciudad habitable cuidando patrimonio y sostenibilidad:** Necesidad de que las AA.PP. asuman el liderazgo no únicamente promoviendo experiencias novedosas en el campo de la vivienda y la sostenibilidad -vista la incapacidad de la promoción privada para asumir riesgos-, sino también ciertas operaciones urbanísticas que los operadores inmobiliarios no saben ni pueden desarrollar con los requisitos medioambientales y sociales que la solución a la problemática de la vivienda en España requiere.

Los planes de vivienda deben primar criterios de sostenibilidad medioambiental, además de los sociales, lo que implica rehabilitación, promoción del alquiler de vivienda vacía, reutilización de edificios, rehabilitación de barriadas vacías y centros históricos y usos nuevos a patrimonio y edificios públicos en desuso.

- **Control del precio:** Un crecimiento del precio de la vivienda por encima de los salarios y del IPC supone un deterioro en la tasa de accesibilidad a la vivienda. Por ello, evitar que los beneficios del mercado inmobiliario acaparen beneficios desorbitados que supongan una transferencia de renta de grupos con menor poder adquisitivo a otros de mayor, es decir, aumento de la desigualdad. Supone un cierto control del precio de la vivienda, tanto en venta como en alquiler, empezando por la propia administración que en muchas ocasiones es propietaria del suelo. El suelo no puede ser un elemento de financiación para ministerios, autonomías y ayuntamientos, sino que debe recuperar la función estabilizadora acorde con fines sociales de garantía de acceso a una vivienda digna para todos los grupos de población.
- **Comunicación e información:** En ocasiones, tan importante es el problema en sí como la percepción que se tiene de él, por eso es importante la comunicación e imagen de las distintas políticas y programas que se pongan en marcha en materia de vivienda. Como ya hemos visto, la problemática de acceso a la vivienda ha pasado a ser una de las preocupaciones principales para los ciudadanos españoles, por

encima incluso del empleo, por lo que es vital atajar también la falta de percepción ciudadana de las políticas sociales de vivienda y la importancia de las mismas, lo que puede favorecer a ir cambiando pautas culturales adquiridas y falacias existentes⁷ entre los ciudadanos, como la cultura de propiedad sobre el alquiler o la percepción de que las ayudas en vivienda sólo llegan a los inmigrantes.

- **Evitar los guetos y la segregación:** Hay que apostar por la distribución geográfica de las viviendas públicas tanto de compra como de alquiler por todo el territorio, de lo contrario se corre un riesgo grave de creación de guetos y estigmatización de determinadas zonas y grupos. Experiencias como la creación de barrios de tipología especial ha resultado un fracaso en términos de integración social de colectivos en exclusión. Hay que evitar la construcción de viviendas de protección oficial (VPO) en barrios alejados donde el suelo es más barato, una opción podría ser la compra de vivienda en subastas para repartir geográficamente la vivienda social.
- **Necesidad de evaluar:** Como en la mayoría de los ámbitos y como norma de buena gestión, la necesidad de evaluar resultados y analizar posibilidades de mejora es un imperativo a cumplir por toda intervención que se haga en materia de política social. Es preciso replantearse la calidad, alcance, eficacia y eficiencia de las medidas de intervención y acompañamiento que se realicen en vivienda e inclusión social. Para ello, sería muy positiva la creación de una comisión de seguimiento compuesta por representantes de los actores implicados: usuarios, ENL, administraciones públicas, sindicatos y sector lucrativo. Esta comisión se encargaría de evaluar las políticas y programas de vivienda en base a criterios sociales, medioambientales, de sostenibilidad y de eficacia, eficiencia y alcance, a partir de la cual realizar ajustes y propuestas de mejora. El éxito de las políticas y planes de vivienda exige una evaluación y mejora continua.
- **Fomento del alquiler social:** El fomento del alquiler social se ensalza cada vez más desde las entidades sociales como desde la administración como la herramienta clave para solventar las dificultades de acceso a la vivienda especialmente entre los jóvenes, al ser este uno de los grupos más afectados por el elevado precio de la vivienda tanto en compra como en alquiler en el mercado libre teniendo en cuenta los bajos salarios en los primeros años de incorporación al mercado laboral.

7 "La demanda de vivienda sigue empujando con fuerza dominada por tres mitos o falacias... El precio de la vivienda no puede bajar... Los precios de la vivienda en España tienen que converger a nivel europeo... Para pagar un alquiler es mejor pagar una hipoteca y al final la casa es mía". *La vivienda en España: Desgravaciones, burbujas y otras historias*. José García Montalvo, Banco Mundial, IVIE y Universitat Pompeu Fabra.

EL MARCO NORMATIVO EUROPEO, PERSPECTIVA COMPARADA

En el marco de la Unión Europea rige el principio de subsidiaridad, firmado en Maastricht (1992), como principio de atribución de competencias nacionales y comunitarias. Referenciado en el Tratado de Maastricht, el artículo 3 B, párrafo segundo versa: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario⁸”.

En materia de vivienda, por lo tanto, la Unión Europea no tiene competencia salvo, como indica el artículo referenciado, intervendrá sólo cuando los objetivos de la acción que se vaya a emprender no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, por lo que los países miembros tienen plena libertad para regular y legislar las políticas de viviendas estatales. Los fondos estructurales cuyo objetivo es el mitigar los problemas económicos y no los sociales no pueden utilizarse directamente en proyectos de inversiones en vivienda ni tampoco como sustitutos de los presupuestos de cada país miembro.

Por este motivo existe una diversidad entre los países europeos en materia de Política de Vivienda, ya que es obligación de cada uno de los Estados el diseñar las medidas legislativas necesarias para asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental. Conocedores de esta problemática, España ha intercambiado opiniones y buenas prácticas con varios países europeos como Finlandia⁹ con el fin de sensibilizar de la necesidad de una Política de Vivienda consolidada en el seno de la Unión Europea, que unifique criterios y que marque unas líneas coincidentes en materia de vivienda¹⁰.

La realidad es que España ocupa el último lugar de los países de la Unión Europea en el acceso a la vivienda protegida en alquiler frente al primer puesto que ocupa Finlandia. Por lo que es de vital importancia estos encuentros de intercambio de experiencias. Países como Holanda, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Francia tienen Políticas muy favorecedoras para el alquiler social.

8 Tratado de la Unión Europea (TUE) o también conocido como Tratado de Maastricht por firmarse en esa ciudad holandesa, el 7 de febrero de 1992. El tratado entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

9 Autor desconocido. “España y Finlandia aunarán esfuerzos para consolidar una política de vivienda en el seno de la Unión Europea”. Portal del Ministerio de Vivienda. Edición Digital: 22 de marzo de 2007.

10 Reunión celebrada en Helsinki (Finlandia) el 22 de marzo de 2007. Participantes: M^a Antonia Trujillo y Hannes Maninnen. Ambos Ministros de Vivienda en España y Finlandia respectivamente.

El criterio de idoneidad en materia de vivienda varía de unos países a otros, pues añadido al tema de que cada país puede legislar su propia política de vivienda como lo crea más conveniente, existen factores culturales, sociales, ambientales, económicos y políticos muy diversos que derivan en problemáticas y realidades sociales particulares. Lo que nos interesa es, ¿es posible a pesar de estas especificidades, analizar y rescatar buenas prácticas, e incluso importarlas a la realidad de nuestro país?

ALGUNAS EXPERIENCIAS EUROPEAS

La experiencia europea de países como Francia, Inglaterra y Austria arroja resultados muy positivos sobre el alto grado de acceso a la vivienda entre grupos vulnerables como los jóvenes a través de la promoción del alquiler social; así en el caso de Londres aun tratándose de una capital con un menor stock de vivienda privada, queda compensada con creces con la oferta pública, si bien en los últimos años la entrada de las entidades sociales de vivienda ha permitido al gobierno disminuir el parque público.

El caso de Viena es también paradigmático, se trata de uno de los parques de vivienda pública más antiguos y amplios de Europa, donde igual que en el caso de Londres, la entrada de las entidades sociales de vivienda, ha descargado al gobierno en la gestión y mantenimiento de dicho parque, sin embargo es una de las ciudades con el alquiler más bajo de la media Europea e incluso más bajo que ciudades vecinas de países con menor PIB per cápita, como es el caso de Bratislava. Los precios del alquiler de vivienda en Viena son bajos en relación al nivel de vida, lo que permite un mayor y mejor acceso a la vivienda a grupos de menor renta introduciendo además variables interesantes como: Distinta tipología de vivienda en oferta, competencia entre el alquiler público y privado, vivienda experimental social, ecovivienda y nuevos diseños de vivienda, la política de vivienda persigue varios objetivos: sociales, medioambientales, urbanos, económicos...

También en el caso de París, la política de vivienda está enfocada a fomentar la política de alquiler, así como en el caso de Londres o París, la implementación de las políticas de alquiler de vivienda social y otras políticas de vivienda se realiza en colaboración con entidades sociales de vivienda. Uno de los problemas de París, que desde las ENL de vivienda españolas ya se está advirtiendo, es la creación de guetos y estigmatización por barrios y colectivos en situación o riesgo de exclusión. El fomento del alquiler social se propone a través de tres vías:

- Promoción de la oferta en el mercado libre.
- Aumento de la oferta del parque público de vivienda en alquiler.
- Promoción de la demanda de alquiler:
 - Desgravación fiscal del alquiler.
 - Medidas de sensibilización, promoción de la cultura del alquiler.

Teniendo en cuenta que el parque de vivienda necesario puede venir de dos vías:

- Parque de vivienda vacía infrutilizado:
 - Expropiación del usufructo.
 - Incentivos al alquiler Vs penalizaciones fiscales a la vivienda vacía.
 - Aumento del IBI para vivienda no principal y/o desocupada.
- Construcción de vivienda de titularidad pública destinada a alquiler social:
 - Suelo público de la Administración local.
 - Suelo patrimonio del gobierno central en desuso, como antiguos cuarteles.

Veamos algunos ejemplos europeos para disminuir el parque de viviendas desocupado:

- **Dinamarca**, un propietario que posea una vivienda y ésta se encuentre vacía durante más de seis semanas, será multado por la administración. Existe obligación de que dicho propietario comunique que esa vivienda se encuentra vacía.
- **Holanda** permite que una vivienda sea ocupada cuando se encuentra vacía durante más de un año y sólo se le devolverá al propietario cuando éste se comprometa y demuestre que la vivienda no volverá a estar vacía. Sin duda, es una eficaz y dura medida con la que se garantiza el uso de las viviendas, de esta manera el alquiler obligatoriamente compensa.
- En **Francia** existen distintas ayudas económicas que permiten al propietario de una vivienda rehabilitarla para que pueda colocarla en el mercado de alquiler, además recibe distintas ayudas como las desgravaciones fiscales o garantía de parte de cobro de los alquileres en el caso de morosidad entre otros problemas que puedan surgir. Aunque también presentan medidas drásticas, como requisar la vivienda durante 12 años si ésta se encuentra vacía más de 18 meses y el propietario no ha hecho lo posible para facilitar su arrendamiento en el caso de que exista demanda de vivienda en el lugar.
- **Alemania**:
 - Los propietarios pueden ser obligados a realizar trabajos de rehabilitación y frente al incumplimiento caben las multas, la gestión de la vivienda por la Administración (lo que estos días ha propuesto Catalunya: la expropiación temporal y el alquiler forzoso) e incluso la expropiación.
 - En municipios con más del 10% de viviendas vacías la Administración procede a demoler las viviendas vacías que no se pueden alquilar.
- **Italia**, penalización fiscal a las viviendas vacías a imponer por los Ayuntamientos y por un valor del 9 por mil del valor catastral.

Como país miembro de la Unión Europea, y dado que la mayoría de los estudios, investigaciones e informes que se realizan en materia de vivienda, comienza contextualizando la situación española en referencia a la media europea y a los países de las UE-15 principalmente, resulta enriquecedor también volver los ojos a estos países para observar cuál es su situación, qué se ha hecho y cuáles son sus políticas en materia de vivienda; sin olvidar que las particularidades del caso español exigen un análisis específico y una adaptación de las buenas prácticas europeas e internacionales. Esta es solo una pequeña aportación de un interesante trabajo por hacer.

BUENAS PRÁCTICAS EUROPEAS

BPI.1: RED EUROPEA DE FOYERS

Presentación de la práctica

El Foyer en Europa se define como un centro juvenil en el que se desarrollan un conjunto de acciones que pretenden desarrollar el potencial de los jóvenes en riesgo de exclusión social a través de un mecanismo que les resguarda del ciclo vicioso “sin casa no hay trabajo, sin trabajo no hay casa”. A través de ellos, se proporciona un servicio integral a los jóvenes proveyéndoles de alojamiento integrado con un servicio de formación, búsqueda de trabajo, apoyo personal y motivación, estableciendo un puente hacia la independencia y emancipación posibilitando a los jóvenes con menos oportunidades de desarrollar todo su potencial.

El movimiento de los Foyers trata de proporcionar un alojamiento a jóvenes con problemas serios de residencia, ofreciéndoles conjuntamente acceso a la educación y al empleo para afrontar exitosamente una vida independiente permitiendo al mismo tiempo comenzar a trabajar de forma paralela en las actividades propias de la residencia, dotando al joven usuario de experiencia, aprendizaje, remuneración y sobre todo, vivienda.

Se caracteriza además por prestar un servicio a la comunidad al desarrollar actividades empresariales auxiliares en áreas de negocio como lavandería, restaurante, guardería, cocina, centros de masajes, etc.

Hoy por hoy, hay cerca de 130 foyers en el Reino Unido después que en los años 90 la iniciativa original de Francia se extendiera. Los Foyers surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, cuando un gran número de trabajadores rurales migra a la ciudad evolucionando hasta los días de hoy hacia proyectos para jóvenes trabajadores, estudiantes y desempleados.

Los Foyers tienen una gran variedad de formas de financiación. El más difundido es a través de asociaciones como las asociaciones locales de alojamiento, colegios o consorcios empresariales aunque, en Reino Unido, también hay Foyers directamente financiados por el Gobierno central. En general la gestión de estos centros está a cargo de entidades sociales.

En Francia, país donde se inició el movimiento, los Foyers son liderados por la UFJT -“Union Nationale pour foyers et des services pour jeunes travailleurs”- que en vista a la actual situación de la vivienda pasó a llamarse “Union nationale pour l’habitat des jeunes”. La UNHAJ, es una fuerza de reflexión, de iniciativa y acción que reagrupa centenas de asociaciones por todo el territorio francés. A nivel nacional, regional y local plantea problemas, los pone en perspectiva desarrollando métodos e instrumentos eficaces. Así, cada asociación de la UNHAJ es interlocutora con el poder público y con las organizaciones sociales: su acción y las competencias que fue adquiriendo la hacen un miembro habitual y natural de los consejos regionales y de las instancias departamentales en todos los temas relacionados con vivienda y empleo joven. La UNHAJ enriquece los proyectos y contribuye a su definición técnica por sus análisis y por las buenas prácticas aportadas por las asociaciones que la constituyen.

Al hablar de Foyer, se impone indeliberadamente la imagen clásica de estructura colectiva. No obstante, las asociaciones de la UNHAJ se esfuerzan por proponer a los jóvenes una selección de viviendas adaptadas a sus características (tipos de contrato, localización geográfica) con la preocupación de conducirles hacia la autonomía.

UNHAJ en Cifras:

- 329 asociaciones con más de 250 páginas web.
- 200.000 jóvenes acogidos al año, entre los cuales 90 000 jóvenes están alojados.
- 42.000 plazas a nivel nacional.

Exportación de la práctica

Los jóvenes españoles cada vez se emancipan más tarde, y casi la mitad de ellos sigue viviendo en el hogar paterno entre los 30 y los 34 años, según el último informe del Consejo de la Juventud de España (CJE). Las causas de esta emancipación tardía serían, de acuerdo al estudio, la precariedad laboral y al precio de la vivienda. El foyer, como centro que integra el alojamiento con la formación para el empleo, el empleo y el acompañamiento, es una herramienta útil para combatir la situación de exclusión residencial de los jóvenes. Además, el Foyer es un proyecto flexible, adaptable a distintos subgrupos y necesidades.

Sería muy recomendable, que el Ministerio apoyara la creación de una red de Foyer como una de las herramientas necesarias para combatir la tardía emancipación de los jóvenes de nuestro país.

BPI.2: LA “EMPTY HOMES AGENCY” EN REINO UNIDO

<http://www.emptyhomes.com/>

Presentación de la práctica

La “Empty Homes Agency” de Reino Unido, es una entidad sin ánimo de lucro creada en 1992 para ejercer de mediador entre la administración, los propietarios de viviendas vacías y las entidades sociales de vivienda con el objetivo de disminuir la infrutilización de viviendas a través de soluciones innovadoras. Sus objetivos son:

- Aprovechar el parque inmobiliario y frenar el aumento de vivienda vacía.
- Procurar que ningún barrio caiga en la categoría de barrio marginal¹¹.
- Animar a las autoridades locales a desarrollar iniciativas efectivas para devolver estas viviendas al mercado.

La situación de partida

En 1996 se realiza el informe “Vacant dwelling in the private” que concluye que existen unas 250.000 viviendas detectadas como viviendas vacantes que necesitan ayuda para ser devueltas al mercado. La mayoría de ellas son viviendas anteriores a 1919 (terraced houses), de mucha peor calidad que el resto del parque y localizadas en las áreas urbanas más desfavorecidas. Es necesaria una media de 7.881,40 euros para arreglar la mitad de este parque. Es muy importante saber cuál es la razón de la desocupación permanente de estas viviendas antes de implantar iniciativas que las devuelvan al mercado.

Los últimos informes nacionales han relacionado el problema de las viviendas vacantes con los barrios más desfavorecidos, en los que la baja demanda de vivienda y el aumento de la tendencia es un factor importante que puede traer como consecuencia que un área en el límite acabe siendo un gueto. Este tipo de barrios cada vez más frecuente en el Reino Unido está caracterizado por ser barrios muy degradados, guetos con alto nivel de delincuencia que se van vaciando de población y acogiendo al sector con mayores problemas que sufren la especulación de los propietarios. La filosofía de actuación es que controlar el número de viviendas vacías es controlar la calidad y la situación del barrio.

11 Unpopular Neighbourhood-

La actividad de la “Empty Houses Agency”

Para ello el cumplimiento de sus objetivos, la Empty Houses Agency, trabaja en dos niveles complementarios:

– Nacional:

Campañas, lobby y comunicación por el cambio político.

- Acciones de presión y lobby al gobierno y los partidos políticos en busca de cambios en la normativa que animen a los propietarios a alquilar sus viviendas.
- Trabajando con el gobierno, proporcionando información, medidas y propuestas para la situación de las viviendas vacías.
- Manteniendo en los medios de comunicación la gravedad de la existencia de viviendas vacías, organizando seminarios, conferencias, notas de prensa...
- Reconociendo la buena labor que desarrollan las autoridades locales y las asociaciones sociales de vivienda, premiando anualmente las buenas prácticas existentes.

– Local:

- Apoyando a las autoridades locales, asociaciones de vivienda y ciudadanos a promover el alquiler y uso de las viviendas vacías.
- Ayudando a la regeneración de las comunidades, asegurando su estabilidad económica a través del trabajo con las autoridades locales.
- Persuadiendo a las autoridades locales a adoptar estrategias adecuadas con el problema de la vivienda vacía, constituyendo oficinas con alcance suficiente.
- Aconsejando a los propietarios de viviendas vacías de las mejores opciones para su alquiler y uso.

En 1999 se crea el “Empty Property Advisory Group” con la función de identificar prácticas que acaben con las viviendas vacías e investiguen sobre la posible mejora del impuesto sobre las viviendas vacantes.

Exportación de la práctica

La actividad desarrollada por la “Empty Homes Agency” de Reino Unido es un buen ejemplo a tener en cuenta en nuestro país por varias razones:

- Se trata de una iniciativa que intenta atajar la problemática de acceso a la vivienda para grupos de baja renta, propiciando la utilización del parque privado existente, y no así la construcción de nuevas vivienda. Además se trata de una iniciativa con fi-

nes sociales que tiene muy en cuenta la necesidad de incentivar a los propietarios de vivienda vacía promoviendo garantías y mediación. En España, contamos con un parque privado de vivienda vacía relevante¹² como para que una iniciativa de este tipo encaje en la estrategia de mejora del acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna a través del alquiler social.

- Al tratarse de una entidad no gubernamental, tanto trabaja en colaboración con la administración pública como ejerce presión sobre la misma para el cumplimiento de sus fines.
- Un gran parte de su actividad se focaliza en la política de imagen y comunicación con los ciudadanos, persiguiendo el objetivo de concienciación ciudadana.
- Uno de los valores de la agencia es la innovación, por ello, busca continuamente nuevas fórmulas para lograr la vuelta al mercado de las viviendas vacías promoviendo también el intercambio de experiencias y buenas prácticas, ejemplo de ello son los premios anuales que la agencia concede a Administraciones públicas y entidades sociales de vivienda por buenas prácticas en la promoción del alquiler de viviendas vacías.

BPI.3: INGLATERRA – LIVERPOOL-SOCIEDAD DE LA COMUNIDAD ELDONIAN

Premio mundial de Habitat 2004, www.eldonians.org.uk

Presentación de la práctica

El municipio de Vauxhall se organizó y constituyó la “Sociedad de la Comunidad Eldonian” (SCE) después de décadas sobreviviendo en una de las áreas más pobres del Reino Unido, rodeada por zonas portuarias abandonadas, abandono industrial y pobreza. Hace 25 años, los líderes políticos de la Ciudad quisieron demoler todas las casas del barrio de Vauxhall sin garantías de realojamiento. La Comunidad se opuso y creó un proyecto de cooperativa.

Desde entonces, los habitantes de Eldonian han desarrollado:

- Una comunidad de Confianza-Community Trust con más de 600 miembros.
- Nuevas casas y servicios para más de 2000 personas.
- Transformación total del ambiente físico.
- Una guardería.
- Un polideportivo.
- Servicio de consultoría para el Desarrollo de otras comunidades.
- Servicio de vigilancia para la vecindad.

¹²Un 14 % de las viviendas en España corresponden a viviendas vacías. Año 2001. El % de viviendas en alquiler en España es del 15%, muy por debajo de la media UE.

En la actualidad, son interlocutores directos con las autoridades locales en el desarrollo de proyectos de vivienda y ofertas de regeneración de áreas más amplias. También, influyen cada vez más en la política nacional e internacional de vivienda a través de su plataforma:

<http://www.housingjustice.org.uk/hjregenerate/gn/guideneighbourhoods.htm>

El programa Guía de Barrios está financiado por las Comunidades y la Unidad de Renovación Civil del Gobierno local como parte del Plan de Acción: "Together We Can" para pasar a otras comunidades las buenas prácticas en cuestiones similares como delincuencia, paro y falta de alojamiento sostenible.

Exportación de la práctica

El "Programa de Neighbourhoods" es fácilmente aplicable a zonas urbanas deprimidas en España. Además, aportaría una solución viable a situaciones como la pequeña delincuencia, la falta de vivienda y el desempleo de esas comunidades. Según los estudios llevados a cabo por Habitat antes de conceder el premio a la Comunidad Eldonian Habitat 2004, los ciudadanos que trabajan 24 horas al día, los siete días de la semana en sus comunidades son el elemento clave para crear comunidades sostenibles y servicios públicos de calidad.

La Comunidad Eldonian dispone de la Guía de Neighbourhoods, una metodología disponible para la transmisión de buenas prácticas para otras comunidades que estén interesadas en la puesta en marcha de iniciativas similares. El programa ofrece un sistema de "paso-a-paso" dando soporte y apoyo a las comunidades, asociaciones u organismos locales que quieran desarrollarlo. Sería interesante también vincular la inserción residencial con la inclusión laboral y que la cooperativa creada sea un generador de empleo para personas desempleadas.

CONCLUSIONES

Tras analizar la problemática del acceso a la vivienda en España y su efecto sobre colectivos vulnerables y las características de los actores implicados, siempre desde la óptica de un enfoque integral de la inclusión social, ha llegado la hora de concluir y agrupar los resultados y propuestas que se han ido exponiendo a lo largo de los distintos bloques:

- Promover la colaboración con entidades del tercer sector para la gestión y ejecución de los planes de vivienda tanto a nivel nacional como autonómico, atendiendo a la cercanía de los mismos con los ciudadanos y su experiencia acumulada, habilitando canales de comunicación y participación.
- De entre las propuestas más recomendables en materia de política social de vivienda se destacan las siguientes:
 - Fomento del alquiler social.
 - Medidas para evitar el surgimiento de guetos y barrios.
 - Consenso, coordinación y complementariedad entre las distintas administraciones públicas competentes.
 - Coordinación entre las distintas políticas sociales.
 - Lucha contra la especulación y el aumento del precio de la vivienda no relacionado con el subyacente.
 - Promoción del desarrollo sostenible.
- Del análisis de buenas prácticas internacionales, llegamos a las siguientes conclusiones:
 - Mientras en Europa existen más de 3.000 Foyer, en España todavía no se ha impulsado un proyecto similar, a pesar de tratarse de un proyecto de emprendimiento social que vincula empleo y vivienda para jóvenes en situación o riesgo de exclusión con el objetivo de promover su emancipación. Es recomendación de esta Fundación, la puesta en marcha de proyectos de este tipo ya sea en régimen de subcontratación, colaboración o financiación en colaboración con ONG especializadas en proyectos que vinculen empleo y vivienda con el objetivo de aumentar la emancipación de los jóvenes.
 - Como se ha visto en el caso de la “Emty Homes Agency” de Reino Unido, la participación de las entidades no lucrativas puede tener efectos positivos más allá de su pura dedicación en intervenciones directas con personas y colectivos en situación de exclusión. Además, el apoyo de las administraciones públicas en entidades sociales permite reducir la carga de la gestión del parque de viviendas público de alquiler como son los casos de ciudades como Viena o París, a la vez que busca el consenso y la participación con entidades que están en

primera línea de la lucha contra la exclusión residencial. En esta práctica se aprecia la importancia de actuar también en el lado de la oferta de vivienda en alquiler con el objetivo de disminuir el número de viviendas desocupadas, y como la innovación constante y el intercambio de buenas prácticas son herramientas útiles para mejorar resultados.

- Es fundamental darnos cuenta de que la exclusión residencial está estrechamente ligada a la exclusión económica y laboral de la que no es sólo causa sino también consecuencia. Los bajos salarios, la temporalidad o falta de cualificación que sufren las personas en situación o riesgo de exclusión, hacen que en muchos casos las crisis les afecten en primer término y que su poder adquisitivo sea menor teniendo por tanto mayores ciclos sin ingresos. Esto les convierte en más vulnerables y menos interesantes para los arrendadores, los bancos, las promotoras.

La falta de una vivienda dificulta enormemente el acceso al mercado laboral y la consecuente integración social, pero además es una necesidad básica de la que carecen con más frecuencia las personas inmigrantes. El alojamiento digno y estable es una premisa necesaria aunque no suficiente para la integración de los inmigrantes en nuestro país.

Es necesario adoptar medidas que incluyan un enfoque integral, vivienda y empleo, en las actuaciones enfocadas a la integración sociolaboral de los inmigrantes, lo que tampoco garantiza la verdadera inclusión pero al menos establece las condiciones básicas: empleo y vivienda o lo que es lo mismo: estabilidad y seguridad, a partir de los cuales empezar a trabajar otras dimensiones de la inclusión como la inclusión social o política.

Por mucho que se abaraten los costes de acceso a la vivienda, será difícil conseguir una verdadera intervención eficiente y eficaz en inserción social de población en situación o riesgo de exclusión, si no se actúa en otros ámbitos que también afectan a la exclusión como la educación, la sanidad o el empleo. Dicho esto, maticemos que de entre todos los factores relacionados con la problemática de acceso a la vivienda, es el empleo el que guarda una relación especialmente estrecha y el cual habría que tener en cuenta a la hora de diseñar políticas y programas de vivienda e inserción sociolaboral. Aprendamos de otros países, y de buenas prácticas tanto nacionales como europeas que demuestran que éste puede ser el camino para la mejora del acceso a la vivienda de todas las personas.

INVESTIGACIÓN EVALUATIVA EN EL CONTEXTO DE LA EXCLUSIÓN SOCIO-RESIDENCIAL

Anabel Díaz
DTS

“El barrio elegante, como un club fundado en la exclusión activa de las personas indeseables, consagra simbólicamente a cada uno de sus habitantes permitiéndoles participar del capital acumulado por el conjunto de los residentes; al contrario, el barrio estigmatizado degrada simbólicamente a quienes lo habitan, los cuales, en cambio, hacen lo mismo con él, ya que al estar privados de todas las cartas de triunfo necesarias para participar en los diferentes juegos sociales, no comparten sino su común excomunión”

La miseria del mundo (Pierre Bourdieu)

RESUMEN

El presente artículo refleja una investigación evaluativa realizada desde el Trabajo Social para el diagnóstico de la Colonia Municipal Paseo de los Olivos, patrimonio de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid desde el año 1982. Ya en sus inicios esta colonia tuvo problemas estructurales que se fueron agravando con el tiempo y precisaron la intervención de la Administración. En el año 2004, son 274 las viviendas que conforman la Colonia Municipal en las que el deterioro tanto físico como social obliga a la Administración a actuar planteando la remodelación de la misma. Lo que se propone la investigación es conocer el diagnóstico de la Colonia Municipal, ya que sus características físicas y sociales hacen difícil la consecución de los objetivos de un programa para su remodelación. La remodelación de la Colonia implica el desalojo y realojo de los residentes para poder construir *in situ* nuevos edificios que albergarán a estos. La combinación de la remodelación estructural o arquitectónica con la social es imprescindible para la configuración de los nuevos barrios que en definitiva conforman la ciudad.

PALABRAS CLAVE

Remodelación. Exclusión socio-residencial. Conflictividad. Responsabilidad Pública.

CONTEXTO DESDE EL QUE SE REALIZA LA INVESTIGACIÓN

La investigación que a continuación se presenta ha nacido en un contexto académico y de formación. El papel desarrollado por la investigadora se ha compaginado con el habitual desempeño de las funciones que, como trabajadora social, tiene en la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid (EMVS), ámbito en el que se realiza la investigación.

Este trabajo, por la doble vertiente referida, cuenta con el respaldo de un Acuerdo entre la Empresa Municipal de la Vivienda y la Universidad Complutense de Madrid.

Es necesario aclarar que este artículo se escribe sin pretender representar a ninguna de las instituciones mencionadas, puesto que desde la perspectiva y la motivación del rol de investigadora se ha intentado mantener al margen, en la medida de lo posible, la vinculación institucional ya referida.

La EMVS es el organismo público del Ayuntamiento de Madrid con competencia en materia de vivienda en este municipio. Fue creada en el año 1982 para atender las necesidades de vivienda, con exclusividad del municipio, presentadas por actuaciones públicas que requerían el desalojo y realojo de los residentes.

Así mismo, en esa fecha todas las Colonias Municipales patrimonio del Patronato Municipal de Vivienda se transfirieron a dicho organismo, siendo las Colonias Municipales parte del mismo. Al igual que otras 17 Colonias Municipales, la Colonia Municipal Paseo de los Olivos pasó a ser patrimonio de la EMVS.

La Colonia Municipal Paseo de los Olivos está ubicada en el distrito de Latina y barrio Puerta del Ángel y fue construida entre 1948 y 1949 por Regiones Devastadas y Reconstrucciones pertenecientes al Ministerio de Gobernación. Está conformada por cuatro bloques de tres alturas, con un total de 274 viviendas.

En el año 2004 se propuso la remodelación de la misma, consistiendo en la sustitución de los bloques existentes por otros de nueva construcción que sirvieran de realojo a los residentes. La intervención de los Servicios Sociales adscritos a la EMVS se concretó en el desalojo y realojo de las familias residentes para facilitar la edificación de la nueva colonia.

La investigación se ha realizado partiendo de la necesidad de elaborar un diagnóstico que permita plantear desde los servicios sociales una intervención diferente a las actuaciones que hasta ahora han tenido lugar.

El **objeto de la investigación** es el conocer la barriada desde una perspectiva histórica de las intervenciones realizadas para inspirar proyectos futuros que pretendan la mejora de las condiciones socio-residenciales de la colonia.

De manera resumida, se exponen a continuación la metodología y técnicas utilizadas para desarrollar, con más detalle, los aspectos sociales de mayor relevancia y por último las conclusiones.

LA CIUDAD Y LA VIVIENDA

Entendemos la ciudad como el lugar donde se da la convivencia por excelencia. Como la define el profesor Julio Alguacil, es el lugar donde lo diferente e igual se encuentran, por eso mismo es también lugar de conflicto. Este conflicto no se debe esconder, hay que reconocerlo y superarlo sentando bases sólidas, abriendo puertas a nuevos diálogos. *“Conflicto y convivencia son dos caras de la misma moneda”*¹.

Si la ciudad está compuesta por individuos que se reparten el territorio agrupándose según la posición que ocupan en la escala social, la vivienda como elemento de la ciudad que es y atendiendo a la visión del profesor Luís Cortés², se entiende como un factor de exclusión por quedar al margen de las necesidades de los ciudadanos, implicando su coste económico una mayor distancia entre los grupos sociales.

La vivienda se ha ido incorporando progresivamente a las políticas modernas hasta el punto de representar un área específica dentro de la Política y por tanto, constituirse en un derecho fundamental. Por ende, las administraciones son responsables en el cuidado del espacio residencial. Este derecho de los ciudadanos hace que se sientan legitimados para exigir la intervención de la Administración Pública tanto en el acceso a la vivienda como en la mediación y ordenación de los conflictos generados por la convivencia vecinal.

Joan Subirats³, señala como fase crucial la definición de “problema” que va a desencadenar una política. La política necesita que el problema le guíe para que el cambio de la situación no deseada a la situación no problemática sea mejor que la situación de partida. La complicación viene cuando cada actor implicado en esta situación concibe el problema de forma distinta.

La perspectiva del Trabajo Social entiende la vivienda como un lugar donde se desarrollan diversas relaciones, redes informales, diferentes momentos del ciclo vital; en ella se producen acontecimientos importantes en la vida de cada uno y en definitiva constituyen el refugio de cada uno de nosotros.

1 Alguacil, Julio. “Recuperar la ciudad y la convivencia”. *Madrid. Público.es Opinión*. 24/12/07.

2 Cortés, L. “Vivienda y Exclusión Residencia” en *Plan de Lucha Contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid*.

3 Subirats, J. “Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública: Promesas y riesgos de una vida en común”. *Barcelona. Gaceta Sanitaria Vol.15 Núm. 03. 2001. 259-264.*

La vivienda no es un lugar aislado, pertenece a un barrio y a un entorno en el que se establecen relaciones, y en el que la composición de las familias que conforman estas comunidades va a desarrollar, una forma de vivir adecuada a su cultura y experiencia determinadas, produciéndose un feed-back con el entorno.

LA CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO

Siguiendo las ideas de Pierre Bourdieu⁴, el investigador debe abandonar la investigación de objetos preconstruidos por el sentido común o la percepción y construir el objeto científicamente como sistema de relaciones expresamente construido.

Los hechos se construyen utilizando instrumentos y técnicas de medida, codificación, análisis estadístico y otras tantas teorías en calidad de procedimientos de construcción de los hechos y de las relaciones entre ellos.

En Sociología el propio investigador es objeto de la investigación y las diferentes técnicas pueden contribuir en medida variable y con desiguales rendimientos al conocimiento del objeto; la utilización de las mismas deben estar controladas por una reflexión metódica sobre las condiciones y los límites de su validez, dependiendo en cada caso de la adecuación al objeto.

En la presente investigación hubo que afrontar, por un lado, la implicación de la investigadora, al ser parte de la institución y tener el conocimiento previo de la realidad a investigar, y por otro, la dinámica propia de la institución, que desde el momento inicial de la investigación ya era la profesional de referencia para los ciudadanos que residen en la colonia objeto de estudio. No obstante, siendo conscientes de todo esto, se ha tratado de aislar el objeto de estudio para hacer la construcción del mismo con el mayor rigor posible.

El planteamiento es conocer las dificultades que la propia colonia opone a la remodelación y los riesgos con los que cuenta su desarrollo y acercarnos a los elementos de apoyo con los que puede contar la operación y las oportunidades que ofrece la colonia.

El conflicto vecinal existente en la misma hace que ésta sea definida por los propios vecinos del barrio como un *ghetto* en el que residen familias que a su vez están perjudicando a los otros residentes. Por eso, el conflicto se entiende a dos niveles: por una parte, el propio conflicto vecinal evidente en la colonia y por otra parte, cómo el conflicto existente en la colonia influye en el entorno, generando inclusive, la expulsión de algunos residentes del barrio.

4 Bourdieu, P.: "El oficio del sociólogo". Siglo XXI. México. 1975.

Por lo tanto, **el objeto de esta investigación** puede definirse como el intento de conocer la barriada desde una perspectiva histórica de las intervenciones realizadas para inspirar proyectos futuros que pretendan un mejoramiento de las condiciones socio-residenciales de la colonia.

CONCEPTOS CLAVES EN LA PRESENTE INVESTIGACIÓN

Recurriendo a expertos sociólogos urbanos madrileños que aportan la parte teórica a esta investigación con conceptos y definiciones que nos hacen tener una mirada concreta sobre la Colonia Municipal en remodelación, comenzamos con los planteamientos que el profesor Luís Cortés⁵ aporta sobre la problemática de exclusión residencial.

Los cuatro elementos básicos que, según él, la definen son:

1. **Accesibilidad:** Dificultades para cumplir los requisitos exigidos por los sistemas de provisión residencial (públicos o privados) para poder disponer de una vivienda en la que vivir.
2. **Habitabilidad:** Deterioro de las condiciones residenciales con estándares muy por debajo de los mínimos exigibles.
3. **Adecuación:** Acumulación de situaciones de precariedad que impiden habitar en condiciones de normalidad (desadecuación física y hacinamiento).
4. **Estabilidad:** Procesos en los que el uso residencial es muy frágil e inestable, con lo que se impide la formación de un hogar y se introduce un factor permanente de vulnerabilidad social en las personas afectadas.

El profesor de sociología Julio Alguacil⁶ establece tres factores como causantes de la aparición de la violencia: segregación, anomia y exclusión.

La **segregación** da lugar a la *desconfianza y el miedo al otro*; aparecen barrios *ghetto* que tratan de defenderse, para lo que levantan barreras, obstaculizando así el derecho a la circulación y provocando temor. De otro lado, la utilización de los espacios públicos implica su ocupación por unos grupos determinados y su abandono por otros.

La **anomia**: alude al *“desajuste que se produce en la coexistencia de viejas normas con nuevos valores haciendo que se pierdan las referencias de lo moralmente válido”*; esto da lugar al enfrentamiento entre redes y, en definitiva, a la competencia por el territorio y la definición de los más fuertes.

5 Cortés, L. “Vivienda y Exclusión Residencial” en *Plan de Lucha Contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid*.

6 Alguacil, J. “Causas de la violencia urbana”. *El País*. Madrid. 2/07/2008.

La **exclusión** la plantea desde la distancia entre la parte alta y baja de la escala social, los que están dentro del sistema y los que quedan fuera. El bienestar disminuye para determinados sectores que tienen diferentes dificultades de acceso a los diferentes espacios y servicios que la sociedad ofrece.

Jesús Leal⁷ plantea que el concepto de segregación hace *“referencia al asentamiento residencial diferenciado de la población por el que se da una concentración de grupos homogéneos en sus características y diferenciados del resto de población”*.

Los conceptos de integración y segregación no son opuestos ya que *la segregación es un concepto espacial mientras que la integración es social*. La segregación es positiva cuando la ciudad donde se da considera que es atractiva y original, sin embargo, es negativo por los efectos que produce en los residentes del barrio y, en definitiva, en la ciudad.

Los anteriores conceptos han contribuido a definir la línea de trabajo y, a la vez, han servido para reflexionar sobre el colectivo con el que se está trabajando.

LAS HIPÓTESIS Y LOS OBJETIVOS

Es conocido por todos los profesionales y vecinos de la Colonia de los Olivos la existencia de un gran conflicto vecinal. La **hipótesis** de esta investigación, parte de las informaciones recibidas que llevan a plantear que dicho conflicto se debe a varios factores. El primero de ellos está relacionado con las características de las familias residentes en la colonia, el segundo con la titularidad de las viviendas, mientras que el tercero se constituye por los resultados no deseados derivados de complejos procesos administrativos y judiciales.

El objetivo general se define, con la intención de estudiar y analizar las características de las familias residentes en la Colonia Municipal de los Olivos y sus relaciones con la comunidad para poder elaborar un diagnóstico de la situación vecinal y su entorno.

Este objetivo se operativiza a través de los siguientes **objetivos específicos**:

1. Estudiar y analizar la situación socio-económica, composición cultural y situación jurídica de las familias residentes.

⁷ Leal Maldonado, J. “Desigualdad Social, Segregación y Mercado de Vivienda en Madrid”. *Vivienda y Segregación en las Grandes Ciudades Europeas*. Ayuntamiento de Madrid. 2007.

2. Estudiar y analizar las relaciones sociales (tanto los aspectos favorecedores de la convivencia como las que la dificultan) y los elementos identitarios de cohesión.
3. Estudiar y analizar el nivel de intercambio entre las personas y grupos presentes en la colonia.
4. Estudiar y analizar cómo afecta el conflicto vecinal de la colonia al entorno y el entorno a la colonia.
5. Estudiar y analizar la incidencia en la colonia de las administraciones públicas y organizaciones privadas relacionadas con ella.

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS UTILIZADAS

La metodología se ha ido adaptando al propio proceso de la investigación. Construido el objeto de investigación, se propusieron unas hipótesis que llevaron a la elección de unas técnicas y el descarte de otras. Se han elegido técnicas cuantitativas y cualitativas tanto para explicar como para comprender el hecho social.

Desde la perspectiva cualitativa se ha recogido el discurso de profesionales, protagonistas e informantes claves. Desde la cuantitativa se ha llevado a cabo una observación directa del barrio así como el estudio de los 274 expedientes de la colonia municipal, de toda la bibliografía y documentos encontrados con información relativa a la colonia.

La técnica seleccionada para la realización de un primer acercamiento ha sido la **entrevista semiestructurada** con ella se busca obtener la información desde el propio relato de los actores, con el propósito de que ayude a diagnosticar la situación.

Los informantes y protagonistas elegidos lo han sido atendiendo al criterio de pertinencia, interesaba conocer cómo el fenómeno social es vivido por los individuos afectados y también la visión de los profesionales que trabajan en la zona. El criterio de selección ha focalizado a profesionales, asociaciones y protagonistas con vivencias y experiencias en el tema.

Se han destacado en el **marco legislativo** leyes y normativas relativas a viviendas sociales de forma cronológica, finalizando con las más actuales y específicas de esta colonia municipal.

Los **estudios e investigaciones** encontrados que versan sobre la Colonia Municipal son:

“Elaboración Integrada de datos sobre las Colonias Municipales”, encontrado en el archivo de la EMVS y realizado por un equipo interdisciplinar coordinado por Dña. Teresa Bonilla, fue solicitado por la institución para el estudio de la gestión del parque de viviendas públicas en 1985.

“Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997. En la Colonia de los Olivos, situada entre el Paseo y Costanilla de los Olivos, la calle San Benigno y zona dotacional existente”. Este documento aporta en sus anexos un análisis social del ámbito objeto de la investigación, reflejando en el capítulo de resultados las conclusiones de su lectura.

Se han estudiado los **expedientes catalogados en el archivo de la EMVS**, revisando la documentación de cada uno de ellos, haciendo la recogida de los datos de mayor interés y de la **documentación archivada relativa a la colonia**. Las **notas de prensa** han proporcionado noticias relativas al objeto de estudio, tanto en prensa escrita, como en prensa digital y Web del Ayuntamiento de Madrid. (<http://www.munimadrid.es>).

El análisis de los expedientes de las familias de la colonia se ha realizado a través de un estudio pormenorizado de cada uno (datos sociodemográficos y económicos de las familias residentes).

Teniendo ya la información recibida a través de las pruebas documentales se pasa a la **observación directa** de la colonia municipal visitándola a diferentes horas, con un protocolo de observación y recogiendo en el **diario de campo** incidencias e informaciones derivadas de la gestión de la colonia.

CONCLUSIONES

Las conclusiones han sido elaboradas a la luz de los resultados obtenidos en la investigación. Con ellas se pretende ofrecer una visión particular sobre la vivienda y el papel que ejerce o debe ejercer la Administración en las actuaciones localizadas en los barrios.

Se decidió agrupar los resultados obtenidos a través de las técnicas utilizadas para ofrecer una visión general y no específica de la colonia de estudio, ya que el entramado de circunstancias y situaciones de las familias residentes pueden tener lugar en cualquier barrio.

Existen tres ejes transversales en los resultados de la investigación:

La responsabilidad (el papel) de la Administración

Queda manifiesta la necesidad de que la Administración conserve su patrimonio, asumiendo su propia responsabilidad y exigiendo al inquilino que asuma la suya.

Cuando la administración es propietaria de los edificios, el realojo de los residentes debe ser cuidado y estudiado de manera pormenorizada para evitar, en la medida de lo posible, una futura convivencia difícil.

La combinación entre mala conservación del edificio y familias residentes con dificultades hacen que el barrio se convierta en un *ghetto* e incluso sea un espacio de exclusión socio-residencial que a su vez afecta al entorno dando lugar, en algunas ocasiones, a la expulsión de familias residentes originarias.

La Administración debe utilizar de manera contundente los instrumentos administrativos y judiciales pertinentes para conseguir el respeto de los ciudadanos y, a su vez, hacer una buena administración de los bienes públicos.

La información sobre los procesos que se lleven a cabo dentro de la operación debe ser concreta, concisa y fluida para evitar rumores y desinformaciones.

Se considera que el rol del trabajador social en la institución avoca a compaginar lo institucional con el papel que se ha de ejercer ante las exigencias y las necesidades de la comunidad objeto de la intervención. El profesional tiene que compaginar la representatividad de la institución que genera desconfianza, miedos, exigencias y expectativas con la aproximación a una población con dificultades y con la situación de estrés propia de cualquier cambio. En este contexto la habilidad de empatía, escucha y acompañamiento es imprescindible para poder realizar el trabajo que nos lleve a conseguir los objetivos propuestos. Así mismo, los procesos de comunicación han de ser especialmente cuidadosos para que en un contexto pequeño y cerrado no contribuyan a la generación de rumores, falsas expectativas e informaciones tergiversadas.

La responsabilidad de los administrados. La convivencia

Los espacios comunes tienen que tener una normativa consensuada de uso que evite el enfrentamiento entre los usuarios de los mismos.

El compromiso de cuidado y conservación lo debe adquirir tanto la Administración como los administrados, entendiendo la vivienda social como un bien público no graciable, esto es, que el derecho que los inquilinos tienen sobre ella también conlleva obligaciones.

El deterioro de la convivencia entre los residentes tiene que ser expuesto sin temores, utilizando los recursos oportunos para evitar que el conflicto se agrave.

La responsabilidad de las entidades e instituciones que trabajan en el barrio

Fomentar el asociacionismo y potenciar la participación en el barrio traerá consigo la generación de espacios en los que se puedan negociar las normas de convivencia.

Así mismo, la implicación de las asociaciones representantes de los vecinos tendría que ser plena para conseguir entre todos que no sólo sea un proyecto de remodelación arquitectónica sino también social.

Es misión imposible conseguir una configuración residencial diferente si no se cuenta con los apoyos existentes procedentes tanto del ámbito institucional como del ámbito privado.

Por último, hay que apuntar que antes de iniciar una actuación se debe realizar una interpretación de los problemas de exclusión social para articular mecanismos de intervención que los solventen. Una vez más, la rehabilitación urbanística debería estar construida tanto desde la remodelación arquitectónica como desde el desarrollo y promoción de la población residente.

BIBLIOGRAFÍA

BOURDIEU, P.: "La Miseria del Mundo". Ediciones Akal, S.A. 1999.

BOURDIEU, P.: "El Oficio del Sociólogo". Siglo XXI. México. 1975.

CABRERA, P. JOSÉ (coordinador): "Vivienda y Alojamiento". Documentación Social, nº 138. Madrid. 2005.

CALLEJO, J. VIEZMA, A.: "Proyectos y Estrategias de Investigación Social". Mc Graw Hill. 2005. (79-132) (197-217).

CORTÉS ALCALÁ, L.: "La vivienda como factor de integración: retos y problemas". Ponencia en la I Edición del Foro para la Integración Social de las personas en Riesgo de Exclusión. Madrid. 2002.

CORTÉS ALCALÁ, L. (compilador): "Pensar la Vivienda". Talasa. ISBN:978-84-88119-35-3.

LEAL MALDONADO, J. "Desigualdad Social, Segregación y Mercado de Vivienda en Madrid". Vivienda y Segregación en las Grandes Ciudades Europeas. Ayuntamiento de Madrid. 2007.

LÓPEZ DÍAZ, J.: "Espacio, Tiempo y Forma". Serie VII, Historia del Arte. T. 15, 2002. (297-338).

RENES, V.: "Criterios y Objetivos para la Calidad en la Intervención Social". Documentación Social, nº 135. Madrid. 2004. (11-34).

SUBIRATS, J.: "Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública: Promesas y riesgos de una vida en común". Barcelona. Gaceta Sanitaria Vol.15 Núm. 03. 2001. (259-264).

MEDIACIÓN COMUNITARIA EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA: LA EXPERIENCIA DEL SERVICIO DE DINAMIZACIÓN VECINAL¹

Carina Hernández Leal
Carlos Sánchez Santos

Coordinadores del Servicio de Dinamización Vecinal

RESUMEN

El conflicto es consustancial a las relaciones humanas. En sí mismo, no es ni bueno ni malo; sólo es buena o mala la forma en que lo abordemos. Puede ser una oportunidad para el enriquecimiento, pero también el inicio de una dinámica permanente de confrontación, que se agudice y enquistase en el tiempo. Los métodos tradicionales que promueven soluciones del tipo gana/pierde resultan poco útiles cuando el conflicto se da entre partes que deben continuar relacionándose, al pertenecer a una misma comunidad. La mediación constituye aquí una excelente herramienta para abordar conflictos comunitarios, en particular aquellos que se producen en el ámbito vecinal, ayudando a alcanzar acuerdos permanentes que permiten reconstruir y fortalecer las relaciones sociales. En las próximas páginas esbozaremos la labor que el SDV viene desarrollando en esta línea, contribuyendo así a la promoción de la buena convivencia social e intercultural en los barrios madrileños donde interviene.

PALABRAS CLAVE

Mediación. Conflicto. Corresponsabilidad.

¹ En adelante utilizaremos las siglas SDV para hablar del Servicio de dinamización vecinal.

Pretendemos con este artículo dar a conocer la experiencia del Servicio de Dinamización Vecinal, (en adelante SDV), en la gestión de conflictos de carácter comunitario y, en particular, aquellos que se dan en el ámbito de la vivienda y la vecindad (comunidades de vecinos, mancomunidades, etc.). Hemos de decir que ésta es sólo una de las líneas de actuación que el SDV tiene marcadas, desde que el primer equipo de dinamización, entonces llamado *mediación vecinal*, inició su andadura allá por julio de 2004, fruto de un convenio de colaboración entre la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM) y el Área de Familia y Servicios Sociales (Ayuntamiento de Madrid)². Línea que va acompañada por otras actuaciones, también desde la mediación comunitaria, en el ámbito educativo, en el uso de los espacios públicos (parques y plazas), etc., y que ponen el acento en el enfoque preventivo. Todo ello desde un afán de promover la convivencia armoniosa y enriquecedora entre vecinos, independientemente de su lugar de origen, cultura, religión e ideología.

Para presentar la labor del SDV en el marco de la mediación comunitaria en comunidades de vecinos, mancomunidades..., dedicaremos una primera parte a detallar algunos aspectos que responden a nuestra concepción sobre la mediación, sin pretender entrar con ello en el debate teórico que plantean los diferentes paradigmas y escuelas de mediación existentes. En una segunda parte del artículo, ilustraremos con mayor detalle la labor que este Servicio viene llevando a cabo en dicho marco, en algunos de los 20 barrios del municipio de Madrid donde actualmente está presente.

VALORES DEL SDV: CERCANÍA, ADAPTACIÓN Y RESPUESTA RÁPIDA

El SDV tiene como **misión** promover la convivencia social e intercultural, contribuyendo a que el encuentro entre personas y vecinos/as de diferentes orígenes sea una fuente de enriquecimiento cultural. Ello sólo será posible desde una posición de **diálogo** y allí donde exista “un mutuo reconocimiento y valoración de las culturas que se ponen en contacto”³. Para ello, el SDV trabaja desde el ámbito de la mediación, el trabajo comunitario y la educación intercultural, a través de metodologías participativas.

Uno de los elementos diferenciales, frente a otros dispositivos, clave para que el SDV lleve a cabo con éxito su misión es la **cercanía** al barrio y sus redes sociales. Cercanía fruto del trabajo desde y con las Asociaciones Vecinales (cada dinamizador/a está ubicado físicamente en una de ellas, lo que permite una labor conjunta con ésta), así como en coordinación con buena parte de los recursos y servicios públicos, pero también privados, pre-

2 Actualmente, el SDV se integra como uno de los dispositivos públicos del Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural, dependiente de la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo (Área de Familia y Servicios Sociales) Ayuntamiento de Madrid.

3 Panikkar, Raimon: La interpelación intercultural, en Graciano González R. Arnaiz (coord.), *El discurso intercultural. Prolegómenos hacia una filosofía intercultural*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2002.

sententes en el territorio. El contacto con *informantes* clave que nos ayudan a tomar el pulso del barrio, pudiendo así evaluar de manera continuada su estado de convivencia, es aquí fundamental para desarrollar nuestra tarea desde un enfoque preventivo.

La cercanía con el territorio lleva a un segundo aspecto o valor que caracteriza de manera muy notable al Servicio de Dinamización Vecinal. Este valor se podría expresar como la capacidad para ofrecer una **respuesta rápida** a aquellos acontecimientos en la vida y la convivencia del barrio que lo requieran. Como podemos imaginar, cada conflicto comunitario y vecinal que se puede llegar a dar en un barrio tiene su dinámica propia. Y muchas de estas dinámicas exigen una respuesta rápida del profesional de la mediación y, por tanto, una alta capacidad de **adaptación** a estas, que va acompañada de una flexibilidad horaria, etc. Flexibilidad, por tanto, necesaria para adaptarse a la vida del barrio, de cara a generar respuestas coherentes con la especificidad propia del territorio en el que se interviene.

CONFLICTO Y MEDIACIÓN: FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS

Dicho esto, aclaramos a continuación algunos aspectos relativos al conflicto y a la mediación. Decíamos al inicio que el conflicto es consustancial a la vida misma y a las relaciones sociales. No debemos entender el conflicto como una simple situación en la que dos o más partes se encuentran aparentemente enfrentadas y donde sólo cabe la victoria e imposición de una de esas partes frente a la derrota de la otra. En los conflictos cotidianos suele existir una **“solución en la que una parte no se impone sobre la otra”**. Se trata de una vía distinta por la cual las partes, a través del diálogo, tratan de comprender qué hay detrás de la postura del otro, qué necesidades e intereses tiene la otra parte⁴. Desde cierta mirada, los conflictos pueden ser incluso provechosos para el progreso de una sociedad, si somos capaces de afrontarlos de manera adecuada. Se trata así de buscar soluciones donde ambas partes resulten ganadoras y, para ello, los métodos tradicionales de resolución de conflictos no resultan adecuados, sino que es necesario incorporar nuevas herramientas y perspectivas.

Frente a la clásica negociación, la mediación supone la intervención de “un tercero aceptable, imparcial y neutral, que carece de poder de decisión y está habilitado para ayudar a las partes a alcanzar voluntariamente un arreglo mutuamente aceptable de los temas en discusión”⁵.

4 Ruiz de Lobera, Mariana: Inmigración, diversidad, integración y exclusión: conceptos clave para el trabajo con la población inmigrante, en *Revista de estudios de Juventud* nº. 64/4. INJUVE, 2004, p. 21.

5 Rodríguez García, Carmen: La mediación como alternativa de resolución de conflictos. Aplicaciones para el Trabajo Social (en 3er. Congreso de Trabajo Social). Ed.: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social. Madrid, 2003. P.100.

En la base de la mediación está el favorecer la **cultura del pacto**, de la posibilidad del diálogo para alcanzar acuerdos, frente a una lógica de confrontación entre las partes o fórmulas de resolución como la judicialización del conflicto que, en muchos casos, abre un camino sin retorno a la posibilidad de una solución dialogada. Además de su capacidad para dar respuestas adecuadas, en el terreno de los conflictos comunitarios, la mediación tiene para nosotros otros intereses, al ser un instrumento apto para incrementar:

- La participación ciudadana en la gestión del sistema democrático.
- El control de los poderes públicos.
- La cultura del pacto.
- El grado de responsabilización ciudadana⁶.

Aterrizando estos fundamentos y principios, la mediación cuenta con diversos **objetivos** que le son propios:

1. Construir un espacio donde las partes puedan escucharse y expresar sus intereses y necesidades, miedos y condicionantes... Lógicamente, para que esto sea posible, el espacio tiene que ser **voluntario** para todas las partes, requiriendo un acuerdo libre y explícito, sin que en ningún caso pueda imponerse. Un proceso donde además se acepte la ayuda de un tercero.
2. Ayudar a empoderar a las partes, generando confianza y legitimándolas. En este sentido es clave la **confidencialidad**, a través de la cual se garantiza la privacidad frente a terceros de todo lo que se diga dentro de los espacios de encuentro que se conformen en el proceso mediador.
3. Facilitar que las partes puedan valorar la idoneidad de las diversas alternativas que se pongan sobre la mesa, afirmándose así que el **poder** de la decisión permanece en éstas y no en quien les apoya ejerciendo un papel de mediador.
4. Ayudar a que las partes trabajen conjuntamente en la gestión y resolución del conflicto, fomentando la **corresponsabilidad**. Son las partes quienes controlan el proceso y toman las decisiones. El profesional de la mediación es sólo un ayudante.

6 Conclusiones de las Jornadas europeas de mediación comunitaria, celebradas, en Barcelona los días 9 y 10 de mayo de 2003.

ALGUNOS CASOS DE MEDIACIÓN COMUNITARIA EN EL ÁMBITO VECINAL

Son muchos y variados los casos de mediación comunitaria que el SDV aborda en el ámbito de la vivienda y las relaciones vecinales. Situaciones que tienen que ver con conflictos a raíz de impagos o morosidad, ruidos, molestias por reformas, suciedad, mascotas, filtraciones de agua, uso inadecuado de espacios comunes, etc. Las intervenciones en viviendas públicas a partir de procesos de rehabilitación y remodelación de un barrio o una zona urbana determinada son también otras de las realidades donde conviene llevar a cabo iniciativas desde el enfoque de la mediación y la dinamización comunitarias.

Dedicaremos así este último apartado a algunos ejemplos de mediación comunitaria llevados a cabo, conscientes, por un lado, de las dificultades para ser aquí exhaustivos y, por otro, de la necesidad de mantener la confidencialidad a la hora de relatar más detalladamente estos casos.

Para exponer más pormenorizadamente la labor del SDV distinguiremos entre aquellos procesos donde, 1) se interviene a partir de un **conflicto existente ya visible** y aquellos que, 2) se inician desde un enfoque **preventivo**, con ingredientes de dinamización comunitaria, sensibilización y promoción de la participación.

1) En cuanto a los primeros encontramos casos donde las partes están más o menos definidas y la dimensión del conflicto afecta a una pequeña cantidad de vecinos o familias; pero también encontramos realidades que afectan a la buena convivencia del barrio donde las partes no están identificadas y el conflicto tiene una dimensión mucho mayor en cuanto a complejidad, variables y actores que intervienen, número de personas afectadas, etc.

Para visualizar mejor de qué estamos hablando, a continuación se recogen, de manera muy sintética (y sin pretender que esto sea un recetario), los **pasos** que se dan en un proceso de mediación ante un conflicto de **“pequeña” escala** (el que se podría dar entre los inquilinos de dos viviendas).

Una intervención de este tipo se inicia cuando el/la dinamizador/a o mediador/a recibe la demanda. Lo habitual es que sea una de las partes quien acuda a solicitar *ayuda* a un tercero imparcial así reconocido. Si es este caso, el mediador/a se acercará a la otra parte para ofrecerle su ayuda. Nuestra presencia en Asociaciones Vecinales es aquí clave, pues la cercanía, confianza y reconocimiento que éstas suelen tener entre la vecindad se traslada también a la figura del mediador o mediadora, facilitando así la recepción de la demanda y la respuesta rápida a ésta.

Cuando hablamos de mediación entre partes que están constituidas por grupos y no por personas individuales, resulta clave identificar interlocutores válidos que representen a cada una de las partes, asegurándonos de que cuentan con la legitimidad de quienes se supone que representan.

El segundo paso que se suele llevar a cabo es tener una entrevista individual con cada una de las partes. A partir de aquí se valorará si existen condiciones para dicha mediación y quién estará presente en el proceso (otros profesionales, agentes y/o instituciones). Es esencial la coordinación con otros dispositivos, en particular con los Servicios Sociales municipales, al objeto de identificar si ya se está llevando a cabo algún tipo de intervención, seguimiento, etc. El diagnóstico preliminar elaborado a partir de las primeras entrevistas nos dirá también si lo idóneo es establecer una mediación con otros profesionales o no. En algunos casos, por poner un ejemplo, el conflicto proviene de una situación intrafamiliar, que a su vez es la punta del iceberg de fenómenos más complejos que tienen que ver con consumo de drogas, carencia de pautas educativas adecuadas, etc., que se pueden afrontar desde otros dispositivos más adecuados (Centros de Apoyo a las Familias, Madrid Salud, etc.).

A través de entrevistas y encuentros, tanto individuales como conjuntos, se va indagando en torno a las diferentes posiciones discursivas y el modo en que cada parte vive las situaciones que se relatan, tratando de detectar las causas del conflicto para poder abordarlo desde sus raíces profundas. Todos estos discursos recogidos serán organizados, pues constituyen la materia prima que ayudará a las partes a centrar y ordenar los problemas, facilitando los primeros acuerdos en torno a la definición de tales problemas, así como cuáles son los prioritarios.

A partir de aquí, contando con la confianza generada, las partes propondrán posibles soluciones en base a cada uno de los problemas priorizados. Propuestas que serán posteriormente evaluadas de manera pormenorizada y desde una visión global de conjunto. Así, contaremos con una serie de propuestas ya aceptadas, expresadas en forma de acuerdos, que se articularán en torno a un plan y que serán recogidas por escrito. Acuerdos que tratarán de ser claros, concretos, realistas y que impliquen una corresponsabilidad de cada una de las partes.

Firmados dichos acuerdos se inicia el momento donde estos se ponen en práctica. En esta fase final, el mediador o mediadora realizará un seguimiento, al objeto de contribuir a que se cumplan los compromisos.

Además de procesos tan específicos como el anterior, también indicábamos al inicio de este apartado que existe **conflictos más complejos** y con una dimensión mucho mayor, pues afectan a más personas y nacen de una complejidad de factores que se entrecruzan y retroalimentan. En algunos de estos casos, para facilitar una intervención más acertada y continuada en el tiempo, se conforman equipos de trabajo multidisciplinares, como en el distrito de Vicálvaro, integrado por los Servicios Sociales municipales, a través de sus educadores y mediadores interculturales, así como de profesionales del Instituto para el Reajuste e Inserción Social (IRIS), técnico de prevención de drogodependencias (Madrid Salud) y SDV.

Procesos como estos demandan una intervención de carácter integral, pues se encuentran entrelazadas múltiples dimensiones y ámbitos (intrafamiliar, intergeneracional, cultural, educativa, seguridad, vivienda, laboral, sanitaria, etc.), dado que la realidad de fondo es multiproblemática y los conflictos de convivencia son sólo uno de sus elementos visibles. Por ello, de cara a su correcta gestión, requieren de una adecuada colaboración y coordinación entre diversos recursos e instituciones.

En el caso de Vicálvaro el proceso se inició, de manera más sistemática, desde un enfoque de mediación comunitaria, en el año 2005, ante las demandas constantes de intervención a los profesionales por parte del vecindario. Dicha intervención comenzó a articularse a través de un diagnóstico, elaborado mediante observaciones, encuestas, entrevistas y talleres, en los que participó la población del territorio. Diagnóstico para recoger los posicionamientos de los vecinos y del que se derivaron propuestas participadas a implementar por parte de los técnicos y otras para trabajar con diversos agentes y administraciones (en particular el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), titular de las viviendas), sin olvidar el nivel de responsabilidad (corresponsabilidad) que toca a los vecinos del territorio. Propuestas que contribuyen, entre otras cosas, a la mejora de la convivencia, entendiendo ésta desde una visión amplia, lo que requiere una intervención integral, como decíamos.

Actualmente, el equipo de intervención comunitaria de Valdebernardo (barrio del distrito de Vicálvaro) lleva a cabo una labor permanente y atenta, buscando empoderar a vecinos y vecinas con el objeto de que sean estos los auténticos protagonistas a la hora de abordar su realidad comunitaria y decidir sobre su futuro.

2) La subida espectacular en los últimos años del precio de la vivienda y las consiguientes dificultades en el acceso a ésta tienen mucho que ver con el origen de un determinado tipo de conflictos, asociados a factores económicos y estructurales, que provocan en última instancia situaciones de hacinamiento y concentración de personas, principalmente de origen extranjero, en determinados barrios, allí donde el precio por metro cuadrado es menor. En este sentido, la expresión más visible de esta realidad, que puede desembocar en un conflicto entre vecinos, no implica que exista necesariamente un *choque cultural*, donde estén presentes prejuicios, estereotipos, claves culturales, etc. Podríamos incluso decir que muchos de los conflictos, calificados prematuramente como culturales, tienen más que ver con causas socio-económicas y factores de inclusión social que con variables culturales⁷, sin negar que pueda haber presencia de éstas que acentúen el conflicto.

7 «Es necesaria la mediación entre los ciudadanos y las ciudadanas, de raíces culturales diversas, con el objetivo de desculturalizar el conflicto. Por consiguiente, creemos que es importante no tildarlos de conflictos culturales o religiosos, algunos son fruto de déficits estructurales». Conclusiones de las Jornadas europeas de mediación comunitaria, celebradas, en Barcelona los días 9 y 10 de mayo de 2003.

Para ello y desde un **enfoque preventivo**, el SDV trata de acercar los recursos y servicios públicos a los vecinos en general. En esta línea y en lo que se refiere a facilitar el acceso a la vivienda, desde el SDV se han elaborado productos conjuntamente con otros profesionales, del que es buen ejemplo la *Guía práctica para el alquiler de vivienda*. Una guía, con una versión traducida al árabe, que incluye información básica, clara y útil sobre recursos, aspectos relativos al contrato de alquiler, derechos y obligaciones del inquilino y el propietario, subarriendo, teléfonos de interés, glosario y diversos modelos.

Por otra parte, existen acontecimientos a partir de los cuales es posible trabajar preventivamente la convivencia desde la mediación y dinamización comunitarias. Los procesos de intervención pública en la rehabilitación y remodelación de viviendas son, por poner un ejemplo, una buena oportunidad para ampliar la democracia, promover la corresponsabilidad y, en última instancia, sentar las bases para la buena convivencia, a través de iniciativas que acompañen la intervención sobre el “ladrillo y el cemento”. Iniciativas donde la ciudadanía aporte sus ideas en el diseño, implementación y evaluación de estos procesos, dando a estos un carácter más inclusivo y coherente con las demandas y necesidades de los vecinos y vecinas en general.

Ejemplos de este marco se pueden encontrar en los procesos de rehabilitación de Lavapiés (barrio del distrito Centro), al igual que en el barrio de San Cristóbal (distrito de Villaverde), con una importante aportación de las entidades sociales y ciudadanas, personal técnico de instituciones y vecinos/as. La participación se articula aquí a través de mesas de trabajo, donde el SDV se integra como un dispositivo más y donde se ponen en marcha metodologías participativas, en la línea de la IAP (Investigación-Acción-Participativa), que buscan canalizar las visiones de la ciudadanía.

Tanto en procesos de carácter preventivo, como en mediaciones donde el conflicto ya está presente, independientemente de la dimensión de éste, la participación es un elemento clave que contribuye a la mejora de la convivencia; de ahí la necesidad de poner en primera fila a quienes son los necesarios protagonistas: vecinos y vecinas.

Cada conflicto y situación que afecta a la convivencia tiene un carácter único, por lo que no existe una receta mágica y universal para abordarlos; pero sí sabemos de la dificultad de gestionarlos desde una fórmula que no cuente entre sus ingredientes con la palabra de la vecindad y partes afectadas. Y es que participación, corresponsabilidad y buena convivencia van unidas y son caras de una misma moneda; o, al menos, esa es la reflexión que se hace desde el marco de la mediación comunitaria y la línea que se sigue desde el SDV y que aquí hemos intentado esbozar.

EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

Grupo de Trabajo:

Manuel Claros Molina (Coordinador del grupo, Educador y Técnico del Servicio Transversal de Vivienda); profesionales del grupo a lo largo de cuatro años: Elena Cerdeiras, Rosalina López, Carmen Pérez, Luís Castello, Esther Rodríguez, Leticia Gorospe, Jaqueline Sánchez, Gema Muñoz, Raquel Pascual, Dolores Aleixandre, Pepa Garrido, Erminia Herrera, Víctor Rodríguez, Raúl Gregorio y Mar de Santiago.

RESUMEN

El presente artículo pretende mostrar, un trabajo que Cáritas Diocesana de Madrid está llevando a cabo de apoyo a familias. Este trabajo se gestiona desde el Servicio Transversal de Vivienda. El objetivo es facilitar alojamientos de tránsito a familias en situación de necesidad para iniciar, continuar o finalizar procesos de intervención social y así consolidar la convivencia familiar y el desarrollo integral de cada uno de los miembros de la unidad familiar. La vivienda es un elemento de necesidad, pero también un espacio adecuado para desarrollar procesos de intervención social que viene dado por la existencia de un diagnóstico social que desvela la necesidad de acompañamiento con mayor o menor grado de intensidad.

El artículo analizará el Centro Jubileo 2000, en funcionamiento desde 2004, y Sínodo 2005, en funcionamiento desde 2006, con una capacidad total para 104 familias. Estas viviendas son de protección pública en la categoría de Viviendas de Integración Social.

PALABRAS CLAVE

Intervención educativa con familias. Diagnóstico social. Diseño de intervención familiar. Áreas de intervención.

INTRODUCCIÓN

Este artículo refleja como autores a todo un grupo de profesionales que a lo largo de cuatro años han ido desarrollando su labor en el Centro “Jubileo 2000”, contando con las aportaciones del equipo Técnico Diocesano, el de Obras Sociales Diocesanas y el del Servicio Transversal de Vivienda.

El Modelo de Actuación de Cáritas Madrid ha marcado unas líneas estratégicas de actuación con la familia y la vivienda, donde se intenta dar respuesta a las necesidades de vivienda, en la ciudad de Madrid, a las familias en situación de riesgo o exclusión social. Treinta y cinco plazas están conveniadas con la Dirección General de Infancia, Familia y Voluntariado del Ayuntamiento de Madrid.

Se considera también que este recurso está dentro de la prevención y protección de menores en situación de riesgo. Es por ello que estas Viviendas de Integración Social tienen la finalidad clara de “proteger a los menores, proporcionar alojamiento, apoyo social y psicológico a la familia, mantener la convivencia de los menores con sus familias y favorecer la reagrupación de menores institucionalizados”. Es por tanto un recurso novedoso y único, que sepamos, en la red de protección de menores en la ciudad de Madrid.

El Modelo de Intervención elegido en Cáritas Diocesana de Madrid ha sido el de la intervención en la persona o personas significativas del núcleo familiar, para influir en toda la dinámica familiar; dicho Modelo de Intervención está fundamentado en una Metodología conductista-conductual, al menos en sus orígenes. Pero a lo largo de estos años hemos puesto de manifiesto que a dicho Modelo se pueden incorporar metodologías y herramientas desde un punto de vista Sistémico y Ecológico.

Este artículo recoge fundamentalmente datos y experiencias de trabajo del Centro Jubileo 2000 que es el que más tiempo lleva funcionando.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO EN EL CENTRO JUBILEO 2000

Destinatarios

Familias, fundamentalmente con hijos menores, en intervención previa en otros recursos de la red de atención social, que requieran y acepten un proceso de acompañamiento social en un medio residencial para completar su proceso de integración. Con el fin de poder facilitar la convivencia en el dispositivo no se valorarán aquellas situaciones que presenten las siguientes circunstancias:

- Padecer (en el caso de unidades familiares refiriéndonos al tutor) patología que imposibilite la autonomía funcional y/o la convivencia. Señalar que en el caso de unidades familiares, si la autonomía funcional se refiere al cuidado y atención de menores, no será un elemento de exclusión en aquellos casos donde se valore que el otro tutor tiene capacidad para hacerse cargo de estas funciones.
- En las que el tutor/es presente una adicción en activo.
- Será un factor excluyente las configuraciones nuevas como unidad familiar, que no tengan al menos una convivencia continuada de seis meses, a excepción de aquellos casos de reagrupación familiar tras una guarda o tutela.

Objetivo General

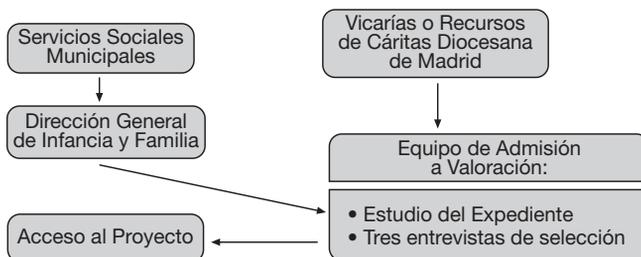
Ofrecer a familias, en proceso de integración social, una intervención global, para que a través de sus propios recursos y de apoyos institucionales puedan completar dicho proceso, con la utilización de una vivienda de carácter transitorio (el tiempo máximo de estancia es de dos años).

Teniendo siempre en cuenta que el proceso de integración social pasa al final por la obtención de una vivienda finalista ya sea pública o privada (en régimen de alquiler o en propiedad).

Objetivos Específicos:

La intervención global que se ofrece es educativa y social trabajando once áreas (Familia, Salud, Relaciones, Ocio, Empleo, Formación, Vivienda, Economía, Judicial, Desarrollo Personal y Habilidades Domésticas).

Acceso al Recurso



Coordinación y atención a las familias

La intervención supone una atención tanto individual de los adultos que forman parte de la unidad familiar, como también una atención de todo el núcleo familiar para poder intervenir con los menores y con sus padres en aquellos aspectos familiares que necesitan. Estas intervenciones individuales o familiares se llevan a cabo tanto en espacios neutrales de despacho, como en la propia vivienda de la familia.

La intervención conlleva una relación permanente con recursos públicos o privados que afectan las distintas áreas. Especial atención y coordinación se mantienen con los Servicios Sociales de Atención Primaria en todo lo relacionado con el bienestar de los menores.

Medios materiales y humanos

Este trabajo se desarrolla, con la intensidad descrita, por contar con espacios residenciales -viviendas- que la familia disfruta durante el tiempo que vive en el Centro. El Centro **Jubileo 2000** cuenta con 52 viviendas de distintos tamaños que van desde estudios a pisos de una, dos o tres habitaciones; todas las viviendas están amuebladas y completamente equipadas.

Las familias firman dos contratos; uno de cesión de la vivienda, donde se estipulan el plazo, precio, etc.; y otro de contenido social donde la familia se compromete a ser parte activa de la intervención social y respetar la normativa de régimen interno del Centro. El coste medio de las viviendas, incluidos los suministros de agua, luz y calefacción, está, según el tamaño, entre los 180 euros y los 400 euros mensuales.

El Centro cuenta con un equipo formado por una responsable, cuatro educadores y cuatro religiosas que viven en el Centro (ambos grupos realizan la intervención por parejas de manera conjunta), un conserje, y voluntariado para tareas de acompañamiento, apoyo escolar o alfabetización de adultos y actividades de ocio y tiempo libre.

Este equipo pluridisciplinar (educadores sociales, trabajadores sociales o psicólogos), ha tenido durante estos años de funcionamiento el reto de superar numerosas dificultades y situaciones, en un proyecto que ha ido adaptándose con flexibilidad a las distintas realidades que las familias plantean.

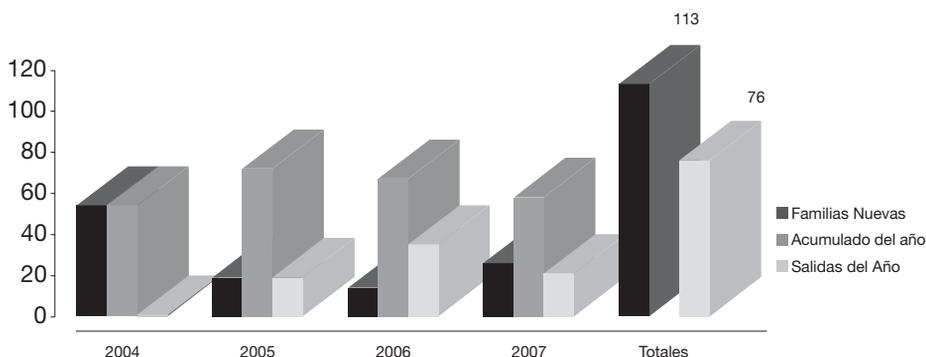
Familias y Personas atendidas en el Centro “Jubileo 2000” entre los años 2004-2007

El análisis estadístico de las familias que han pasado a lo largo de estos cuatro años, fue un trabajo realizado al inicio del 2008 para dar respuesta a los retos que se nos planteaban y como evaluación de lo que se había realizado hasta ese momento.

A raíz de dicha evaluación el equipo ha introducido hipótesis y proyecciones de futuro que nos permiten valorar las posibilidades de las familias para salir del proyecto y así anticiparnos a las necesidades.

Estos datos sólo reflejan una foto fija al final del proceso de estancia, no se analiza la evolución de la familia, ni una comparativa entre cómo entró y cómo salió. Ese análisis se pretende hacer como una Evaluación de Impacto de las familias que han estado en nuestro Centro. Éste es el reto que nos planteamos al final del año 2008. Y en la memoria final del año intentaremos reflejar también la evolución que han sufrido las familias a lo largo del proceso de intervención.

Entradas y Salidas de familias



	2004	2005	2006	2007	Totales
Nº de Familias	54	19	14	26	113
Adultos (No hijos)	78	23	19	32	152
Hijos +18	7	4	1	3	15
Menores	100	34	26	46	206
Personas Atendidas	185	61	46	82	373

Tipologías de Familias

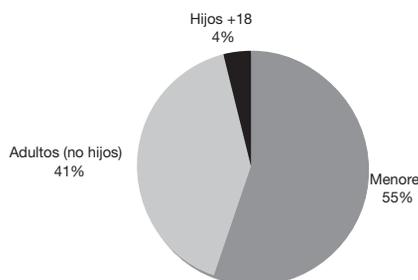
Monomarentales	28	15	9	21	73
Monoparentales	3				3
Nuclear	21	4	5	5	35
Personas Solas	2				2

113

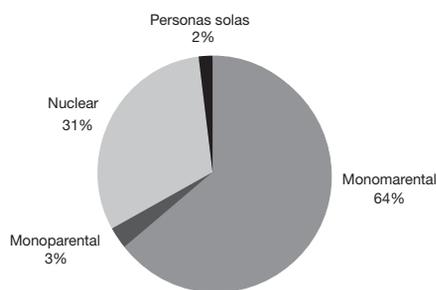
EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

Nº de Familias	2004	2005	2006	2007	Totales
Familias Nuevas	54	19	14	26	113
Inicio de Año		53	56	32	
Acumulado del año	54	72	67	58	
Salidas 2004	1	18	28	7	
del 2005		1	6	10	
del 2006			1	4	
Salidas del Año	1	19	35	21	76
Quedan en el centro a inicio del 2008	0	2	9	26	37

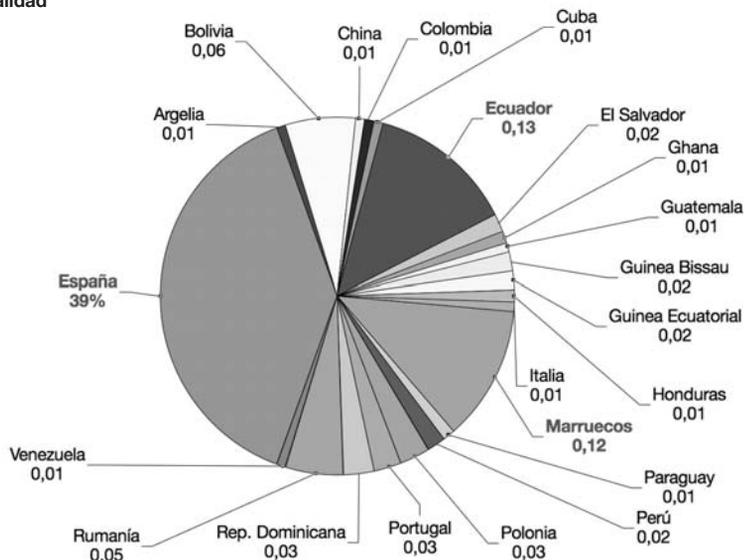
Personas atendidas: 373



Tipología de familias



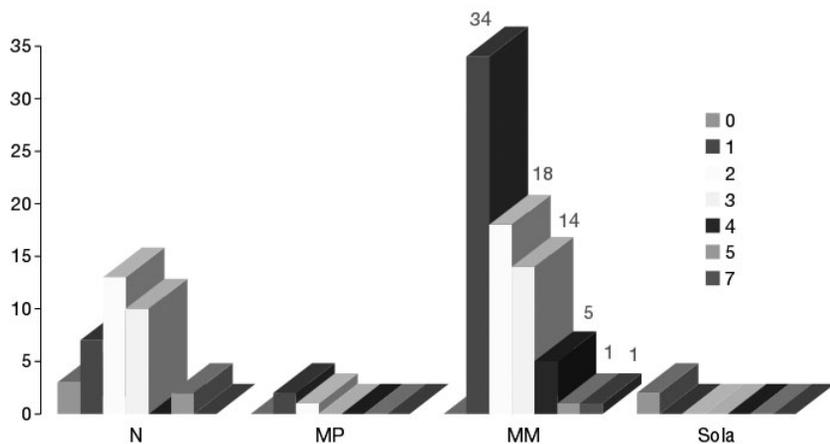
Nacionalidad



EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

Nacionalidades	2004	2005	2006	2007	Totales
España	22	6	7	9	44
Argelia			1		1
Bolivia	2	2		3	7
China	1				1
Colombia				1	1
Cuba				1	1
Ecuador	9	3	1	2	15
El Salvador	1			1	2
Ghana		1			1
Guatemala				1	1
Guinea Bissau	1		1		2
Guinea Ecuatorial	1	1			2
Honduras				1	1
Italia	1				1
Marruecos	5	3	4	2	14
Paraguay				1	1
Perú				2	2
Polonia	2			1	3
Portugal	1	2			3
Rep. Dominicana	1	1		1	3
Rumania	6				6
Venezuela	1				1
					113
TOTALES	54	19	14	26	113

Nº de Hijos según Tipología de Familia

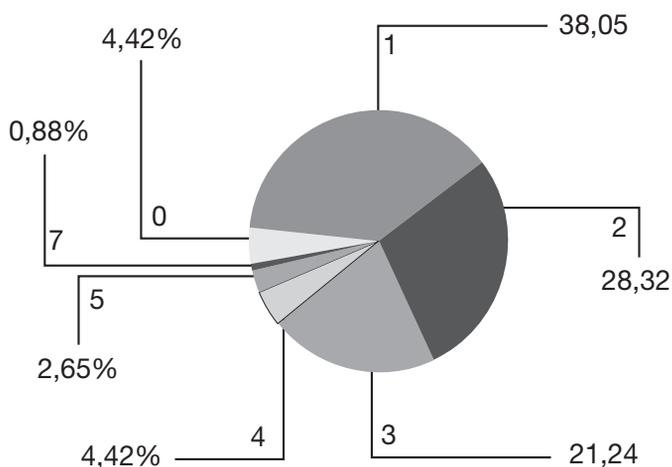


EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

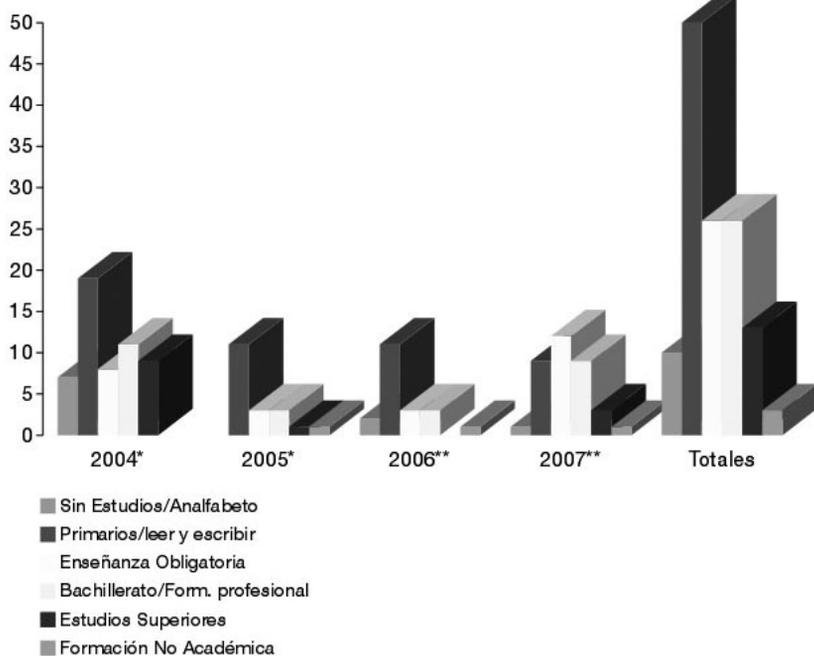
Edades Medias	2004	2005	2006	2007	Totales
Adultos	36	37	36,1	33,85	35,7
Hombres	37	37,5	37,4	33,04	36,2
Mujeres	35	36,5	35,5	34,6	35,4
Menores	6,7	8,3	6,9	7,5	7,4

Nº Hijos	Tipo de Familia 2004				Tipo de Familia 2005		Tipo de Familia 2006		Tipo de Familia 2006		Total
	N	MP	MM	Sola	N	MM	N	MM	N	MM	
0	2			2	1						5
1	4	2	11		1	9	1	4	1	10	43
2	5	1	9		2	1	2	3	4	5	32
3	8		6			2	2	2		4	24
4			2			1				2	5
5	2					1					3
6						1					1
7						1					1
Totales	21	3	28	2	4	15	5	9	5	21	113

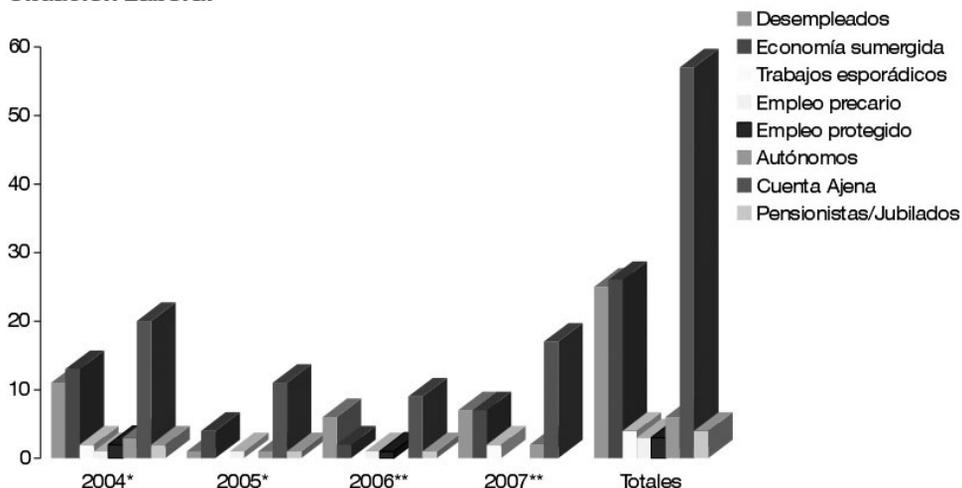
Nº de Hijos



Nivel Estudios Adultos



Situación Laboral



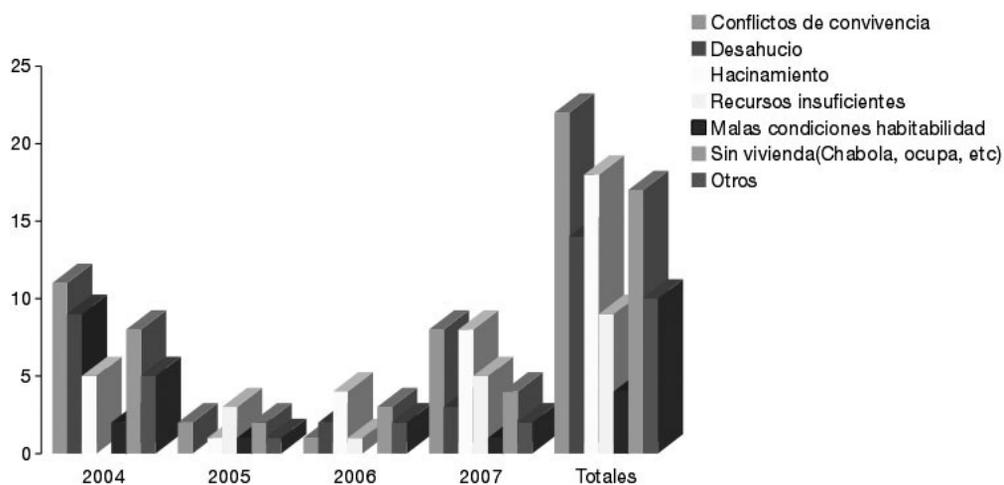
EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

Estudios	2004*	2005*	2006**	2007**	Totales
Sin Estudios/Analfabeto	7		2	1	10
Primarios/leer y escribir	19	11	11	9	50
Enseñanza obligatoria	8	3	3	12	26
Bachillerato/F. Profesional	11	3	3	9	26
Estudios Superiores	9	1		3	13
Formación No Académica		1	1	1	3
Situación Laboral	2004*	2005*	2006**	2007**	Totales
Desempleados	11	1	6	7	25
Economía sumergida	13	7	2	7	26
Trabajos esporádicos	2			2	4
Empleo precario	1	1	1		3
Empleo protegido	2		1		3
Autónomos	3	1		2	6
Cuenta ajena	20	11	9	17	57
Pensionistas/Jubilados	2	1	1		4
	54	19	20	35	128

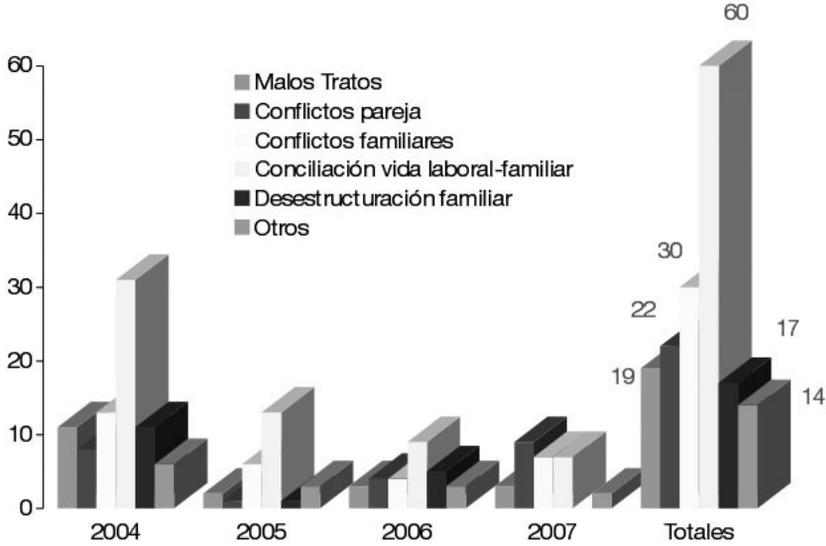
* Sólo disponibles datos del adulto titular del expediente familiar

** Son todos los adultos incluidos los hijos mayores de edad

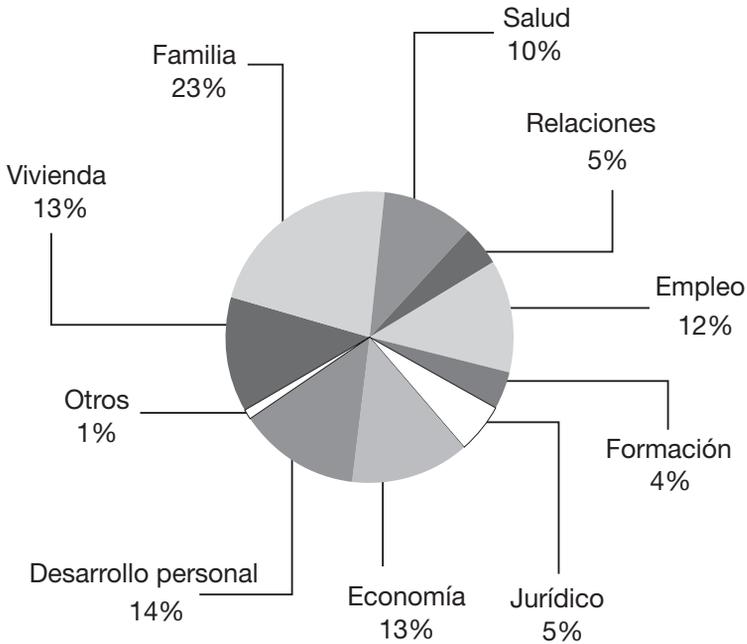
Problemática de Vivienda



Problemática de Familia



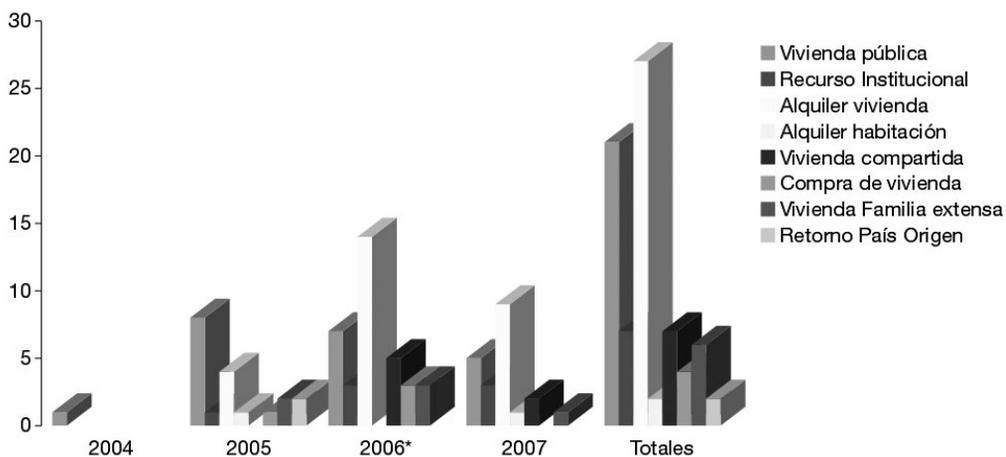
Problemáticas Entrada



EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

Problemática Entrada	2004	2005	2006	2007	Totales
Vivienda	40	10	13	31	94
Conflictos de convivencia	11	2	1	8	22
Desahucio	9		2	3	14
Hacinamiento	5	1	4	8	18
Recursos insuficientes		3	1	5	9
Malas condiciones habitabilidad	2	1		1	4
Sin vivienda (chabola, ocupa, etc.)	8	2	3	4	17
Otros	5	1	2	2	10
Familia	80	26	28	28	162
Malos tratos	11	2	3	3	19
Conflictos pareja	8	1	4	9	22
Conciliación vida laboral-familiar	31	13	9	7	60
Desestructuración familiar	11	1	5		17
Otros	6	3	3	2	14
Salud	35	9	14	16	74
Relaciones	12	6	2	14	34
Empleo	46	16	13	16	91
Formación	11	8	8	4	31
Jurídico	20	5	5	10	40
Economía	51	18	14	14	97
Desarrollo personal	61	19	11	8	99
Otros	7	1		1	9

Destino de Salida

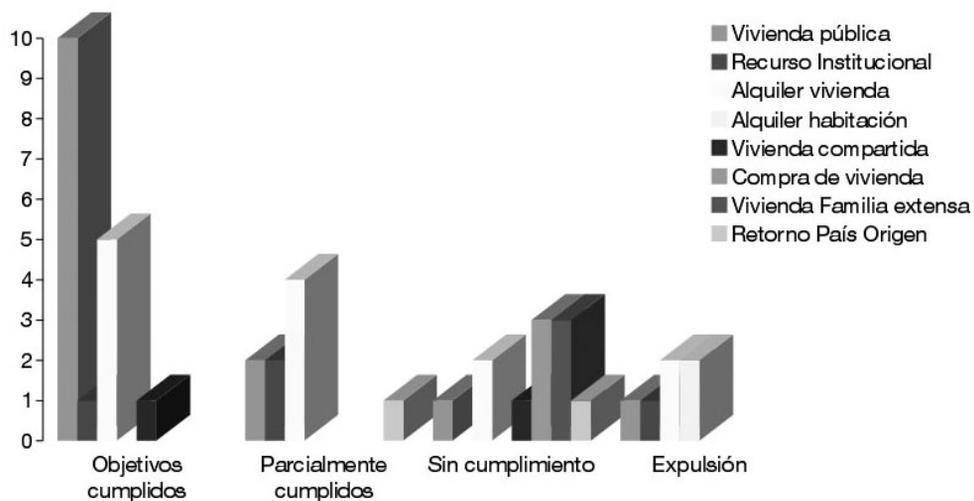


EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

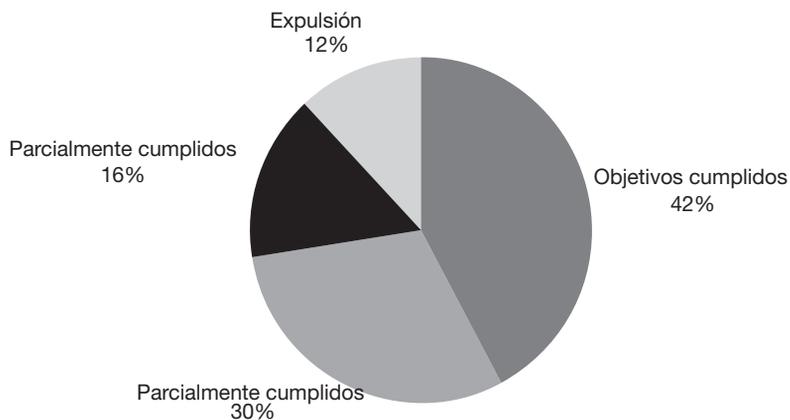
Salidas	2004	2005	2006	2007	Totales
Destino de salida					
Vivienda pública	1	8	7	5	21
Recurso institucional		1	3	3	7
Alquiler vivienda		4	14	9	27
Alquiler habitación		1		1	2
Vivienda compartida			5	2	7
Compra de vivienda		1	3		4
Vivienda familia extensa		2	3	1	6
Retorno país de origen		2			2
Totales	1	19	35	21	76
Motivo salida Voluntaria					
Objetivos cumplidos		9	5	5	19
Parcialmente cumplidos	1	3	6	1	11
Sin cumplimiento		5	1	3	9
Cumplimiento plazo					
Objetivos cumplidos			9	4	13
Parcialmente cumplidos			8	4	12
Sin cumplimiento			3		3
Expulsión		2	3	4	9
Totales	1	19	35	21	76
Correlación entre salida y Objetivos	O.C	P.C	S.C	Exp.	
Vivienda pública	10	2	1	1	
Recurso institucional	1	2		1	
Alquiler vivienda	5	4	2	2	
Alquiler habitación				2	
Vivienda compartida	1		1		
Compra de vivienda			3		
Vivienda familia extensa			3		
Retorno país de origen		1	1		

O.C (Objetivos Cumplidos)
P.C (Parcialmente Cumplidos)
S.C (Sin Cumplimiento)
Exp. (Expulsión)

Salidas frente a consecución de Objetivos



Cumplimiento de Objetivos



Año 2008 (hasta noviembre)

(Incluye a aquellas familias que al inicio del año ya estaban en el Centro)

Familias atendidas	61
Adultos	88
Menores	116

LA INTERVENCIÓN SOCIAL CON FAMILIAS EN EL CENTRO JUBILEO 2000

El proceso de intervención social está protocolarizado y se ha ido adaptando a lo largo de estos cuatro años. Pero es en la intervención donde cada educador/a realiza un trabajo personal, aunque hay presentaciones al equipo de trabajo, para consensuar un diagnóstico, elaborar unos objetivos o para ir informando de las evoluciones de la familia. Es por ello que no nos olvidamos, por tanto, de algo fundamental, aunque no estemos haciendo intervención terapéutica, nuestras intervenciones, ya sean entrevistas en despacho, o en visitas a los apartamentos de la familia, tienen un impacto sobre las familias; nuestra carga personal por historia vital, está interviniendo también. De ahí la necesidad del trabajo en equipo y la labor de supervisión de casos que ejerce la Responsable del Centro.

En esta línea, esta realidad sistémica de creación de un sistema familiar nuevo con la entrada del educador, se ve corregida por los diversos encuentros donde todo el equipo reflexiona sobre nuestra propia intervención y analiza los sentimientos que nos producen aquellas familias que han salido del Proyecto en cuatro supuestos: salen cumpliendo objetivos, salen sin cumplir objetivos, salen a otro recurso institucional ya que no son capaces de vivir de forma autónoma, se han quedado en el edificio como “okupas”¹ y no hay intervención con ellos.

Salen Bien	Salen Mal	Salen a otro recurso	No se van
<ul style="list-style-type: none"> • Tenían capacidades propias para conseguirlo. • “Bien” por las que no eran previsible. • Ha funcionado y ha sido positiva la presión en un momento dado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impotencia, pérdida de tiempo; que falta tiempo en el proyecto para poder cambiar las cosas. Que ha sido inevitable, resignación. • Hemos madurado y aprendido como equipo, hay cosas que no volveríamos a hacer. • Sentirme toreada. • Responsabilidad de quien lo ha derivado y no cumplía perfil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Frustración; no haber aprovechado el tiempo; no les hemos dotado de las herramientas necesarias para salir. • Ha sido una necesidad; en dos años algunas no pueden salir. • Duda de si lo que hicimos, lo hicimos bien; no fuimos objetivos al derivarles a otro recurso. • Sentimiento de liberación. • Ha sido injusto; por qué con unas sí y con otras no. • Les hemos infravalorado, consideramos que no podían por ellos mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No sé bien cómo actuar; ¿podríamos establecer pautas de actuación? • Podríamos establecer puntos para seguir encontrándonos con ellas. • Sentimiento de comprensión de su situación. • No expulsar antes de los dos años. • Explicarles mejor por qué cambiamos ante ellos; ir avisándolos de alguna manera; mejorar nuestra estrategia; ir haciendo proceso con ellos para que se enteren de que no les apoyamos, y no sea de golpe. • Siento que respondo ante su demanda; tengo que funcionar desde el proyecto de una manera y de grupo de vida de otra.

Sentimientos o cuestiones generales:

- ¿Qué hacemos con los sentimientos de desconfianza que nos surgen, o que ellos sienten hacia nosotros?
- Transmitir que creo en ellos, aunque intuya que no están siendo claros e incluso, me están engañando.
- Toda situación es importante encuadrarla en el tiempo que llevan en el proyecto.

1 Durante estos cuatro años se han producido nueve expulsiones, por distintas razones; pero sólo las cuatro del 2007 han sido de familias que se negaron a abandonar la vivienda como se establece en el contrato. Estas familias expulsadas, han estado casi un año en el edificio sin intervención social, sólo con contactos por parte de la responsable del proyecto o el Equipo de Vida, pero de manera informal, y han abandonado el edificio sólo tras un desahucio judicial.

Gracias a estos encuentros hemos analizado las distintas fases de intervención en el Centro y se aportan reflexiones que permiten seguir mejorando.

1ª FASE: ACOMODACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE LA RELACIÓN

Incorporación: entrega de llaves, explicación del funcionamiento de electrodomésticos y especialmente la puesta en marcha de la calefacción. Repaso y firma del inventario.

Primeras entrevistas² de seguimiento: se explica en qué consistirán las entrevistas, la frecuencia, la temática, los términos de la relación usuario-profesional (secreto profesional dentro de todo el equipo y no sólo con el educador/a, compromisos compartidos, y objetivos comunes). Ofrecer apoyo en las gestiones más urgentes (empadronamiento, cambio de centro de salud, cambio de colegio si se precisa, o escolarización en guarderías, citar con la trabajadora social de zona de los Servicios Sociales) y se empieza a recoger la información necesaria para la siguiente fase.

Esta Fase es de conocimiento mutuo, el/a educador/a y la familia tienen expectativas mutuas, pero es el/a educador/a quién tiene más peso en la relación, la familia está en clara desventaja respecto a la otra parte.

1ª Fase:

Expectativas mutuas:

- Qué espera el/a educador/a de la familia.
- Qué espera la familia del proyecto.

Es importante clarificar las expectativas que tiene la familia respecto al proyecto, así como las expectativas del proyecto respecto a la familia. Fijar los objetivos comunes en dos años, encuadrar el seguimiento para hacerles responsables de su propio itinerario.

Peso en la relación: Educador/a + Familia

¿Qué lo facilita?:

- En esta etapa hay mayor motivación y apertura. Intensificar la intervención en el primer mes/ mes y medio; tanto desde el/a educador/a como desde el grupo de vida. Establecer citas semanales, visitarles semanalmente, tener entrevistas con las parejas. Es muy importante crear vínculo, base de la intervención posterior.

2 Las entrevistas se tienen con los miembros adultos de la familia; pueden ser individuales o grupales; se pueden tener en los despachos del sótano donde están ubicadas las oficinas (en caso de ir con los menores, estos quedan fuera con actividades de pintura o juego con otro educador), o se pueden tener en el apartamento de la familia (si hay menores se les deja interaccionar en la entrevista y observar los comportamientos de todos los miembros de la familia).

¿Qué se podría cambiar/potenciar?:

- Necesidad de ajustar las derivaciones al perfil del proyecto; constatamos que en esta etapa surgen cuestiones que no conocíamos y que condicionan la intervención.
- Es tiempo de objetivar situaciones; aclarar quién está interviniendo con la familia para coordinarnos y aunar objetivos.
- Crear estrategia de trabajo, presentarlo en reunión de equipo.

2ª FASE: EVALUACIÓN INICIAL DE LA SITUACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS

- a) **Evaluación de la situación:** en el plazo de un mes se recaba toda la información necesaria y útil para elaborar una Historia Social Familiar, teniendo en cuenta todas las fuentes posibles (recurso derivador, instituciones que han intervenido con la unidad familiar, el propio usuario). Esta historia es la base para el siguiente paso.
- b) **Elaboración del Diagnóstico Social y el Diseño de Intervención Familiar (DIF):** es el documento que recoge un diagnóstico de la familia y en él, se establecen los objetivos y acciones a desarrollar. Se realiza en los tres primeros meses de intervención y se revisa cada tres meses, coincidiendo con la renovación del contrato por uso de vivienda.

Para elaborar el diagnóstico se utilizan los cinco niveles de inserción y las once áreas de intervención individual y lo realizan dos educadores/as (equipo técnico y equipo de vida), de acuerdo a las siguientes pautas:

- Se realizará de cada miembro de la unidad familiar mayor de 18 años.
- Se reflejará el nivel de inserción en cada área y se valorarán las conductas, acompañando los comentarios explicativos necesarios.
- Se sacará un índice global de inserción de la familia, y se analizarán las áreas interrelacionadas, así como las potencialidades o riesgos de los miembros de la familia que dificultan la integración.
- Una vez elaborado, en equipo se analiza el DIF y se acuerdan los objetivos de la familia en las diferentes áreas y se concretarán las acciones necesarias para conseguirlos, la temporalización y el responsable de llevarla a cabo. Los objetivos deberán ser compartidos por el educador y la familia con carácter general, aunque en algún caso es posible que la familia no esté aún preparada para reconocer determinados problemas o acciones, por lo que podría ser necesario aplazar su discusión con la familia.

2ª Fase:**Meseta:**

Conocimiento más real de la situación:

- Surge **la crisis**, bien porque la familia entra o manifiesta crisis ocultas, bien porque el/a educador/a la provoca.

Peso en la relación: Educador/a = Familia

¿Qué lo facilita?:

- Muy importante la coordinación entre educadores y grupo de vida en el seguimiento, esto facilita positivamente la intervención.
- La **crisis es fundamental**, ha facilitado el mayor conocimiento de la situación y poner sobre la mesa la realidad. A veces, es necesario provocarla, no hay que tener miedo sino preverla y acompañarla, aunque unas veces podemos y otras no. Es necesario seguir apoyando, proponer opciones..., sabiendo que puede provocar la desvinculación de la familia.

¿Qué se podría cambiar/potenciar?:

- Ayuda mucho temporalizar las acciones en los objetivos del DIF.
- Potenciar la autonomía del equipo como grupo; no entrar en el terreno de lo personal en la intervención.
- La implicación personal del equipo es inevitable, cuando es positiva o negativa, por exceso o por defecto. Hay que tratarlo en equipo.

3ª FASE: INTERVENCIÓN SOCIO-FAMILIAR

Como se dijo en la segunda fase, cada tres o cuatro meses se revisa el diagnóstico familiar, así como los objetivos y acciones establecidos, cambiándose en caso necesario. Los objetivos acordados se intervienen de varias maneras, los medios más habituales son: entrevistas con la familia o alguno de sus miembros, derivación a otros recursos, coordinación con ellos y establecimiento de plazos.

- Entrevistas:** A lo largo de cada entrevista iremos utilizando diferentes técnicas: escuchar, observar y pedir información con el fin de mejorar el diagnóstico inicial, conocer la evolución de la situación y el desarrollo de las acciones acordadas, apoyar, motivar, afirmar la capacidad para hacer, favorecer la autoestima, informar, orientar, cuestionar, encuadrar, confrontar y dar instrucciones o tareas a realizar.

Con carácter general el grado de directividad debería ser el mínimo posible, pero en algunos casos será necesario adoptar posturas directivas. Por ejemplo poner un plazo para alcanzar determinado objetivo.

- b. **Derivación a otros recursos y/o coordinación con ellos:** Especialmente en aquellas áreas que requieren de especialización como la Jurídica, Laboral o de Desarrollo Personal.
- c. **Establecimiento de plazos y medidas de presión:** Condicionar las ayudas económicas a la consecución de objetivos.

3ª Fase:

Meseta:

Se dan dos actitudes en las familias:

- La familia colabora con el/a educador/a.
- La familia ignora/ reta al educador/a.

Peso en la relación: Educador / Familia = y Educador / Familia +

¿Qué lo facilita?:

- Esta etapa depende de cómo se hayan desarrollado las etapas anteriores, y de la propia familia.
- Es necesario que la familia sienta el beneficio de estar en intervención.

¿Qué se podría cambiar/potenciar?:

- En las etapas anteriores la intervención es del educador/a y el grupo de vida en coordinación: en ésta es el equipo, esto hay que transmitírselo.
- Cuando la resolución de la crisis es negativa, acompañarnos como equipo ya que implica mucha frustración.

4ª FASE: CIERRE DE LA INTERVENCIÓN

En esta fase debemos definir anticipadamente la finalización de la intervención. Facilitar la transición al nuevo destino. Evaluar el cumplimiento de objetivos con la familia, sus causas y la idoneidad de los recursos y acciones. Derivación y seguimiento.

4ª Fase: Separación:	Peso en la relación	¿Qué lo facilita?	¿Qué se podría cambiar/potenciar?
• Cierre de la intervención	• Educador/a - Familia +	• La relación depende de las relaciones establecidas anteriormente. Dar datos de la realidad. Mantener la relación normal anterior, sabiendo que algo importante ha cambiado, deben marcharse.	• Explicar mejor, intentando que se enteren, porqué nuestra intervención desaparece al cumplir los dos años en el proyecto. • Respecto a las familias hay que distinguir la necesidad de vivienda y la necesidad de intervención. Es necesario tomar decisiones con antelación para no llegar a agotar el tiempo de estancia.

LOS RETOS Y FUTURO DEL CENTRO “JUBILEO 2000”

A lo largo de la exposición ya se han ido apuntando los retos que se han afrontado durante estos años. Los que nos proponemos seguir afrontando son:

Sobre las Familias y Personas atendidas

- En este tiempo por el Centro han pasado casi trescientos menores, de los cuales sólo cuatro tuvieron que pasar a guarda y uno acabó en centro de cumplimiento de medidas.

El Centro tiene un papel fundamental al ser una pieza nueva y clave, ofreciendo una alternativa a las medidas tradicionales de protección al menor. Actualmente falta por incorporar a los menores al DIF y deberían ser los protagonistas, ya que son el 55% de las personas que han vivido en el Centro en los últimos cuatro años.

- En cuanto a la tipología de familia, destaca por encima de todas la familia monomarental (64% del total de familias) sobre todo con un sólo hijo; pero es significativo que este tipo de familias son las que han tenido, también, el mayor número de hijos entre cinco y siete.

Sin entrar en detalles sociológicos algo resbaladizos, sobre las necesidades que tiene la familia monomarental, y que por ello es la que más necesita este tipo de recursos, sólo se puede constatar que este porcentaje tan mayoritario tiene relación con otro igual de significativo, la problemática de conciliación de la vida laboral y familiar (37% en las problemáticas familiares).

- En relación al resto de cifras destacan: los adultos con sólo estudios primarios; sobresale el empleo por cuenta ajena, y también es significativo el número de desempleados o en economía sumergida de las familias ; son importantes además las dificultades en las áreas de familia, vivienda, empleo, la economía, las dificultades, y desarrollo personal.

En 2007, fuimos capaces de relacionar el nivel de estudios y la situación laboral, la hipótesis era que “a menor nivel de estudios, peor situación laboral”. La conclusión ha sido que la hipótesis era falsa. No influye significativamente el nivel de estudios con la situación laboral. Pero esta hipótesis ha abierto la curiosidad del equipo y queremos saber más cosas; este año queremos contrastar el pronóstico de salida, con el nivel de ingresos según el tipo de familia y el número de hijos. Y al final de este año queremos contrastar las siguientes hipótesis:

- *El nivel de estudios, ya que no afecta a la situación laboral, sí que afecta al nivel de ingresos, siendo menor.*

- Relacionar nivel de ingresos, en relación al IPREM (Índice de Precios de Rentas Múltiples), y precios de alquiler real del mercado de vivienda para establecer las hipótesis de salida de las familias.
- Relacionar los rangos de edades mayoritarias (menores de 25 y mayores de 40), con la situación laboral, al ser franjas más sensibles en la incorporación al trabajo o en tener empleo estable.

Sobre la intervención

● **1ª Fase:** es donde nos jugamos mucho, donde todos intentamos hacer lo que se ha descrito anteriormente. Y sobre todo, coincidimos en la importancia de crear vínculo con la familia.

Para esta vinculación especialmente útil resulta la siguiente afirmación: "son familias que en su historia han recibido siempre un mensaje sobre lo que NO funciona en su seno; debemos ser capaces en estos primeros momentos de observar y devolverles lo que SI funciona, que seguro que lo hay, ya habrá tiempo de una intervención sobre el NO".

● **2ª Fase:** es donde más fallamos y donde se deben introducir los mayores cambios de herramientas metodológicas.

- Incorporar Mapa de Red Social y Hoja Rejilla para la evaluación del sistema de apoyo social de una persona. Tendemos con demasiada facilidad en el diagnóstico a medir su nivel de red social por las impresiones que tengo, cuando me cuenta que tiene algún amigo o conocido. No dedicamos tiempo a medir, poner nombres y cuantificar dicha Red Social, que será básica para un pronóstico con elementos positivos a reforzar, o por el contrario algo prioritario a lo que debo dedicar gran parte de la intervención.
- Incorporar un Genograma en la historia sociofamiliar. Es algo que empezamos a sistematizar. El Genograma debe llevar además anotaciones, o incorporar los símbolos, sobre el tipo de familia en los aspectos de: Tipo de Apego (seguro, evitativo, ansioso-ambivalente, inseguro desorganizado); Tipo de sistema motivacional (heteroconservación, autoconservación, apego, sensuales y sexuales); jerarquías (parentalizados o paternalizados); límites (rígidos en familias desligadas, claros, difusos en familias aglutinadas); descripción de los subsistemas (conyugal, parental, fraterno); alianzas y coaliciones.
- El diagnóstico no puede limitarse a plasmar cuál es la situación actual. Es preciso elaborar hipótesis sobre los factores que han intervenido, en que la familia haya llegado a esta situación. Habrá que tener en cuenta la evolución de la situación

hasta el presente, recursos utilizados en el pasado, los intentos fallidos de solucionar sus problemas, etc. Será fundamental tener en cuenta los valores, creencias, hábitos, motivaciones, capacidades y la personalidad de cada persona para orientar adecuadamente la intervención. Para todo ello se está trabajando en las siguientes líneas:

- *El DIF, debe ver a la familia en su conjunto, al adulto con el que se va a intervenir en las siguientes fases, pero sobre todo incorporar el bienestar y correcto desarrollo del menor, de sus necesidades, y conseguir tener una visión global de toda la familia. Hacer un diagnóstico familiar, aunque la intervención sea individual con el adulto.*
 - *Los Documentos de Diagnóstico a desarrollar deben incorporar las necesidades de los menores, factores de vulnerabilidad y de riesgo, deben incorporar factores de protección en la línea del concepto resiliencia, deben incorporar patrones de comportamiento familiar, deben elaborar hipótesis y realizar pronósticos de la situación.*
 - *Debemos incorporar a nuestro trabajo las Tablas y estudios publicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre Maltrato Infantil (del tipo que sea, Físico-Abuso Sexual, Emocional, o Negligencia-Abandono), al igual que las Tablas utilizadas en la elaboración de los P.A.F.³ sobre las necesidades del menor Físico-Biológico, necesidades Cognitivas, y necesidades Emocionales y Sociales.*
- *Por último, la elaboración de objetivos a trabajar, en el formato actual (con acciones, temporalidad y responsable) debe ser devuelto a la familia, a los adultos con los que se interviene; pero ésta devolución debe ser de la siguiente manera: "El documento está escrito a lápiz que es lo único que lleva ella educador/a, los adultos de la familia, llevan goma y bolígrafo, y se negocia dichos objetivos con estas herramientas, y al final se firma el documento". Esta imagen gráfica está implicando directamente a las familias en el diseño de la intervención, independientemente de su diagnóstico. A lo largo del tiempo se revisarán los logros, se evaluarán los objetivos no alcanzados y se seguirá negociando la inclusión de determinados objetivos; pero siempre desde este presupuesto de implicación de las familias.*

● **3ª Fase:** esta fase tal y como se ha descrito, es donde el esfuerzo personal del/a educador/a, y el de un equipo bien cohesionado se ponen en juego. Es donde nuestro papel en la intervención cobra un peso decisivo, y donde la familia decide unirse en este camino o donde se separa definitivamente.

³ Término empleado en el Manual de Intervención de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid para la protección de menores: Proyecto de Apoyo Familiar (PAF).

Es la fase donde surgen los problemas en el contexto familiar: conflictos de pareja (re-criminaciones del pasado, malos tratos, falta de respeto, diferencias en la crianza de los hijos, celos,...); conflictos entre padres e hijos; desestructuración con jerarquías incongruentes (un niño que manda más que sus padres); límites difusos entre los subsistemas; familias aglutinadas (cada miembro no cuenta con la independencia necesaria para su correcta individuación); familias distantes (no existe un espacio común en el que compartir); asunción de roles inadecuada; problemas de comunicación (mensajes poco claros, mensajes contradictorios, mensajes que no son consistentes en el tiempo, falta de comunicación de sentimientos o necesidades, falta de escucha,...); inexistencia de normas claras, de un horario; mal desempeño de las funciones parentales (cuidado, alimentación, etc.) por falta de habilidades, cuestiones culturales, estado anímico, motivaciones. Aparecen problemas en el contexto laboral y económico: falta de capacitación laboral; desempleo inesperado; trabajos sin cualificar; con semi-explotación horaria; insuficientes ingresos; mala gestión económica. Problemas en el contexto sanitario-psicológico: enfermedades no esperadas; desajustes psicológicos no conocidos o valorados previamente. Problemas en contexto jurídico-legal: falta de la custodia de los hijos en parejas separadas no casadas; situación de irregularidad en las autorizaciones de residencia y de trabajo; juicios pendientes de los que no se tenían noticias, embargo de cuentas por procesos de multas o desahucios ya olvidados.

Todos estos problemas que van surgiendo, y muchos otros, pueden estar ya incluidos en los diagnósticos familiares, pero la gran mayoría se van produciendo en el mismo momento en que se está interviniendo. Estas situaciones estresantes, son en muchos casos, causa, o excusa, para dejar los documentos de diagnóstico y de planificación de objetivos en papel mojado. Empezamos a intervenir en la urgencia y en lo inmediato, hacemos intervención de la demanda urgente de forma continuada. Es el momento en el que o bien el educador/a se enreda en la madeja familiar de los problemas, o bien se distancia y empieza a ayudarles para desenredarla.

- *Es el momento para utilizar todas las herramientas que tenemos para llevar a cabo nuestras entrevistas, tanto individuales como grupales, en despacho o en la vivienda. Y todo ello intentando tener sesiones dentro del Equipo para poder hablar de ¿cómo estamos actuando?, ¿cómo aplicamos cada uno estas técnicas?, ¿cómo han funcionado en determinadas situaciones?, ¿lo estoy haciendo bien? Siendo capaces de generar espacios de equipo donde poder evaluar nuestra actitud, nuestros sentimientos y prejuicios hacia una u otra familia.*

● **4ª Fase:** no puede ser sólo la fase donde archivamos el expediente.

Debemos ser capaces de generar un protocolo de salida, para poder completar el proceso en su integridad:

- *Generar herramientas donde la familia evalúa su nivel de satisfacción en el proyecto (más allá de una crítica rápida de con quién me he llevado bien o mal), herramientas que puedan luego medirse y extraer conclusiones en la línea de Gestión de Calidad del Centro.*
- *Protocolizar el sistema de seguimiento posterior (al menos, contar con la última actualización de teléfonos y dirección a la que se marchan), con el fin de poder realizar en algún momento Evaluación de Impacto de la Intervención.*
- *Sesión final del Equipo sobre la familia: donde se evalúe todo el proceso, con los objetivos programados a lo largo del tiempo de estancia de la familia, contabilizando el número de logros, intentos y fracasos, y sacando un porcentaje de logros que nos ayude a situar correctamente el nivel de consecución de objetivos de la familia.*

Por último decir que la experiencia que estamos viviendo en estos centros de Viviendas de Inserción Social, son una experiencia única para desarrollar un trabajo de intervención con familias, pero que claramente tienen conexión con el gran tema abordado en el presente monográfico de Vivienda. Sin este trabajo de asentamiento y estabilidad familiar, el acceso a una vivienda finalista, ya sea pública o privada, no sería posible en las familias en situación de riesgo o exclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

“Familias y terapia familiar”. Minuchin, S. Buenos Aires: Gedisa, 1982.

“La red social: frontera de la práctica sistémica” Sluzki, C.E. Barcelona: Gedisa, 1996.

“La intervención sistémica en los servicios sociales ante la familia multiproblemática. La experiencia de Ciutat Vella”. Colletti, M.; Linares, J.L.; (Comp.). Barcelona: Paidós, 1998.

“Maltrato Infantil: detección, notificación y registro de casos”, cuaderno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Observatorio Infancia. Madrid, 2001.

“Los patitos feos: la resiliencia, una infancia infeliz no determina la vida” Cyrulnik, Boris. Barcelona: Gedisa, 2002.

“La Comisión de Apoyo Familiar (C.A.F.), como instrumento técnico de intervención con la infancia en la Comunidad de Madrid”, Reques Sacristán; Juan Manuel. Artículo de Trabajo Social Hoy, nº 51; editada por Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y AA.SS. de Madrid, 2007.

Manual de intervención de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid para la protección de menores; editada por el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales, Dirección General de Familia, Infancia y Voluntariado 2008.

LA RED DE VIVIENDAS DE INCLUSIÓN EN CATALUÑA

Ernest Pons Rojas

Técnico de la Cooperativa Creant

Anna Vives Xiol

Jefe del Programa de Vivienda Social de la Fundación Caixa Catalunya

RESUMEN

La Red de Vivendas de Inclusión es una iniciativa que auna la voluntad de la Generalitat de Catalunya y la Fundación Caixa Catalunya de respaldar a las entidades que gestionan viviendas de inclusión, entendidas éstas como viviendas de titularidad de una entidad no lucrativa en las que se atiende a colectivos de personas que necesitan un seguimiento social por un período de tiempo determinado.

PALABRAS CLAVE

Vivienda de inclusión. Tutela o acompañamiento social. Colectivos en riesgo de exclusión.

EL PROGRAMA RED DE VIVIENDAS DE INCLUSIÓN

El decreto 244/2005 de 8 de noviembre de actualización del Plan para el Derecho a la Vivienda 2004-2007 del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya, estableció la creación de la Red de Viviendas de Inclusión cuya coordinación iría a cargo de una entidad sin ánimo de lucro -la Fundación Caixa Catalunya en adelante FCC- mediante un convenio de colaboración con Adigsa, empresa adscrita a la Dirección General de Vivienda de la Generalitat de Catalunya. El objetivo de la iniciativa era respaldar a las entidades privadas que gestionan viviendas tuteladas destinadas a colectivos en riesgo de exclusión.

Desde la creación del programa en enero de 2006, cada vez más entidades han solicitado incorporar sus viviendas a la Red de Viviendas de Inclusión (RVI). A finales de 2008, la red cuenta con 111 entidades, que gestionan 546 viviendas.

El análisis sobre las entidades que forman parte de la RVI se ha realizado íntegramente con datos de finales del año 2007, momento en el que la red contaba con 91 entidades que gestionaban 408 viviendas.

Ayudas para las entidades de la RVI

La cuantía de las ayudas económicas otorgadas a las entidades de la red en concepto de pertenencia a la misma es de 2.400 euros anuales por vivienda, financiados a partes iguales por Adigsa y la FCC.

A estas ayudas genéricas, que fueron uno de los objetivos para la creación de la red, se han ido sumando otro tipo de ayudas económicas. En el año 2006, por ejemplo, la Secretaría para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya convocó un concurso de proyectos de acogida residencial a personas inmigradas dirigido exclusivamente a entidades de la RVI y dotado con 190.000 euros. En 2007, esta convocatoria amplió tanto el ámbito de actuación, introduciendo nuevas líneas que superaban la mera acogida, por ejemplo, mediación residencial para personas inmigrantes y proyectos de sensibilización, como el importe otorgado que alcanzó los 400.000 euros. En el año 2008 se realizó por tercera vez dicho concurso, con una dotación de 200.000 euros.

Finalmente, retomando un programa precedente de la RVI, en 2007 la FCC estableció una línea de ayudas para la rehabilitación de viviendas consistente en ayudas de hasta 6.000 euros para viviendas de la red que ya estaban funcionando y hasta 12.000 euros para viviendas de nueva apertura.

Resulta interesante destacar que la RVI se ha conformado como un ente con capacidad de atraer subvenciones más allá de las ayudas para las que fue creada.

COLECTIVOS BENEFICIARIOS

1. Jóvenes ex-tutelados y jóvenes en riesgo de exclusión social:

Este sigue siendo uno de los colectivos más atendidos en las entidades de la RVI. Con algunas excepciones, como pueden ser jóvenes procedentes de familias de acogida o derivados de justicia juvenil, la gran mayoría de los jóvenes atendidos son derivados del Área de Apoyo al Joven Tutelado y Ex-Tutelado (anterior Plan Interdepartamental) de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, que muchas veces convenía las plazas con las entidades. Sigue presente el poco peso del colectivo femenino y la cada vez mayor presencia de chicos nacidos en el extranjero, especialmente en Marruecos, que a menudo no pueden conseguir la regularización, con las dificultades de inclusión social que ello implica. Sin embargo, se puede afirmar que éste es uno de los colectivos que presenta mejores resultados a la hora de acceder al mercado del alquiler privado (especialmente mediante pisos compartidos).

2. Familias monoparentales:

Aun existiendo entidades que gestionan recursos especializados para este tipo de unidades familiares, la mayoría de los casos se dan en entidades y viviendas no destinadas exclusivamente a éstas sino a otras problemáticas (violencia doméstica, familias inmigradas sin legalizar, etc.) o a personas en riesgo de exclusión. No obstante, se puede generalizar que tanto en un caso como en el otro la presencia de los menores a cargo condiciona la situación geográfica de la vivienda, a fin de disponer de una red de recursos importantes, especialmente educativos, pero también sanitarios, de ocio, etc. Del mismo modo en este colectivo destaca la proporción cada vez mayor de población inmigrada que, en el caso de las mujeres, sufre una doble discriminación pues se traduce en sueldos bajos que les imposibilitan el acceso al mercado del alquiler privado.

3. Mujeres afectadas por la violencia doméstica:

A pesar de no ser un colectivo con una gran presencia en la RVI, sí que es significativo dadas sus peculiaridades. En su caso normalmente demandan recursos especializados, los cuales requieren una gran confidencialidad constituyendo muchas veces la continuación del proceso iniciado en las casas de acogida gestionadas por las propias entidades en convenio con los servicios sociales locales.

4. Personas sin techo:

Es un colectivo especialmente vulnerable debido al deterioro y a la pérdida de habilidades sociales que supone la vida en la calle. Como ya se apuntó en informe del año pasado, en esta tipología de usuarios se distinguen una gran variedad

de problemas que pueden ser tanto la causa como el resultado de su situación: drogodependencias, enfermedades, trastornos mentales, desestructuración familiar, desempleo y, debido a la cifra cada vez mayor de recién llegados extracomunitarios, falta de documentación. A este perfil cabe añadir también la disminución de la media de edad de las personas que han vivido en la calle y una presencia cada vez más elevada de mujeres.

5. Personas procedentes de centros penitenciarios:

Pocas son las entidades y las viviendas dirigidas especialmente a este colectivo. Además, algunos de los casos tienen un perfil muy específico, pues son jóvenes que han sido tutelados por la justicia juvenil y con la que las entidades convenían plazas, que pueden convivir en las destinadas a jóvenes ex tutelados (acordadas con la DGAIA), con los que comparten la metodología de intervención a pesar de tener un grado más elevado de autonomía.

6. Personas con problemática sociosanitaria (adicciones, VIH, etc.):

Muchas de las viviendas destinadas a personas con adicciones van ligadas a un itinerario que empieza en comunidades terapéuticas y que, por lo tanto, se basa en una actuación integral que confiere especial importancia a la inserción laboral y a la atención sociosanitaria. En el caso específico de las personas afectadas por el VIH, se puede tratar de situaciones de vulnerabilidad de larga duración, hecho que implica más tutela sobre la vivienda. Esta enfermedad puede ir asociada a adicciones (básicamente drogodependencias).

7. Personas inmigradas, solicitantes de asilo o refugiadas:

Este colectivo representa más de un 40% de los usuarios atendidos en las viviendas. Lo anterior no significa que los recursos asistenciales se destinen exclusivamente al colectivo de recién llegados sino que, como se ha ido apuntando, su presencia en colectivos con características más específicas no deja de crecer. El hecho de que prácticamente la mitad de estas personas no haya resuelto su situación administrativa, obliga a las entidades a ofrecer servicios de asesoramiento legal o a buscar el trabajo en red con otras entidades además de acondicionar el trabajo de inserción laboral con ellos. Cabe destacar también que es uno de los colectivos que presenta el tiempo de estancia medio más corto y que muchas de estas entidades acogen también al colectivo de solicitantes de asilo, el cual requiere un seguimiento (sobre todo legal) específico.

8. Trabajadoras sexuales y ex-trabajadoras sexuales:

Es un colectivo que, a pesar de ser muy minoritario, es un nuevo ejemplo del fenómeno de “feminización de la pobreza” al que se enfrentan las entidades de la

RVI. Se vuelve a constatar una presencia masiva de personas inmigradas, aunque en este caso no siempre son extracomunitarias (hay un gran número de mujeres procedentes de Europa del Este) y, sobre todo, un grado de inseguridad alto que obliga a cuidar la confidencialidad de los recursos de acogida. Con este colectivo se suele trabajar el ámbito de inserción laboral y, especialmente, la prevención y asistencia en el ámbito de la salud. Cabe destacar que la presencia de personas transgénero y transexuales y la mayor estigmatización social, por lo tanto, más vulnerabilidad que sufren obliga a implementar un trabajo más intenso si cabe.

9. Personas mayores solas:

Aunque es uno de los colectivos mencionados específicamente en el decreto en el que se enmarca la creación de la RVI, el primer año no se había previsto incorporar entidades especializadas. No obstante, la realidad es que una gran parte de las personas que se encuentran en la franja de la tercera edad se ve abocada a una precariedad económica —sobre todo aquellas que están solas y tienen grandes dificultades para encontrar una vivienda digna— o son las principales víctimas de prácticas inmobiliarias abusivas. Es por ello que se ha replanteado esta orientación. La difícil situación económica, sumada a la dependencia y soledad que sufren estas personas, los convierte en uno de los colectivos en los que se han identificado más prácticas de vivienda compartida.

10. Familias desplazadas por ingreso hospitalario o enfermos:

Es sin duda una realidad muy minoritaria y específica que no se había recogido en el primer año de existencia del programa. Se trata de viviendas destinadas a familias con una temporalidad muy marcada, un alto nivel de rotación y, a la vez, un grado de seguimiento menor al de otros colectivos.

11. Personas con trastornos mentales:

Es un problema en alza que requiere una atención más especializada e integral que vaya más allá de la mera acogida residencial: orientación laboral, habilidades sociales, tiempo de ocio y, obviamente, atención psicológica. Pese a que, en general, tienen una temporalidad más larga, estas viviendas no son de estancia limitada.

12. Personas con discapacidad física, sensorial o psíquica:

Las viviendas que acogen a este colectivo son finalistas (de estancia ilimitada) o, como mínimo, de larga duración. La gran mayoría de entidades que trabajan con el colectivo también disponen de centros especiales de trabajo e, incluso, de empresas de inserción de las que proviene la gran mayoría de personas alojadas en las viviendas tuteladas.

ENTIDADES RVI

1. Distribución geográfica: Los datos del año 2007 señalan que la provincia de Barcelona es la que concentra el mayor número de entidades de la RVI.

Entidades de la RVI por provincias:

- En la provincia de Barcelona: 73.
- En la provincia de Girona: 9.
- En la provincia de Tarragona: 5.
- En la provincia de Lleida: 4.

2. Magnitud: Analizando el tamaño de las entidades de la RVI en función del número de viviendas que gestionaban, se concluye que el perfil mayoritario es el de entidades medianas/pequeñas:

- Entidades que gestionaban más de 25 viviendas: 2.
- Entidades que gestionaban de 10 a 24 viviendas: 6.
- Entidades que gestionaban de 2 a 9 viviendas: 53 (58,24% de las entidades de la RVI).
- Entidades que gestionaban una vivienda: 21.
- Entidades que no gestionaban viviendas: 9.

3. Ámbito de actuación: Por la complejidad de la problemática de los usuarios acogidos en estas entidades, a menudo resulta difícil clasificar a las entidades según el colectivo de personas que atienden. Por tanto, se ha optado por seleccionar los ámbitos en los que las entidades inciden de manera específica, estén o no especializadas en ellos. Por esta razón, la clasificación de entidades que se expone a continuación no suma 91 entidades, puesto que son muchas las que trabajan en más de un ámbito de actuación, como por ejemplo personas jóvenes e inmigradas.

En algunos casos, se han agrupado en un mismo apartado varios ámbitos de actuación específicos.

- Ámbito de inmigración: 11 entidades.
- 11 de las cuales trabajan con personas inmigradas sin regularizar o en proceso de regularización.
- 2 de las cuales trabajan con solicitantes de asilo o refugiados.
- 1 de las cuales trabaja con catalanes retornados.
- Ámbito de género: 21 entidades
 - 12 de las cuales trabajan con familias monoparentales.
 - 6 de las cuales trabajan con mujeres víctimas de violencia doméstica.
 - 3 de las cuales trabajan con trabajadoras y ex trabajadoras sexuales.

- 1 de las cuales trabaja con mujeres procedentes de centros penitenciarios.
 - 1 de las cuales trabaja con mujeres con discapacidades físicas.
 - 1 de las cuales trabaja con mujeres en riesgo de exclusión en general.
- **Ámbito de jóvenes:** 26 entidades.
- 25 de las cuales trabajan con jóvenes ex tutelados por la Administración.
 - 2 de las cuales trabajan también con jóvenes procedentes de justicia juvenil.
 - 1 de las cuales trabaja también con jóvenes menores no acompañados.
 - 1 de las cuales trabaja con jóvenes procedentes de acogida familiar.
- **Ámbito de justicia:** 6 entidades.
- 2 de las cuales trabajan con jóvenes procedentes de justicia juvenil.
- Personas sin techo: 14 entidades.
 - Personas mayores solas: 6 entidades.
 - **Ámbito sociosanitario** (adicciones, sida, etc.): 13 entidades.
 - Personas con trastornos mentales: 5 entidades.
 - Discapacidad psíquica, física o sensorial: 14 entidades.
 - Familiares de enfermos y enfermos desplazados: 2 entidades.
 - Arrendatarios desahuciados mediante prácticas abusivas: 4 entidades.
 - Exclusión social en general: 8 entidades.

VIVIENDAS RVI

1. Distribución geográfica: La gran mayoría de viviendas (más de un 80%) que han formado parte de la RVI en 2007 se encuentran en la provincia de Barcelona.

- En la provincia de Barcelona: 354 **(84,5%)**.
- En la provincia de Girona: 38.
- En la provincia de Tarragona: 16.
- En la provincia de Lleida: 10.

2. Titularidad: Con respecto a la vinculación de las viviendas de la RVI, el alquiler sigue siendo la forma de titularidad habitual, representando el **64%**, frente al 19% de las viviendas que son de propiedad de las entidades y el 17% que están cedidas.

Este aspecto sigue condicionando tanto el esfuerzo económico por mantener estas viviendas -y, por lo tanto, la posibilidad de captar otras nuevas- como la continuidad del proyecto, puesto que por ley solo están asegurados los cinco primeros años de contrato. Aun así, también cabe destacar que no todos los alquileres provienen del mercado privado, sino que también hay algunas viviendas (pocas en general y prácticamente inexistentes en la ciudad de Barcelona) que proceden del parque público, como pueden ser los pisos de Adigsa.

3. Gastos: La media del gasto anual de las entidades por vivienda tutelada es de 33.430,41 euros, aunque esta cifra varía mucho en función de las diferentes entidades y viviendas. Por ello ha sido desglosada por conceptos: precio del alquiler, comunidad de propietarios, suministros, mantenimiento y reparaciones, seguros, tramitación de la cédula de habitabilidad, personal que trabaja en la vivienda, avales y fianzas, abono a usuarios y un último apartado *otros*, en el que se incluye todo lo que no está recogido en esta serie de conceptos. Asimismo, se ha definido el gasto total en relación con variables concretas que pueden ayudar a sacar conclusiones, como por ejemplo la titularidad o la modalidad de tutela.

Según la *titularidad*, el gasto medio es:

- **28.218,68 euros** en las viviendas de alquiler.
- **52.863,10 euros** en las viviendas de propiedad.
- **31.715,17 euros** en las viviendas de cesión.

Resulta sorprendente el hecho de que, paradójicamente, los pisos de alquiler supongan el menor gasto. Este hecho se explica si tenemos en cuenta que los pisos cedidos y, sobre todo, los de propiedad suponen un proyecto a largo plazo para las entidades, en el que vale más la pena invertir en todos los aspectos (personal, etc.), especialmente en rehabilitación y mantenimiento, mientras que en los pisos de alquiler, según la ley, ciertos gastos (obras, tramitación de cédula de habitabilidad, seguros, etc.) debe asumirlos el propietario. Otro concepto que dispara los gastos de las viviendas en propiedad es la compra, en los casos en los que ésta es reciente, teniendo en cuenta las cuotas hipotecarias y la cantidad desembolsada inicialmente.

Según la *modalidad* (ordenadas por grado de tutela de menor a mayor el gasto medio es:

- **69.811,02 euros** en las viviendas asistidas/dirigidas.
- **20.143,71 euros** en las viviendas con apoyo.
- **20.956,67 euros** en las viviendas supervisadas.

Como es obvio, en los pisos con mayor tutela y, por lo tanto, con más seguimiento existe un gasto mayor. Aun así, resulta llamativo que los pisos con apoyo tengan un gasto de media ligeramente inferior a los supervisados. Lo anterior es así porque este dato está distorsionado por el hecho de que las dos entidades con más volumen de viviendas han clasificado éstas como pisos con apoyo, aun contando con un seguimiento (con el consiguiente gasto en personal) menor que el resto de entidades que también se han definido así. Si observamos la media de las viviendas con apoyo sin las 94 viviendas de estas dos entidades la cifra resultante es más lógica: **31.971,84 euros**.

Resulta importante aclarar que, debido al gran peso de las dos entidades que gestionan mayor volumen de viviendas, se reducen las medias de los gastos y el precio del alquiler. Haciendo el cálculo sin estas entidades, el precio del alquiler medio es de 8.674 euros (frente a los 7.965,46 euros) y el gasto medio es de 41.139,17 euros (frente a los 33.430,41 euros indicados). El coste menor que afrontan dichas entidades se explica porque estos pisos proceden de la red de relaciones que pueden tener, y por la reducción de precio que supone la misma economía de escala. Respecto al resto de conceptos que conforman el gasto anual de las viviendas, se observa que el gasto en personal que trabaja en la vivienda es la principal partida. Acto seguido se sitúa el apartado en el que las entidades han incluido otros tipos de gastos, que se analizarán posteriormente con más detalle.

Sorprende la alta media de abonos para usuarios, una partida que se da en pocas viviendas pero que en las que está presente (en general pisos de primera acogida para recién llegados o para personas con gran deterioro sin posibilidad de ingresos) es elevada por el alto número de plazas que suele haber en estos recursos. Posteriormente se localizan partidas más previsibles, como la de mantenimiento, reparaciones y suministros. En el caso de la primera, resulta significativo comparar el importe total que las entidades han gastado el último año (1.234.545,51 euros) con el subvencionado por la FCC para rehabilitaciones (429.286 euros); estas ayudas representan el **34,77%** del esfuerzo de las entidades.

Un dato interesante es la media relativamente alta de los gastos en avales y fianzas. Aun cuando se da en pocos casos (31 viviendas), es una muestra del esfuerzo y riesgo que asumen muchas entidades. Finalmente, con importes menos representativos, se encuentran los gastos en comunidad de propietarios (aunque existen casos, no previstos, en los que están incluidos en el alquiler), la tramitación de la cédula de habitabilidad y las pólizas de seguro, especialmente multirriesgo, del hogar.

Gasto medio por concepto en las viviendas de la RVI

Personal	27.811 euros
Otros	14.697 euros
Abonos a usuarios	8.023 euros
Mantenimiento	4.667 euros
Suministros	2.881 euros
Avales	2.366 euros
Gastos de comunidad	685 euros
Cédula	379 euros
Seguros	284 euros

Como se ha observado, uno de los conceptos con la media de gastos más elevada ha sido el de otros, en el que se pretendía recoger los gastos más generales y menos relacionados con la vivienda: los no previstos en los otros apartados. Por este motivo, y por el hecho de que son muchos los casos (concretamente 124) los que se han incluido en esta opción, han sido agrupados en cuatro grandes bloques, indicando el número de viviendas correspondientes y el porcentaje que éstos suponen sobre el total.

- Asistenciales (alimentación, limpieza, farmacia, ayudas de comedor, etc.): 74 **(17,7%)**.
- Administrativos y financieros (bancos, tributos, administrador, servicios profesionales, etc.): 52 **(12,44%)**.
- Generales de la entidad (material informático, de oficina, transporte, mensajería, etc.): 22 **(5,26%)**.
- Difusión y sensibilización (publicidad, comunicados, actividades socioculturales, etc.): 6 **(1,44%)**.

Ingresos

La principal fuente de ingresos de las entidades, junto con el abono de los usuarios (que se explicará en el apartado de metodología), son las subvenciones. De las respuestas obtenidas en los formularios, se desprende que 172 viviendas reciben subvenciones públicas, es decir, el **41,15%** de los pisos de la RVI. En 60 de estos casos no se especifica el concepto por el que se otorga la subvención, por lo que resulta difícil determinar con exactitud qué porcentaje va destinado a un gasto concreto, a un proyecto en conjunto, cuál corresponde a las plazas acordadas, etc.

Con respecto a las administraciones que otorgan las ayudas nos encontramos, el mismo problema de variabilidad del nivel de concreción. Así por ejemplo y para una misma subvención, una entidad puede mencionar a la *conselleria* (o incluso a la Generalitat) y otra a la secretaria o a un departamento en concreto. Aun así, en el gráfico siguiente se aprecia la variada procedencia de las ayudas recibidas por las entidades, hecho que demuestra la gran variedad de colectivos que se atienden y el diverso grado de la administración pública que colabora (local, autonómica o estatal):

Órganos de administraciones públicas que ofrecen ayudas a entidades de la RVI

	Otorgante
Ayuntamientos	44
Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (Generalitat)	38
Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (Generalitat)	36
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	30
Generalitat	20

Departamento de Acción Social (Generalitat)	20
Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Generalitat)	18
Diputaciones provinciales	9
Secretaría para la Inmigración (Generalitat)	8
Instituto Catalán de la Mujer (Generalitat)	3
Departamento de Trabajo (Generalitat)	3
Dirección General de Servicios Penitenciarios	2
Consejos Comarcales	2
Servicio de Políticas Familiares (Generalitat)	1
Dirección General de Vivienda	1

La media del importe subvencionado por vivienda es de **18.564,38 euros**, sin incluir las subvenciones privadas de otras obras sociales, fundaciones, socios de la entidad, etc., puesto que esta pregunta no se formulaba explícitamente, como tampoco se mencionaban las ayudas relacionadas con la RVI. Esta cifra representa el **55,53%** del gasto medio mencionado, hecho que corroboró la necesidad de recibir ayudas.

Dimensión de las viviendas

La dimensión media de las viviendas es de **104,5 m²**. Relacionando esta superficie media con el gasto anual medio (33.430,41 euros), el gasto medio por metro cuadrado ha sido de **319,9 euros**.

Con respecto a los pisos de alquiler, la superficie media es menor (93,53 m²), lo cual, relacionado con el alquiler anual medio explicado anteriormente (7.965,46 euros), ofrece una media de **85,16 euros** por m². La extensión de los pisos, por su parte, oscila entre los 22 m² del más pequeño y los 1.680 m² que presenta una masía. Aun así, la dimensión de la mayoría de viviendas (más de tres cuartas partes) está por debajo de la media anteriormente referida.

El número de habitaciones asciende a **3,63** como media por piso, una cifra seguramente más alta que la de los pisos estándar del mercado privado actual: La razón es que dicha media ha aumentado gracias a la presencia de los recursos diseñados para albergar un número elevado de plazas.

Sin embargo, esta cifra no refleja exactamente el número de plazas, puesto que muchas veces los usuarios comparten habitaciones. Así, de media existen **5,54** plazas por vivienda, lo que implica que a cada plaza le corresponden por término medio unos **18,86 m²**.

Ocupación

El número de personas alojadas durante 2007 en las 401 viviendas en las que se ha recogido este dato es de **2.799** y las personas alojadas en las 281 viviendas que nos han facilitado este dato era de **1.834** al cierre del año. Esto supone una media de **4,57** personas alojadas en un momento concreto (cierre del año) y de prácticamente **10** personas durante todo el año. El número de plazas que ofrecen estas viviendas (con información de 342 viviendas) es de **1.893**, lo que supone una media de 5,54 plazas por vivienda.

Todo ello implica que el **porcentaje de ocupación** a finales de 2007, según los datos de los que se dispone era del **82,5%** sobre el total de plazas disponibles.

Metodología y seguimiento

A pesar de no ser un parámetro exacto, el grado de tutela intenta dirimir la intensidad de supervisión de las viviendas, grado que se define por el perfil de los usuarios o la propia metodología de la entidad. Así pues, los pisos **asistidos o dirigidos** son los que suponen una presencia más constante del personal de la entidad (en algún caso llega a haber educadores por la noche), mientras que en los pisos con apoyo este seguimiento, aun siendo regular, suele estar más espaciado (visitas semanales), con la intención de potenciar la autonomía de los residentes.

Finalmente, las viviendas **supervisadas** están destinadas a personas que ya han alcanzado una situación muy próxima a la autonomía total pero que todavía no presentan las condiciones (generalmente económicas, pero quizás también legales) para acceder a una vivienda propia, por lo que la intensidad del seguimiento, aunque lo hay, es mucho menor.

A finales del año 2007 el 23% de las viviendas eran asistidas o dirigidas, el 54% con apoyo y el 23% restante supervisadas.

Con respecto a la temporalidad máxima establecida en los pisos, relacionada muchas veces con la modalidad de tutela, la media de **estancia máxima** que pactan los usuarios es de **19 meses**. Al ser la constante en la radiografía de la RVI, se abre un gran abanico de opciones: desde las entidades que no establecen una permanencia máxima, aun siendo pisos temporales, hasta las viviendas finales (generalmente para personas con discapacidad) con un tiempo de permanencia indefinido y que no se han tenido en cuenta a la hora de calcular esta media. Sí se ha establecido en el protocolo un periodo máximo de permanencia que no suele ser superior a los dos años, aunque algún recurso llega a los cinco.

Desgranando esta media según las modalidades de tutela, se observa que cuanto menor es el grado de tutela más corto es el periodo fijado, seguramente por el hecho de que los casos de emergencia se suelen acoger en los pisos asistidos como paso previo a buscar una solución más estable constituyendo el primer paso del itinerario hacia la autonomía. Además, se plantean como soluciones más temporales que las viviendas de las modalidades con mayor grado de autonomía:

- asistidos/dirigidos: 17,85 meses.
- con apoyo: 18,88 meses.
- supervisados: 21,31 meses.

Esto no significa que después la realidad sea otra y varíen los periodos establecidos en los protocolos de las entidades. En muchas viviendas ya se ha previsto la posibilidad de prorrogar la estancia (generalmente una sola vez). En el sentido inverso, como se ha comentado anteriormente, se sitúa la atención a situaciones de emergencia (desahucios, realojos, etc.) en las que se acogen casos por un periodo de tiempo muy corto, además de las salidas obligadas del recurso, hasta el punto que hay entidades en las que el periodo medio de acogida ha sido de un mes y medio. Por eso, la **permanencia media real** resultante de las respuestas obtenidas ha sido inferior al año: **11,83 meses**.

Respecto al personal dedicado a cada vivienda, decir que la media es de 2,58 asalariados y 3,17 voluntarios, con una dedicación semanal de 38,6 horas y 19,08 horas respectivamente. Aunque el número de voluntarios es un poco más elevado que el de asalariados, el tiempo que dedican estos últimos es mayor. Si se analizan estos datos en función de la modalidad, los resultados son bastante lógicos, pues a medida que baja el grado de tutela disminuye el personal y las horas invertidas, con la excepción de la media del número de voluntarios de las viviendas supervisadas, que es ligeramente superior al de los voluntarios en viviendas con apoyo.

Personas y horas dedicadas a las viviendas según el grado de tutela

	Asistidos/dirigidos	Con apoyo	Supervisados
Personas asalariadas	3,38	2,27	2,1
Horas asalariados	81,96	19,71	17,18
Personas voluntarias	4,24	2,3	2,79
Horas voluntarios	19,11	8,09	7,46

PERFIL DE LOS USUARIOS

Distribución según colectivo

Siguiendo la clasificación utilizada anteriormente para analizar los ámbitos de actuación de las entidades de la RVI, se observa que, según las respuestas de las entidades, la mayoría de las viviendas se destina a acoger a personas en riesgo de exclusión social en general, sin concretar un ámbito específico de actuación. A continuación se sitúan los pisos destinados a acoger personas inmigradas (la gran mayoría sin regularizar, pero también regularizadas, solicitantes de asilo y catalanes retornados), jóvenes (prácticamente todos ellos ex tutelados acogidos en el Área de Apoyo a los Jóvenes) y personas con discapacidad (especialmente intelectual). En menor proporción se hallan los pisos de actuación específica en el ámbito sociosanitario (adicciones, sida, etc.) y en el de género, en los que se incluyen las viviendas destinadas a familias monoparentales, a mujeres víctimas de violencia doméstica (muchas procedentes de centros de acogida) y en menor número a trabajadoras y ex-trabajadoras sexuales.

Viviendas de la RVI según los colectivos atendidos

	Viviendas
Exclusión social	88
Inmigración	73
Jóvenes	47
Discapacidad	42
Ámbito sociosanitario	37
Género	35
Personas sin hogar	31
Trastorno mental	25
Personas mayores	12
Familiares enfermos	8
No responde	10

Distribución según las características sociodemográficas

Con respecto a la distribución por razones de género, se observa que el 40,09% de los usuarios del servicio son mujeres, frente al 59,91% de hombres. Aun siendo minoría -en parte porque su peso es mínimo en colectivos muy específicos pero cuantiosos como el de jóvenes ex-tutelados-, aumenta la presencia femenina, lo que confirmaría que la imagen masculina del fenómeno de las personas sin hogar ha quedado atrás.

En relación con la estructura de edades la franja mayoritaria, 78%, se concentra en el intervalo de los 18 a los 59 años; aun así, cabe destacar que hay un total de 532 menores que se benefician de la Red de Viviendas de Inclusión y que representan el 16% de los usuarios. La mayoría son menores procedentes de familias monoparentales y en muchos casos son hijos de mujeres de origen inmigrante, hecho que constata la multidimensionalidad de la situación de exclusión social de los colectivos atendidos. En cambio, solo el 5,09% de los usuarios son mayores de 60 años, lo cual se explica porque son un sector de la población que, en teoría, ya está atendido con otros recursos específicos.

Uno de los datos que identifican de manera más significativa la tipología del usuario es el porcentaje de personas de origen inmigrante. En el informe se ha recogido el número de personas de nacionalidad española, así como el número de personas comunitarias y no comunitarias. La distribución según el origen se muestra de la manera siguiente:

- El 52,77% son personas con nacionalidad española.
- El 4,88% son personas con régimen comunitario.
- El 42,35% son personas no comunitarias.

En el colectivo de personas no comunitarias que representa casi la mitad de los beneficiarios, el 40,45% residen de manera irregular mientras que el resto se encuentra en una situación jurídica regularizada o están en proceso de regularización.

Distribución según la situación laboral

La dificultad de inserción laboral es uno de los factores que caracterizan la situación de vulnerabilidad del colectivo beneficiario del programa. El 61% de los usuarios no trabajan, frente a un porcentaje de ocupados del 39%. De estos últimos, el 25,04% se sitúa en el mercado de trabajo ordinario mientras que un 11,05% lo hace en empresas de inserción o CET (Centro Especial de Trabajo).

Cabe destacar que un 3,23% de las personas ocupadas realiza actividades de economía sumergida principalmente en el sector de los servicios de proximidad (limpieza, atención a domicilio, etc.).

SALIDAS TRAS LA VIVIENDA TUTELADA

La salida de la vivienda es uno de los indicadores que permite valorar los resultados del programa y, en definitiva, el grado de integración social de los beneficiarios tras el proceso de inserción. Durante 2007 el 46,72% de las personas que pasaron por alguna vivienda del programa salieron del recurso durante el mismo año. Haciendo una valoración más cualitativa en torno a este resultado, se descubre que la situación de las salidas de la vivienda tutelada aparece como una realidad bastante diversa.

La mayoría de casos que han salido de la vivienda tutelada se han dirigido a casa de familiares o amigos (23,49%), seguidos por el alquiler compartido (19,28%) y la habitación realquilada (18,41%). Los usuarios que han continuado de alguna manera en los dispositivos de protección social públicos o privados representan el 21,55%. Estos casos constituyen la suma de las personas que han pasado a un recurso público asistencial (albergues o residencias), las que han pasado a recursos de otras entidades y las que han pasado a otro piso de la misma entidad.

En menor medida, otros usuarios han acabado viviendo en pisos de protección oficial, de bolsas municipales o similares (2,95%) o mantienen un alquiler propio (2,68%). Cabe destacar que un 4,62% de los usuarios que han abandonado el piso lo hicieron porque adquirieron uno propio.

El resto de personas que han salido de la vivienda se encuentran en alguna de las situaciones siguientes: defunción, reclusión penitenciaria/reincidencia, salidas a otro recurso de la misma entidad, regreso al país de origen, residencia en pensión y salidas sin destino conocido.

EL TRABAJO SOCIAL EN REASENTAMIENTOS POBLACIONALES

**Equipo de profesionales Federación Nacional de Vivienda Popular
(FENAVIP) ANTIOQUÍA**

*“... una teoría sin implicaciones reconocidas
en la acción podría convertirse en inútil o inmoral”*

Orlando Fals Borda

RESUMEN

El presente texto recoge la experiencia que la Federación Nacional de Vivienda Popular - FENAVIP- ha acumulado en el transcurso de su historia en la construcción de vivienda y mejoramiento de hábitat, mediante procesos de organización comunitaria, a lo largo y ancho del territorio colombiano.

Expone nuestra propuesta de trabajo social en los procesos de Reasentamiento Poblacional, buscando diferenciarlos de las prácticas de Reubicación en las que una población simplemente es trasladada de un sitio a otro.

Se compone de dos unidades temáticas; la primera va desde el marco conceptual hasta el mapa conceptual de la metodología de intervención, en este fragmento se resume el acumulado teórico de la reflexión sobre el hacer, lo aprendido.

La segunda presenta la experiencia de acompañamiento social a tres procesos de reasentamiento poblacionales en la ciudad de Medellín, que hemos llamado “*construyendo ciudad, ejerciendo ciudadanía*”, generadora y, a la vez materialización, del acumulado teórico.

Esta experiencia de intervención se ha implementado durante los dos últimos años por iniciativa de la Alcaldía de Medellín, en ella, un grupo interdisciplinario de profesionales, al mismo tiempo investigadores, hacedores y aprendices, han logrado excelentes resultados, que se materializan en la generación de nuevas y enriquecedoras dinámicas sociales, en medio de un colorido abanico multicultural e infinidad de dificultades por resolver.

PALABRAS CLAVE

Intervención comunitaria. Acompañamiento social. Reasentamiento poblacional. Medellín. Educación popular.

MARCO CONCEPTUAL

Un programa de Reasentamiento Poblacional, mas que una obra de infraestructura es un programa social mediante el cual se busca restablecer el bienestar general y la protección de los derechos históricos de las comunidades movilizadas de su sitio habitual de ubicación, ya sea por situaciones de vulnerabilidad física y/o ambiental o por estar localizadas en áreas focalizadas para el desarrollo de obras de infraestructura, equipamiento comunitario, generación de espacio público u otras de interés general.

La finalidad de un proceso de reasentamiento es garantizar la protección de la vida procurando la sostenibilidad de los asentamientos humanos y contribuyendo al mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las zonas de intervención. La reubicación habitacional se realiza mediante alternativas de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, el arriendo con opción de compra o el arriendo temporal. El procedimiento de traslado a un albergue de emergencia solo se aplica como medida temporal y no es en sí un proceso de restablecimiento, por ocuparse exclusivamente del componente habitacional.

Cuando se aborda un proceso de reasentamiento poblacional, se parte de la vivienda como elemento indispensable, para garantizar condiciones de vida dignas al ser humano, sin perder de vista que por sí sola, no resuelven de manera integral las problemáticas de las familias, que se requiere complementarlas con programas y acciones que posibiliten satisfacer las necesidades humanas básicas y permitan la reconstrucción de sus redes familiares y sociales y la apropiación y articulación a una nueva territorialidad.

El reasentamiento es, fundamentalmente, un proceso social

El deber ser en cualquiera de estas circunstancias, es la realización de un proceso de reasentamiento integral, es decir, reposición de la vivienda y restitución de derechos patrimoniales e históricos, redes sociales, conexiones territoriales y dinámicas económicas y culturales que tenían en el lugar habitual de hábitat.

Suele ocurrir que se induzca a que algunas familias opten solo por la reubicación, es decir, por el cobro en dinero de sus afectaciones para trasladarse y restablecerse con estos recursos, renunciando o negándoseles el derecho a un proceso de reasentamiento integral.

Para garantizar la integralidad en el restablecimiento de los derechos y el bienestar se debe abordar, metodológicamente, el desarrollo de Fases de Intervención, que permitan una dinámica acumulativa y secuencial de comprensión, apropiación y materialización de la movilización y el reasentamiento. Contrario a lo que se ve con frecuencia; que las comunidades sean tomadas por sorpresa y movilizadas mediante engaños e intimidación.

FASES DE UN PROCESO INTEGRAL DE REASENTAMIENTO

Antes

Es una fase de aproximación y sensibilización. Permite identificar en las comunidades sus particularidades étnicas, socio-culturales, económicas, nivel de consolidación del tejido socio familiar y las relaciones históricas y funcionales con el territorio.

Se da a conocer el proyecto y el impacto que tendrá sobre su entorno. Toda propuesta de reubicación debe incluir un pre-proyecto de reasentamiento, con su respectivo plan de acción, que en esta fase se socializa, demostrando claramente que es una oportunidad de mejoramiento en las condiciones de vida de las “familias afectadas”.

Esta fase concluye con una negociación abierta y participativa que permita conciliar los intereses de los promotores de la obra con los de las familias afectadas e identificar responsabilidades de otras instituciones inmersas en el proceso.

Con los parámetros identificados y los concertados se construye una **línea de base para la negociación**, que dará lugar a la suscripción de los acuerdos individuales y colectivos que permitan adelantar el reasentamiento respetando los derechos vulnerables, restituyendo y mejorando las condiciones de vida de las “familias involucradas”.

Durante

Con la reubicación de las familias se inicia el proceso de reasentamiento. Este traslado, a pesar de ser una alternativa para las familias en condiciones de marginalidad habitacional, no resuelve de manera integral el problema social que las aqueja, en ocasiones por el contrario, la vivienda se torna en si en un nuevo problema, por las nuevas obligaciones que les trae en cuanto al pago de servicios públicos, impuestos, cuotas de deudas por préstamos.

El reasentamiento implica un acompañamiento y apoyo que dura hasta consolidar las dinámicas y redes sociales y lograr el auto sostenimiento de las “familias beneficiarias”.

Después

A la estabilización de las familias le sigue la estabilización y proyección del asentamiento en su conjunto, acción que no es, obligatoriamente, posterior a la fase que hemos llamado el “durante”.

En este momento se busca empoderar la comunidad para la autogestión de su bienestar y desarrollo futuro, mediante el establecimiento de canales de interacción con las entidades gubernamentales y con los entes privados que corresponda.

TIPOS DE REASENTAMIENTO

Definidos desde las causales que motivan la movilización de las familias, pueden ser:

Por vulnerabilidad física o ambiental: Se realiza cuando una comunidad habita en zonas de alto riesgo y es afectada o vulnerable frente a un desastre natural como inundación, deslizamiento, terremoto o incendio y que, estando en esta condición, es focalizado por programas de reubicación que pretenden la protección y mejoramiento de sus vidas.

En este tipo de procedimiento la necesidad de la reubicación del sitio habitual de establecimiento no tiene discusión y se proyecta el restablecimiento como la oportunidad de mejorar la calidad de vida y superar o saldar deudas sociales con familias que, por uno u otro factor, se han visto desprovistas de condiciones mínimas de subsistencia y de la satisfacción de necesidades humanas básicas.

Por obras de infraestructura o macro proyectos económicos: Por lo general, en estos procesos la población que ha de ser reubicada no está en zonas de alto riesgo y goza de plenos derechos, escrituras y registros legales, de allí que se requiera un proceso de sensibilización, negociación individual y colectiva y concertación de una línea base para la vinculación de las familias a la propuesta de restablecimiento.

Los organismos internacionales que financian macro proyectos de infraestructura consideran, entre sus parámetros de evaluación, que se hayan descartado todas las alternativas técnicas que pudieran evitar la movilización de comunidades asentadas en los lugares donde estas se proyectan, pues se presume que los costos humanos que dicha movilización generará son, de alguna manera, irreparables.

MAPA CONCEPTUAL DE LA METODOLOGIA DE INTERVENCION

Programa Integral de reasentamiento según las causales		ESTRATEGIAS DE INTERVENCION	
		Por Vulnerabilidad Física y/o Ambiental	Por Macro proyectos u Obras de Infraestructura
FASES	<p>ANTES Objetivo: Establecer mecanismos y canales de participación comunitaria para la formulación concertada del plan de reasentamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnostico socioeconómico participativo • Reconocimiento e interacción territorial • Mesas temáticas de trabajo y concertación • Formulación del plan de reasentamiento • Validación de la propuesta de reasentamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña de información y sensibilización • Diagnostico socioeconómico participativo • Socialización de diagnósticos ambiental y territorial • Mesa interinstitucional de negociación • Formulación de una Línea Base de Negociación • Firma de acuerdos con la comunidad sobre términos del reasentamiento en los componentes habitacional, territorial, sociocultural y económico.
	<p>DURANTE Objetivo: Materializar el restablecimiento con procesos claros de estabilización y mejoramiento de las condiciones básicas de vida de la comunidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la organización y participación comunitaria mediante formulación y acompañamiento a planes de trabajo • Fortalecimiento de la convivencia familiar y comunitaria • Formulación y puesta en marcha de proyectos productivos y de empleabilidad • Implementación de actividades culturales, recreativas y deportivas • Generación de un proceso de comunicación comunitaria • Formulación del plan de desarrollo de la comunidad a corto, mediano y largo plazo • Apropiación y re significación del territorio 	
	<p>DESPUES Objetivo: Empoderar la comunidad para la gestión de su bienestar y desarrollo a futuro, mediante el establecimiento de canales de interacción con las entidades gubernamentales y entes privados que corresponda</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación del plan de desarrollo comunitario, barrial o plan de vida formulado en la fase anterior • Plan de acompañamiento o seguimiento a la implementación del plan de desarrollo, barrial o plan de vida por parte del promotor del restablecimiento con el apoyo de las entidades y organismos gubernamentales que corresponda • Formulación e implementación de un sistema de indicadores que permita monitorear en el tiempo, el estado del proceso de restablecimiento y el cumplimiento de metas en la restitución de los derechos de población intervenida 	

Fuente: FENAVIP ANTIOQUIA, unidad de reasentamientos poblacionales

PROGRAMA DE REASENTAMIENTO “CONSTRUYENDO CIUDAD Y EJERCIENDO CIUDADANÍA”

Presentación

La propuesta de acompañamiento social suscrita con la Secretaría de Desarrollo Social, el Fondo de Vivienda del Municipio de Medellín FOVIMED y la Federación de Vivienda Popular LA FENAVIP, se inició en mayo de 2006, con una duración de nueve meses, luego tuvo una prórroga de cuatro meses, para un total de 13 meses de intervención. Buscó por medio de una metodología participativa y de construcción colectiva, que las familias beneficiadas con estos programas, se organizaran y participaran del desarrollo de su barrio, pero también, se vincularan a los procesos de la ciudad, para lo cual se trabajó a partir de tres etapas; antes, durante y después desarrollando en cada una de ellas cuatro ejes temáticos estratégicos:

1. Fortalecimiento de la organización y participación comunitaria, que le permitiera a la población identificar sus necesidades pero también sus potencialidades para solucionarlas por medio de la conformación de mesas temáticas, comités y grupos.

2. Convivencia y cultura, que no solo se enmarcará en la declaración de normas, sino que propendiera por la implementación de mecanismos, que permitieran a las comunidades apropiarse e identificarse con su nuevo espacio y definir entre todos, consensos de convivencia que posibilitará en conocimiento, reconocer sus diferencias étnicas, culturales, sociales, políticas y de género.

3. Productividad y empleabilidad, que por medio de la capacitación y asesoría, permitiera la identificación de algunas ideas de negocio que pudiesen convertirse en proyectos productivos viables que generen a las familias ingresos básicos para mejorar sus condiciones de vida.

4. Comunicación alternativa, que identificará y propiciará medios alternativos de comunicación, adecuados a los intereses y capacidades de la población, que le permitiera permanecer informada, pero también sirviera de instrumento para mejorar la relación entre vecinos y la formación en nuevos hábitos comunicacionales.

Contexto

Las familias que hoy conforman **Nuevo Amanecer**, proceden de lo que antes se denominaba “Asentamiento Mano de Dios”, que se originó aproximadamente en enero de 1998. El asentamiento, estaba ubicado en la Comuna 8, zona centro-oriental de la ciudad de Medellín, en el sitio conocido como Pinar del Cerro. Se encontraba dividi-

do en cuatro sectores, en los cuales se ubicaban familias de diferentes lugares de procedencia, que en su gran mayoría habían sido víctimas del desplazamiento forzado, especialmente del Urabá Antioqueño y el departamento del Chocó. De igual forma familias que provenían de distintas zonas de la ciudad, producto del conflicto interno, fenómeno que se ha denominado desplazamiento intraurbano.

Después de un incendio que destruyó la totalidad de las viviendas de este asentamiento subnormal, las familias fueron atendidas y trasladadas a un alojamiento temporal, en tanto se dio inicio a una serie de gestiones para otorgar una solución de vivienda definitiva. A mediados del año 2005 se dio inicio a la reubicación de estas familias en el Corregimiento de Altavista, en lo que hoy es denominado “Urbanización Nuevo Amanecer” y que esta compuesta por 470 viviendas.

A la urbanización “Nuevo Amanecer” fueron trasladadas 468 familias que contaban con un promedio de cinco personas por familia, para un total de 2.146 habitantes, de los cuales 894 eran adultos entre los 20 y los 57 años; 682 eran niños entre los 4 y 13 años; 283 jóvenes entre los 14 y 19 años; 247 niños entre los 0 meses y los 3 años, y 40 ancianos entre 58 y 84 años.

La Urbanización Mirador de Calasanz, se origina en un proceso de negociación que duró varios años entre el Municipio de Medellín, a través de la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social, CORVIDE y la comunidad de la zona de Vallejuelos, zona de invasión calificada como de riesgo, representada por el Comité Comunitario de Vallejuelos.

Después de varias gestiones y reuniones se eligió el lugar de Altos de Calasanz, se realizaron los estudios técnicos, los diseños urbanísticos y arquitectónicos, así como la viabilidad financiera del proyecto aprovechando los subsidios nacionales y municipales para 512 de las 1033 familias censadas para el traslado.

Factores como la tramitología en los procedimientos administrativos del Estado, la demora en la entrega de los subsidios, las dificultades de la comunidad por el incendio de los ranchos y varios deslizamientos ocurridos, dio lugar a que el proceso fuera más lento de lo esperado y que aún hoy, seis años después de iniciado, el traslado de las familias no se haya culminado.

La Urbanización Mirador de Calasanz, construida por el municipio, está ubicada en la zona centro occidental, Comuna 13 de la ciudad de Medellín. La urbanización está actualmente habitada por aproximadamente 812 familias y se espera ubicar un total de 1033. Teniendo en cuenta que se consideraba que en promedio cada familia estaba conformada por cinco integrantes, el número de habitantes del barrio se consideraba cercano a las 5.165 personas.

El Barrio Las Flores hace parte de un proyecto en suelo de expansión urbana de la ciudad de Medellín y que se ha denominado Ciudadela Occidente. El área del terreno corresponde a 322.400 metros cuadrados y de acuerdo a la unidad de gestión corresponde el Barrio Las Flores al 14% de todo el territorio, es decir, 3.371.145 metros cuadrados.

El barrio Las Flores fue aprobado por el Decreto 1.212 del año 2000 dentro de un Plan Parcial en el que se pretenden construir un total de 5.844 unidades habitacionales.

El Barrio estará conformado por 833 viviendas para un número igual de familias, todas ellas pertenecen a los estratos 1 y 2 y provienen de distintos barrios y corregimientos de la ciudad de Medellín y por asentamientos subnormales como: la Divina Providencia, Vallejuelos y Moravia; por obras de infraestructura como Villa Laura; otras más por demanda organizada de vivienda de la ciudad, Juntas Populares de Vivienda OPVS y el resto por demanda abierta.

El barrio Las Flores se encuentra ubicado en el occidente de la ciudad de Medellín, en el sector de Pajarito, Corregimiento San Cristóbal, parte alta de la comuna 7.

Si bien aún no toda la población se ha trasladado, como se dijo antes, la urbanización estará conformada por 833 familias con un promedio de cinco integrantes, lo que permite prever que el barrio estará conformado por 4.165 personas, aproximadamente.

PROPUESTA DE INTERVENCIÓN

Modelo pedagógico. La educación popular

La educación popular es asumida como un proceso y no como un acto, tiene una intencionalidad y es la de transformar la realidad de los sujetos inmersos, que a través del proceso se empoderan, adquieren instrumentos crean y se apropian de nuevos conocimientos y se transforman en actores sociales transformadores.

Es pertinente señalar que el punto de partida de la acción educativa popular es la realidad, asumiendo que ésta es siempre diversa y es necesario leerla de manera integral.

El educador popular no se relaciona con el conocimiento para transmitirlo sino que se interesa por la creación de nuevos conocimientos. La educación popular reconoce a los sujetos populares como dialogantes que concurren al acto educativo con lo que poseen, y que interactúan con otros, con culturas, prácticas sociales y saberes diferentes, con el fin de construir colectivamente nuevos conocimientos y prácticas sociales, nuevos horizontes y nuevas opciones.

Se puede generar proceso de Educación Popular a través de cuatro pasos: recolección de saberes de la comunidad, nuevos conocimientos a incorporar, reflexión en el nuevo contexto y aplicación de lo teórico en la práctica.

Metodología

La siguiente propuesta metodológica define una articulación entre las fases de intervención y las estrategias que se implementan en cada una de ellas, estas no son “camisa de fuerza” ya que cada proceso de reasentamiento tiene sus particularidades y debe planearse de acuerdo a estas.

La metodología se deriva principalmente del “método planificación participativa por objetivo”. Se define este método, por tener la cualidad de enfocar el trabajo comunitario con pasos lógicos que canalizan el diagnóstico hacia la acción concreta.

El reasentamiento se plantea de distintas maneras, pero todas con repercusiones e impactos sobre la población. Algunos generan mayores impactos que otros, pero todos pretenden estabilizar y mejorar las condiciones de vida de las personas afectadas.

Con el reasentamiento, la comunidad se enfrenta al establecimiento de nuevos tipos de relaciones sociales y nuevas formas de cooperación y oposición entre ellas, que les ayudarán a ajustar su estilo de vida y su identidad.

FASES DEL REASENTAMIENTO

Momento del antes

- **Acercamiento LA FENA VIP-Comunidad:** En cada comunidad se presenta la propuesta de acompañamiento y a los profesionales, definiendo metodología de trabajo, alcances y objetivos de cada eje estratégico.
- **Diagnostico Rápido Participativo:** En el cual la comunidad identifica sus principales necesidades y problemáticas, sus causas, efectos y las posibles alternativas de solución.

El desarrollo de la estrategia partió de la realización de un diagnóstico comunitario en el que se describió de manera general las condiciones socioeconómicas de la población, así como, algunas características físicas y urbanísticas del sector. De acuerdo a esta identificación, se buscó promover la organización comunitaria a través de la motivación y posterior conformación de Mesas de Trabajo y grupos poblacionales.

- **Análisis y documentación de fuentes secundarias:** Análisis y sistematización de la información de fuentes secundarias, para lo cual se recurre a estudios realizados, planos, entrevistas, bases de datos, entre otros.
- **Reconocimiento del entorno comunitario:** El auto-conocimiento o auto-reconocimiento de las comunidades les permitirá describirse y pensarse desde sus realidades, sus características, potencialidades, debilidades y fortalezas, como también reconocer las oportunidades que existen para lograr su desarrollo.
- **Elección de Mesas de Trabajo:** Establecidas las mesas de trabajo o grupos, se realizó un análisis de la situación actual, de sus problemática concretas y con fundamento; en ese análisis se formularon las rutas de solución resumidas en los planes de trabajo. Cada mesa o grupo de trabajo planteó y ejecutó actividades encaminadas a fortalecerse como grupo, pero también a atender, dar solución a las problemáticas definidas y a la proyección comunitaria del desarrollo.

De acuerdo a las necesidades planteadas los habitantes de cada comunidad se reúnen en mesas y grupos de trabajo, para buscar alternativas y planear la ruta a seguir.

- **Elaboración y socialización del diagnóstico comunitario:** Con toda la información obtenida en las etapas anteriores se realiza un documento escrito, que plantea de manera general, las características sociales, físicas y urbanísticas de las tres comunidades, así como las necesidades y la conformación de mesas para la búsqueda a sus soluciones.

También se comparte con las distintas secretarías del municipio y entes descentralizados, buscando soluciones integrales a las problemáticas identificadas por la comunidad, así como la coordinación y el apoyo institucional para lograr superarlas.

Momento del durante

- **Consolidación de las Mesas de Trabajo:** En la metodología se establece la fase del durante como el periodo en el que se empiezan a diseñar estrategias que permitan promover la organización y el trabajo comunitario con el fin de buscar solucionar los problemas planteados en la fase del “antes”. Es así como se empieza a consolidar el trabajo con las mesas.
- **Formulación de planes:** Una vez definidos los grupos y priorizados los problemas, se buscan alternativas para su solución. Se formula el plan a seguir, que le permita al grupo proyectarse y resolver las situaciones “problema” detectadas en el diagnóstico.
- **Conformación de Comité Coordinador:** Constituidas las mesas y los grupos, se propone la elección de un representante para conformar el Comité Coordinador que será el que propicie, promueva y articule el trabajo entre las distintas mesas.

- **Desarrollo del plan de trabajo:** Ejecución de acciones y actividades propuestas para la consolidación del grupo de trabajo, proyección a la comunidad y solución a las problemáticas identificadas.
- **Promoción, consolidación y conformación de diferentes grupos y organizaciones comunitarias:** Algunos grupos no contemplados en la propuesta se generan espontáneamente esperando satisfacer sus propias necesidades, como son: grupo de jóvenes y grupo promotor de JAC, grupo de adultos, comités administradores y de convivencia y asesoría y capacitación a la Junta de Acción Comunal existente y elección de coordinadores de bloque.
- **Capacitación:** Fase del Antes, en la que se reconoció la situación social de los sectores, se promovió la conformación de grupos o mesas de trabajo, cuyos miembros fueron capacitados en varios aspectos, como: la convivencia, el reglamento de propiedad horizontal y la resolución creativa de conflictos.

Momento del después

- **Empoderamiento:** En general las familias también participaron activamente de las integraciones y capacitaciones formuladas por la FENAVIP, donde se socializaban los resultados obtenidos por las mesas o se transmitían las informaciones y se sensibilizaba a la comunidad al respecto de problemáticas puntuales y de la responsabilidad colectiva para resolverlas.
- **Articulación institucional.**
- **Puesta en marcha del plan de desarrollo barrial.**

ESTRATEGIAS

La propuesta “Construyendo Ciudad y Ejerciendo Ciudadanía” se inscribe en la función de “contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias, a través de intervenciones integrales en soluciones de vivienda y hábitat, a partir de la ejecución de programas y proyectos contemplados en las diferentes líneas del Plan de Desarrollo, que permiten la participación y sostenibilidad del tejido social”.

La organización comunitaria

La participación fue un eje transversal al proceso de acompañamiento social y permitió que diferentes actores, sectores y líderes de la comunidad, aportaran sus ideas y criterios de manera abierta y espontánea para la formulación e implementación de planes y actividades que posibilitaron, entre otras, la consolidación de procesos organizativos que fueron reconocidos por la comunidad.

PROBLEMAS IDENTIFICADOS CON LA COMUNIDAD DEL BARRIO LAS FLORES

- **Carencia y escaso equipamiento urbano:** Canchas y/o placas polideportivas, espacios para actividades sociales y comunitarias, como una sede social y una capilla, locales comerciales o espacios temporales para iniciar o continuar con negocios que les permita la subsistencia, establecimientos educativos (colegios, guarderías, escuelas y bibliotecas), un centro de salud, puesto de salud o de emergencia.
- **Problemas de seguridad:** En la zona residencial y sectores aledaños; como zonas verdes, parques lineales y trayecto a colegio Las Margaritas.
- **Deficiencia en la construcción de sus unidades habitacionales:** Mala calidad de los materiales utilizados por la firma en la construcción de sus apartamentos, problemas de humedad y fisuras, carencia de obras complementarias para evitar las humedades de los apartamentos ubicados en el primer piso de los bloques 2, 3 y 4 y obras no terminadas de gran importancia y necesidad como son las rampas de acceso para personas con movilidad reducida.
- **Problemática de drogadicción en algunos jóvenes del barrio:** Tanto consumo como expendio.
- **Carencia y deficiencia de la organización comunitaria:** Organizaciones sociales y/o comunitarias como la J.A.C., grupos de jóvenes y adulto mayor.
- **Falta de programas de prevención y promoción:** Entretenimiento, buen uso del tiempo libre, gimnasia para jóvenes y adultos mayores, recreación y lúdica para jóvenes y niños, formación y manejo de la sexualidad y la reproducción, entre otros.
- **El servicio de transporte deficiente en cuanto a las rutas.**
- **El cambio de nomenclaturas y sus efectos negativos para los propietarios.**

PROBLEMAS IDENTIFICADOS CON LA COMUNIDAD DE NUEVO AMANECER

- **Infraestructura:** Carencia de equipamientos deportivos, de salud y educación, caseta comunal, falta de equipamiento eucarístico y eclesástico, falta de un CAI o centro de policía. Acceso fácil a medio de transporte. Falta de pavimentación en las calles. Carencia de alumbrado público.
- **Medio ambiente:** Contaminación por parte de las ladrilleras, y no adecuación de la quebrada, reforestación y formación en medio ambiente.
- **Convivencia:** Problemas de interacción social, convivencia y de discriminación.
- **Organización:** Necesidad de conformar una acción comunal y más organizaciones sectoriales. Inseguridad para el ejercicio de liderazgo por prácticas hegemónicas del mismo. Falta de conformación de grupos: tercera edad, jóvenes, y diversidad étnica
- **Problemas por falta de la culminación del proyecto urbanístico:** Segunda alcoba y tercer piso.
- **Económico:** Falta de empleo.

PROBLEMAS IDENTIFICADOS CON LA COMUNIDAD DE MIRADOR DE CALASANZ

- **Empleo y Productividad:** El 60% de la población en edad productiva se encuentra desempleada. Quiénes trabajan lo hacen principalmente en la economía informal, con muy bajos ingresos. Quienes no, se dedican a la mendicidad.
- **Convivencia:** Carencia de diálogo y tolerancia entre los habitantes, desconfianza, racismo, irrespeto entre los habitantes, falta de solidaridad y dificultad para la generación de procesos organizativos. Se desconocen las normas mínimas de vida en comunidad y se mantienen altos niveles de ruido (equipos de sonido) que perturban la tranquilidad.
- **Salud y Medio Ambiente:** Hay desaseo y desorganización, inadecuado manejo final de los residuos sólidos. No se cuenta con acciones de prevención y promoción entorno a la salud.
- **Equipamiento Comunitario y Educación:** No existen espacios colectivos: Parques, centros de salud, centros educativos, de recreación, de negocios y servicios. No se cuenta con espacios para las actividades de los grupos artísticos, recreativos y deportivos. Además persiste, a pesar de la intervención municipal, la falta de garantías para el estudio de los hijos (insuficientes cupos escolares)
- **Recreación, Deporte y Cultura:** Falta de dotación e instructores deportivos, apoyo económico y de formación para los grupos artísticos y recreativos.

Las necesidades y problemas planteados por la comunidad ponen en evidencia la deficiencia en la planeación y preparación del nuevo reasentamiento, además de lo crítico de un enfoque que hace énfasis en la solución de vivienda, que si bien resuelve la necesidad de techo y de protección física de las familias, no es suficiente, ya que existen otras necesidades como salud, educación, empleo, recreación, que permiten a la comunidad generar relaciones de convivencia y conformar tejido social en el nuevo hábitat.

RESULTADOS DEL PROYECTO “CONSTRUYENDO CIUDAD Y EJERCIENDO CIUDADANÍA

Barrio Las Flores

Organización y participación	Cultura y Convivencia	Comunicaciones	Productividad
Promoción, consolidación de grupo prejuvenil y adulto mayor.	Elaboración y socialización de manual de convivencia.	Desarrollo de campaña de expectativas de capacitación en familia “módulos del sol”.	Desarrollo del curso de emprendimiento y empresarismo con 28 personas certificadas.
Promoción, capacitación y elección de Junta de Acción Comunal.	Desarrollo de actividades lúdicas, culturales y recreativas con toda la población.	Educación en adolescentes con “jóvenes Terreno Seguro”.	Asesoría y capacitación en proyectos económicos para ser presentados y gestionados con otras entidades.
Elección de comités Administradores por bloque.	Conformación de comités administradores por bloque.	Elaboración y diagramación de módulos de familia y sexualidad con adolescentes, en las tres comunidades.	8 proyectos elaborados y presentados a concurso de Capital Semilla, cuatro de ellos obtuvieron el premio de capital semilla y uno con Antojate de Antioquia.
Promoción de red de comerciantes.	Ejecución de propuesta de capacitación con familia, mujeres y jóvenes.		Desarrollo de curso de emprendimiento con 60 personas (en proceso). Promoción, acompañamiento y capacitación para conformación de “Red de Comerciantes Barrio Las Flores”.
			Gestión con entidades y Secretarías del Municipio para desarrollo de propuesta comercial alrededor de estación de Metrocable.
			Desarrollo de curso de empleabilidad con la participación de tres personas.

Mirador de calasanz

Organización y participación	Cultura y Convivencia	Comunicaciones	Productividad
<p>Consolidación de la Junta de Acción Comunal.</p> <p>Promoción y creación de mesa de recreación deporte y cultura conformada por jóvenes.</p> <p>Promoción de Mesa de Convivencia y Medio Ambiente.</p>	<p>Elección de coordinadores de bloque.</p> <p>Identificación y generación de mínimos acuerdos de convivencia. Con la ejecución de propuesta de "Toma de Bloque.</p> <p>Desarrollo de propuesta de trabajo con jóvenes y familia.</p>	<p>Desarrollo de campaña de expectativas de capacitación en familia "módulos del sol" .</p> <p>Educación en adolescentes con "jóvenes Terreno Seguro". En las tres comunidades.</p> <p>Elaboración y diagramación de módulos de familia y sexualidad con adolescentes, en las tres comunidades.</p>	<p>Seguimiento a curso de Emprendimiento y Empresarismo desarrollado por Comfama.</p> <p>Capacitación y asesoría en proyectos económicos para ser presentados y gestionados con otras entidades.</p> <p>4 proyectos elaborados para ser gestionados y presentados a concurso de Capital Semilla, de los cuales, dos salieron ganadores.</p> <p>Gestión para la formación en artes y oficios.</p> <p>Desarrollo de curso de Empleabilidad con la participación de 17 personas, cuatro hojas de vida presentadas a empresas temporales.</p>

Nuevo Amanecer

Organización y participación	Cultura y Convivencia	Comunicaciones	Productividad
<p>Elección y consolidación de la Junta de Acción Comunal.</p> <p>Consolidación de grupo de Jóvenes.</p> <p>Promoción de la participación comunitaria.</p> <p>Asesoría propuesta de liga de comerciantes.</p>	<p>Desarrollo de propuesta de familia fase uno y dos.</p> <p>Fortalecimiento del trabajo con jóvenes en temas de manejo creativo del conflicto, educación sexual y promoción del trabajo grupal.</p> <p>Ejecución de propuesta de prevención del abuso sexual infantil.</p>	<p>Desarrollo de campaña de expectativas de capacitación en familia "módulos del sol"</p> <p>Educación en adolescentes con "jóvenes Terreno Seguro". En las tres comunidades.</p> <p>Elaboración y diagramación de módulos de familia y sexualidad con adolescentes, en las tres comunidades.</p>	<p>Promoción y conformación de Mesa de Productividad.</p> <p>Capacitación y asesoría en elaboración de proyectos para ser presentados a concurso de Capital Semilla.</p> <p>Desarrollo de curso de Empleabilidad con la participación de 20 personas.</p> <p>Asesoría y promoción de Liga de Comerciantes.</p>



ALGUNAS HISTORIAS...

Gema Gallardo Pérez

DTS Col. n° 3.364

Juan Manuel Pacheco Correa

DTS Col. n° 4.228

Asociación Barró. Manuela Mayoral

INTRODUCCIÓN¹

La fragilidad y la vulnerabilidad en las sociedades actuales, tiene que ver, entre otras cosas, con la existencia de grupos sociales con capacidades, recursos y posibilidades de satisfacción de necesidades restringidas y por la dificultad de acceso a los recursos existentes. Hoy día se alcanza un gran grado de desigualdad entre grupos homogéneos lo que desdibuja las fronteras de la exclusión. La gama de situaciones que pueden conducir a ella es muy amplia y genera la vivencia de la exclusión en solitario, de manera individual (lo que reduce las posibilidades de la reivindicación social a través de la conciencia de grupo de su desigualdad y pone de manifiesto la precariedad de las relaciones). Desde el aislamiento y la soledad, las personas son mucho más vulnerables ante situaciones sobrevenidas de dificultad, que hacen tambalear peligrosamente el inestable equilibrio de supervivencia en el que se pueden mantener.

¹ Para escribir esta introducción nos hemos inspirado en las teorías de José Félix Tezanos en "Tendencias en desigualdad y exclusión social". Editorial Sistema. 2004.

En esta parte del Monográfico hemos querido mostrar algunas de estas historias, donde la vivienda, más bien, la dificultad de acceder o de mantenerla, es un factor desencadenante de procesos de vulnerabilidad que puede conducir a situaciones de exclusión. También hemos querido mostrar la importancia de tener un sistema de protección social fuerte, que compense los déficits actuales que presentan nuestras sociedades, cuyo objetivo sea garantizar el acceso y el disfrute de los recursos necesarios para ejercer una ciudadanía social activa, participativa e igualitaria para todos los ciudadanos. En la actual dinámica social (modelos productivos que generan la pérdida del hecho vertebrador del empleo a través de su precarización y expulsión de determinados grupos humanos “no necesarios”; y aumento de las desigualdades sociales incluso en momentos de bonanza económica), el resultado de la manera de entender y aplicar las políticas de protección y de redistribución basadas en la falta de solidaridad social (en el caso que nos ocupa, la política social de vivienda ha desatendido a las personas que tienen mayores dificultades para proveerse de ella en el mercado libre y acumula déficits de años de escasa intervención pública), junto con la incapacidad para prever las nuevas fuentes generadoras de desigualdad y exclusión (la verdadera cuestión social), ha generado y seguirá generando ciudadanos vulnerables, que hacen equilibrios para mantenerse en la supervivencia cotidiana. Si los sistemas de protección no pueden garantizar y compensar la inestabilidad estructural de nuestras sociedades a todos los ciudadanos y, mientras las relaciones sociales de apoyo sigan desdibujándose, entonces el estar a un lado o a otro de la inclusión sólo será una cuestión de suerte.

Para desarrollar este artículo nos pusimos en contacto con entidades sociales para que nos contaran algunas de las historias que atendían en sus centros. Tres entidades hemos participado finalmente y cada una ha optado, para contarla, con el formato con el que se sentía más cómoda. Así, en la Asociación Provivienda y en CEAR optamos por entrevistar y narrarlas en tercera persona. Y la Asociación Barró le cedió el bolígrafo y el papel directamente a Manuela.

RETAZOS DE FRAGILIDAD

Gema Gallardo Pérez

Lo que más llama la atención de **Isabel** cuando la ves por primera vez son sus penetrantes y preciosos ojos verdes. Su pelo estrictamente recogido en un moño despeja un rostro de líneas suaves y redondas y anticipa su generosidad y calidad.

Lo que más llama la atención de Isabel cuando te cuenta su historia es su fortaleza, la que le ha permitido superar situaciones, no sólo difíciles sino muy dolorosas, sin perder definitivamente, su cálida sonrisa.

Carmen² se podría definir a sí misma como una madre. Me gusta su aspecto muy cuidado, su manera de expresarse buscando siempre ser correcta, su constante preocupación por su hija. Para mí ella es, como muchas mujeres de su época, una luchadora, una superviviente, que se aferra a su cotidianidad y a sus seres queridos, sus tablas de salvación.

Lucía, su hija, es pura vitalidad y alegría. Su carta de navegación: la vida hay que disfrutarla cada día. Cada día encontraremos algo que nos hará dichosos, sólo hay que mirar. Quizá, el haber pasado tanto tiempo de su vida enferma, la permite ver cosas que otros, más afortunados, no vemos.

Esta historia sólo son breves retazos de vidas de mujeres. Las tres han sido muy generosas conmigo y con vosotros al compartirla. Vaya para ellas mi agradecimiento.

Breve Biografía...

Isabel nació en Mozambique, su nacionalidad es portuguesa. Tiene 57 años. Se casó joven y tiene tres hijos, uno en Portugal, otro en Madrid y otro en Andorra. Al separarse de su marido se vino a España. De eso hace ya veinte años. Isabel ha sido funcionaria de estado y encargada de una fábrica de confecciones. En España ha trabajado en el servicio doméstico y en empresas de limpieza. Durante los últimos 18 años ha mantenido una relación de pareja estable con un hombre español que trabajaba en una portería.

Carmen nació en Toledo, tiene 69 años, es viuda y jubilada. Ha trabajado toda su vida laboral como empleada de hogar. Su marido falleció en un accidente de trabajo cuando Carmen sólo tenía 27 años. Llevaban dos años casados. Se quedó sola y con una hija de 15 meses. No ha vuelto a tener una pareja.

2 Carmen y Lucía son nombres ficticios porque así nos lo solicitaron las protagonistas.

Lucía tiene 42 años, es soltera. Perdió a su padre cuando sólo tenía 15 meses. Siempre ha vivido con su madre. Ha realizado trabajos esporádicos (en una tintorería, en discotecas en su pueblo...). Tiene insuficiencia cerebral de nacimiento y ataques epilépticos. Recientemente la han operado de un cáncer. Cobra una pensión no contributiva.

La pérdida de vivienda...

Isabel llegó desde Portugal directamente a una casa a trabajar como interna en Madrid. Tras dos años y, al comenzar su relación sentimental, empezó a trabajar de externa. Sólo cuando su pareja conoció a sus padres en Portugal, se fue a vivir con él, porque “yo soy de las antiguas”. Hasta entonces, vivió en un hostel compartiendo una habitación con cuarto de baño con dos mujeres más. Después, se fue a vivir a la portería donde trabajaba su expareja.

Decide separarse porque descubre que mantenía relaciones con otras mujeres. Intenta buscar un piso de alquiler y paga 195 euros en una agencia para que la busquen una vivienda. El piso nunca llega. Como la situación con su expareja se hace insostenible, se marcha de casa y va a vivir al hostel donde residió a su llegada a España, con cuya propietaria aún mantiene una relación de amistad. Paga 26 euros al día. Cuando ve que no puede costear este precio, su amiga la ofrece que duerma en el salón de su casa, en el sofá. Aunque sus amigas la ayudan en este periodo crítico, ella no se siente bien porque piensa “es un favor enorme que no puedo pagar”. Coincide además que su hijo con problemas de toxicomanía se enfrenta a una separación matrimonial. Es otra preocupación para Isabel.

Con sus ingresos: 371 euros en nómina, más 400 euros de otros trabajos no demostrables, no consigue que la alquilen una vivienda en el mercado libre.

En el centro de salud al que acude porque está muy deprimida y necesita medicación, la derivan a su trabajadora social de referencia que es quien la habla por primera vez del Programa “Alojamientos de Tránsito y Acompañamiento Social para Personas sin Hogar” del Ayuntamiento de Madrid.

Carmen y Lucía, siempre habían vivido de alquiler en Madrid. Al llegar a la capital desde Toledo, el matrimonio alquiló un piso. En él vivieron hasta que falleció su marido en un accidente de trabajo y decidió cambiarse a otra vivienda de alquiler en Aluche porque en el primero todo le recordaba a él. En el piso de Aluche han estado viviendo juntas durante 40 años. En el último período pagaban 72 euros mensuales. Los propietarios la reclaman el piso para uno de sus hijos. Tiene lugar un primer juicio y lo ganan Carmen y Lucía. Pero los abogados de los propietarios recurren la sentencia y en esta ocasión, es a favor de la propiedad de la vivienda. Estuvieron más de un año de juicios. Durante todo el tiempo, incluida la fase de las demandas, han pagado puntualmente su alquiler, incluso se han hecho cargo de muchos de los arreglos de la vi-

vienda porque eran conscientes de que pagaban muy poco dinero. Su abogado siempre les decía que no las podían echar y que no iban a tener que dejar nunca esa casa, y ellas le creyeron. Pero, los juzgados señalan una fecha para el desalojo y ese día, Carmen y Lucía, abandonan la vivienda y el barrio donde han residido toda su vida.

Los precios de los pisos de alquiler que encuentran no bajan de los 700 euros, con 1000 euros mensuales de ingresos entre las dos, son conscientes de que no pueden hacerse cargo del pago de la renta.

La Trabajadora Social de los Servicios Sociales, además de informarlas y apoyarlas en los trámites y la solicitud de una vivienda de promoción pública de la Comunidad de Madrid, las deriva al Programa “Alojamientos de Tránsito y Acompañamiento Social para Personas sin Hogar” del Ayuntamiento de Madrid.

Qué sienten cuando se produce la pérdida...

Isabel dice que ha estado muy deprimida “el terreno se me hundía a mis pies”. A pesar de que manifiesta que nunca llegó a pensar que se fuera a quedar en la calle, ha estado psicológicamente muy afectada “el pelo se me caía, no tenía ganas de arreglarme, de cuidarme, estaba demacrada, lloraba por todo”.

Carmen y Lucía, en el momento más crítico de sus vidas, no reciben ayuda de su familia (hipotecados, separados, con hijos, sin espacio para acogerlas...), guardan sus muebles, sus objetos personales y sus recuerdos, en un guardamuebles y ocupan la plaza del Programa. Si no hubiese habido plaza la alternativa habría sido un albergue hasta que hubiera. Han estado física y emocionalmente muy mal. Carmen dice que cuando recuerda ese periodo de su vida aún llora: “te sientes vacía”, “te sientes una delincuente, piensas ¿por qué me veo así si yo he pagado?”. En ese momento ya saben que les han adjudicado una vivienda pública a través del cupo de especial necesidad que no pueden ocupar porque la entrega de llaves va con retraso “creímos que pasaríamos directamente al piso del IVIMA”. “No es justo, te sientes impotente cuando ves que la única alternativa donde pasar la noche puede ser un albergue”. Lucía dice “una vez vi a una persona pidiendo en la calle y me pregunté ¿así me puedo ver yo?, realmente te sientes muy desprotegida”. Carmen “yo he tenido toda mi vida una casa y de repente era muy duro pensar que podía irme a un albergue”.

La recuperación

Cuando Isabel pasó a la plaza del piso del Programa que la adjudicaron empezó a sentirse más tranquila y segura. Cuando la preguntan en qué la ayudó estar en este recurso y los servicios que la ofrecían, estas son sus respuestas: “cuando llegué

siempre estaba calladita y pude volver a compartir conversaciones”, “las compañeras del piso me ayudaron mucho, me tenían preparado caldo caliente cuando llegaba a las 11 de la noche del trabajo, me tendían la ropa si a mí no me daba tiempo, me hacían comida”, “estuve 6 meses en el piso, me permitió estar tranquila, hacer amigas”, “las educadoras siempre me escuchaban y me apoyaban en lo que necesitaba, me permitió también ahorrar algo de dinero con lo que he podido hacer frente a los gastos de la nueva vivienda”, “los pilares de mi mejoría han sido las profesionales y las compañeras del piso”, “he vuelto a sonreír”.

Cuando finaliza el tiempo de estancia, Isabel consigue alquilar una vivienda a través del Programa de Mediación en el Alquiler para Colectivos con Dificultades, financiado por el actual Ministerio de Educación, Política Social y Deportes. Es un piso pequeño pero le cuesta 320 euros mensuales de alquiler, que puede pagar con sus ingresos. Es consciente de que es una suerte encontrar en Madrid un piso de alquiler por ese precio, por eso, aunque no es exactamente lo que ella hubiese querido (es un apartamento y a ella le habría gustado una vivienda más grande), cubre su necesidad y es un sitio suyo donde puede vivir.

No quiere volver a su país porque dice que a su edad es costoso empezar de cero “mañana será otro día y el sol también calentará de otro lado”.

Carmen y Lucía estuvieron más de 6 meses en el piso del Programa, porque la vivienda del IVIMA que se iba a entregar en junio del 2007, finalmente se entregó en octubre de 2008. Pero las prorrogaron la estancia para que pasaran directamente del Programa a su nueva vivienda de alquiler.

Ambas manifiestan que el estar en un piso, con su habitación independiente y con los apoyos profesionales les ha permitido recuperar la tranquilidad que perdieron durante el tiempo que duraron los trámites del desalojo de su vivienda: “he estado muy tranquila, la prueba es que engordé”, “la convivencia en los pisos también nos ayudó mucho, porque nos apoyábamos las unas a las otras”, “lo bueno de estos pisos es que son muy comunicativos para la gente que está sola”. Compartieron vivienda con una mujer dominicana “yo tenía prejuicios hacia las personas dominicanas”, pero la convivencia les ha permitido cambiar sus puntos de vista. Dicen haber utilizado la vivienda del Programa “como si fuera nuestra, la cuidábamos, la limpiábamos, teníamos cuidado de consumir responsablemente los suministros”.

Ahora ya están viviendo en su nueva casa de alquiler, pagan 328 euros al mes más 58 euros del garaje, pero van a solicitar la subvención a la renta. Carmen dice “estoy loca de contenta, con nuestros muebles ha quedado precioso”. El saber que el alquiler es estable, que podrán seguir en ella mientras se mantenga su situación y que pueden asumir la renta mensual, les aporta mucha tranquilidad “no es mío, pero es mío”.

SUEÑOS ROTOS

Juan Manuel Pacheco Correa

Yolima apareció por la oficina una mañana, temprano, muy temprano, con la intención de encontrar a alguien que pudiera atenderla y darle aunque fuera una mínima explicación respecto a la tupida red de araña en que se encontraban ella y su familia, un laberinto en el que le resultaba difícil entender cómo pudieron entrar, pero mucho más difícil saber cómo salir.

Desde la primera vez que la vi me sorprendió su entereza y madurez para afrontar una situación para la cual ni ella ni su marido **Enrique** estaban preparados. Sin embargo, después de hablar con ella y conocer parte de su proceso migratorio uno puede llegar a entender cómo hay veces que la persona debe sacar fuerzas de donde no las hay, o abandonarse a la deriva, lo cual ellos no estaban dispuestos a hacer.

Breve Biografía...

Yolima tiene actualmente 38 años y Enrique tiene 34. Ambos nacieron y crecieron en Colombia, y completan la familia sus tres hijas, de 19, 13 y 3 años. Realizaron estudios de formación en su país, pero por diversas circunstancias que les tocó vivir allí, decidieron viajar a España hace siete años con la intención de solicitar asilo y ser reconocidos como refugiados/as. En un primer momento viajó sólo Yolima, posteriormente lo hizo una de sus hijas y después Enrique. Permanecieron en un Centro de Acogida de Refugiados durante un año, pero finalmente no se les reconoció el estatus de refugiados, pero en el proceso de normalización de 2005 consiguieron la autorización de trabajo y residencia. Gracias a ello pudieron reagrupar a otra de sus hijas y así volver a estar reunida toda la familia. A su salida del Centro una conocida les cedió un piso de alquiler, haciendo un cambio de titularidad del contrato y comenzando así a residir de manera autónoma gracias a los empleos que ambos poseían, abonando una renta mensual de 600 euros. En ese piso permanecieron durante un año. Yolima se quedó embarazada de su hija pequeña, hecho que para la familia supuso sin duda un factor decisivo de cara a plantearse un cambio de vivienda. Junto a este factor hubo otros dos de mayor peso, la excesiva y engañosa publicidad que una agencia inmobiliaria les ofreció con el fin último de que olvidaran la opción del alquiler y aprovecharan la oportunidad de convertirse en propietario/a, un sueño que podría pensarse que tiene denominación de origen nacional, pero que sin embargo también han perseguido numerosas personas de origen extranjero. Efectivamente la agencia les ofreció toda una serie de garantías, entre ellos diferentes modelos de seguros de hogar con numerosas cláusulas y coberturas, de modo que no tuvieran que preocuparse. Por otra parte una amiga que recientemente se había convertido en propietaria

les sedujo con ciertos tópicos y generalidades referentes a las ventajas de comprar sobre el alquiler. Todo ello hizo definitivamente inclinarse la balanza hacia el lado de la compra.

Al marcharse del piso de alquiler se lo cedieron a otras personas conocidas, realizando de nuevo cambios en la titularidad del contrato.

La pérdida de vivienda...

Durante el primer año todo fueron “días de vino y rosas”, cumpliendo fielmente en el pago de su hipoteca, 780 euros mensuales; sin embargo, pasado ese primer año a Yolima la despidieron de su trabajo, algo que también le sucedió a Enrique con tan sólo quince días de diferencia. El dinero que les dieron por la liquidación de ambos empleos les permitió hacer frente al pago de tres mensualidades más. A partir de ese momento pasaron seis meses en los que ninguno de los dos consiguió trabajo, tiempo durante el cual no pudieron hacer frente al pago de más mensualidades. Cuando por fin consiguieron trabajo, a partir de un préstamo solicitado por Enrique, abonaron buena parte de su deuda, que no pudo ser cancelada completamente en parte debido a los elevados intereses que adeudaban a la entidad financiera. Dado que en ese tiempo sólo estaba trabajando Enrique, cada mes sólo podían hacer frente al pago de una parte de la letra, unos 500 euros. El resto lo necesitaban para atender a las demás necesidades básicas de toda la unidad familiar. Fue a partir de la segunda letra impagada cuando acudieron al banco con quien tenían firmada la hipoteca. Hicieron saber que tenían seguros que podían cubrirles en esta situación, pero sin embargo la compañía les dijo que a pesar de que contaban con una cláusula de cobertura en caso de desempleo, no les iban a abonar las letras. Todas las veces que acudieron al banco, y fueron numerosas, aportaron documentación que acreditaba la situación tan complicada por la que estaban pasando, pero la respuesta fue siempre la misma: “no podemos hacer nada”, y se limitaban a recordarles la deuda que estaban acumulando.

Llegó un momento en que comunicaron al banco su deseo de entregar el piso, pero la respuesta fue que no lo aceptaban, que deberían esperar a la resolución del proceso de desalojo que ya estaba en marcha. Acudieron a un abogado privado que les dijo que iba a interesarse por su caso, pero la respuesta fue la misma, el proceso estaba en marcha y avanzado, por lo que no cabía hacer nada más que esperar a que este siguiera su curso.

A la desesperada decidieron acudir a su Centro de Servicios Sociales donde el profesional que les atendió les dijo que desde allí no podían hacer nada para ayudarles de ninguna manera. Yolita se sintió muy mal atendida y tratada por esta persona.

Enrique pudo volver a trabajar, pero diversos problemas de salud que le tuvieron un tiempo de baja hicieron que a su vuelta al puesto que ocupaba le despidieran. Yolima, después del embarazo, su recuperación y encontrar plaza en una guardería, comenzó una frenética búsqueda de empleo, que sin embargo sólo dio como resultado empleos temporales.

Ambos destacan la importancia de las redes de apoyo, ya que en los peores momentos en los que ninguno conseguía empleo, recibieron la ayuda de gente conocida que les ofreció comida, pequeñas cantidades de dinero para necesidades básicas, insuficiente para pagar las letras. Desde el país de origen la situación de sus familiares era mucho más complicada por lo que tampoco pudieron ayudarles en ese sentido.

Finalmente recibieron un auto judicial comunicándoles el plazo de un mes para desalojar voluntariamente la vivienda. Dado que había la posibilidad de presentar un recurso, desde el Servicio de Vivienda de CEAR les ayudamos en su redacción y presentación. Nunca tuvieron respuesta a dicho recurso, más bien les llegó una carta comunicándoles el día y la hora en la que debían abandonar la vivienda de manera obligada. Llegado ese momento, tras el cambio de la cerradura de la vivienda, muchos de sus enseres se quedaron en el interior, dado que carecían de espacio donde depositarlos.

Qué sienten cuando se produce la pérdida...

En el momento en que se vieron fuera del piso y sobre todo ahora echando la vista atrás y viendo todo lo sucedido afirman sentirse muy mal por el trato que recibieron en el banco, se sienten víctimas de quienes se han aprovechado. Creen decididamente que de haber querido desde el banco les habrían podido ofrecer una solución diferente al desalojo, como la reducción temporal de la letra, o ampliar el tiempo de la hipoteca. Desde algunas inmobiliarias les ayudaron a buscar personas que compraran el piso, pero el banco no quiso. Yolima llega a hablar de posibles motivos racistas en este trato recibido, se sintieron discriminados.

Nunca se imaginaron vivir lo que han vivido, y reclaman que nadie les habló de estas posibilidades, siempre les vendieron la parte más bonita del cuento. Como dice la propia Yolima “esto no se lo deseo a nadie”. Lo sucedido es algo que afecta a toda la familia, Yolima dice que se irrita mucho, a veces no se aguanta a sí misma, llora y se desahoga. La dificultad de encontrar empleo tanto ella como Enrique les hunde en su desesperación.

Y después, ¿qué?...

Ocho días antes del desalojo Yolima consiguió alquilar una habitación muy pequeña, sólo para ella y su hija, para su marido le dijeron que no había lugar. Él empezó a dormir en el coche que compraron cuando tenían una situación solvente, coche que obviamente no ha podido pagar hasta el momento. Ante esta situación, la arrendadora le permitió alojarse durante el plazo de un mes en el salón de la vivienda. Por todo ello estaban pagando 350 euros sin incluir los gastos comunes de agua, luz, etc.

Lo que sí consiguieron fue ayuda para enviar de vuelta a Colombia a las dos niñas menores, quienes están viviendo con familiares, tal y como cuenta Yolima con los ojos llenos de lágrimas, en contra de su voluntad, pero siendo conscientes de la realidad que tienen que atravesar.

El retorno es una opción que se han planteado más de una vez, aunque el hecho de regresar “*con las manos vacías*” no lo conciben, les cuesta aceptarlo. En el piso que han perdido tenían depositadas sus esperanzas de futuro, pues con la venta del mismo planificaron poder regresar a su país y retomar la vida allí. Además son conscientes de que en Colombia la situación económica no es buena, por lo que tendrían aún más difícil el empleo, a pesar de que contarían con cierto apoyo de la red familiar.

Sus planes son *aguantar* unos dos años y después volver a Colombia. En el momento de la entrevista, ambos albergaban la esperanza de encontrar un empleo, sabiendo que este hecho les haría “*ver las cosas de una forma diferente*”, como me decía Enrique.

Su deseo y posibilidad de futuro la ven en el alquiler de un apartaestudio para ellos tres. Yolima siente miedo por su hija en el piso donde viven ahora, el no conocer a la señora que les alquila la habitación ni a las personas que acuden al piso, le preocupa. Los tres tratan de pasar el menor tiempo posible en la vivienda. De cara al pago del siguiente mes ni Yolima ni Enrique tenían muy claro de dónde sacar el dinero para poder pagar el alquiler.

Dicen afrontar la situación de muy mala forma, Yolima llevaba tiempo con serios problemas para dormir por la noche. Su estrategia es “no pensar”, el ponerse a pensar le puede llevar a recaer en una depresión para la cual recibe tratamiento.

Se les hace tremendamente duro y cuesta arriba pensar en todo lo que tenían y cómo vivían hace un tiempo no muy lejano, y ver cómo por diversas circunstancias, personales y ajenas, conviven hoy con tantos sueños rotos y un presente bastante oscuro.

EXPERIENCIA DE UNA FAMILIA GITANA QUE PASÓ DE VIVIR EN UNA CHABOLA A UN PISO

Asociación Barró

Relata: **Manuela Mayoral**

Cuando me casé no tenía donde vivir y nos quedamos con mi padres a vivir en su piso. Estuvimos con ellos viviendo tres años y en ese tiempo tuve a mi hija. Yo, desde que me casé, estuve echando la solicitud de una vivienda en el IVIMA. Cada vez que había un sorteo íbamos a ver si nos había tocado. Íbamos con mucha ilusión, pero cuando terminaba el sorteo y veíamos que no nos había tocado, nos íbamos para casa muy desilusionados.

Mi suegra vivía en una chabola y ella también echaba la solicitud de una vivienda, con la suerte de que a ella le tocó un día. Cuando le dieron las llaves de su piso, mi suegra me dijo que si quería irme a vivir con ella, que me dejaba la habitación que más me gustase o que si quería vivir en la chabola, me la daba.

Yo me llevaba y me llevo bien con mi suegra, pero yo prefería vivir sola con mi marido y mi hija que ya tenía tres años. Así que cuando ella se mudó a su piso yo me mudé a la chabola.

La chabola era de tablas y el suelo de cemento. Mi padre hacía chapuzas, así que cuando me dieron la chabola, mi padre nos la arregló, levantó paredes de ladrillos por dentro para que no entrara el frío y me puso losetas en el suelo.

La chabola tenía dos habitaciones. En una de ellas, tenía el comedor junto con la cocina; en la otra habitación, tenía el dormitorio, con un armario, la cama de matrimonio y la cuna de la niña. La chabola no tenía ni agua, ni tenía baño.

Teníamos para todas las chabolas que allí estaban, una fuente que estaba a cincuenta metros de distancia. Allí en la fuente cogíamos el agua en garrafas que las utilizábamos para fregar, limpiar, lavarnos y para hacer la comida. Para lavarnos calentaba agua en una olla y en un barreño grande nos lavábamos en partes. Cuando llovía, la chabola se calaba de agua, ya que el techo era de madera y encima había una lona, el viento y la lluvia hacía que la lona se levantara y que se calara el agua dentro de la chabola. Muchas veces se calaba en el comedor y ponía un cubo en el sitio donde estaba la gotera, pero otras veces se calaba en la habitación y muchas de las veces era encima de la cama y teníamos que poner un cubo o una olla y dormíamos con la gotera al lado (estoy escribiendo la historia y me estoy riendo, pero verdaderamente lo pasaba muy mal, había noches que no dormía, no porque tuviera la gotera al lado que solamente con el ruido teníamos bastante, si no por vivir en las condiciones que vivíamos).

Fuera de la chabola cuando llovía, era un barrizal, si salías a por agua a la fuente cuando volvías a la chabola, te tenías que cambiar de arriba a bajo, de cómo te ponías de agua y barro y cuando íbamos por la tarde al culto, teníamos que ponernos unas bolsas de plástico en los zapatos para no mancharnos, aunque mi marido pudiese el coche al lado de la chabola.

Así y mucho peor lo pasamos durante cinco años. Yo y mi marido a causa de vivir así, no queríamos tener otro niño, pero los años pasaban, así que llevaba tres años en la chabola cuando tuve a mi otro hijo, que es niño. Yo seguía echando la solicitud de la vivienda, los cinco años que estuve en la chabola, pero sin que me tocara en ningún sorteo.

La E.M.V.S era la que se tenía que encargar de darnos una vivienda digna, pero por aquel tiempo decían que no había vivienda, las otras chabolas las derribaron porque las familias decidieron obtener dinero de la Junta de Compensación, pero ni nosotros ni mis cuñados, que vivían al lado, queríamos dinero, lo que queríamos era un piso así que, sin saber que es lo que sucedería con nosotros, nos quedamos en nuestras chabolas nosotros solos, ya que derribaron todas las chabolas del poblado. Estuvimos casi dos meses más allí, hasta que por fin nos llamaron para enseñarnos un piso. Yo no me podía creer que, después de pasar tanto tiempo y pasarlo tan mal, estuviéramos en un piso.

Así que cuando nos enseñaron el piso, nos volvimos locos, aunque era pequeño. El piso tenía dos habitaciones pero la de los niños era muy pequeña, era tan estrecha que tuve que poner literas y había que pasar de lado cuando teníamos que tapar a los niños de noche. La cocina también era muy estrecha, la vecina de abajo nos dio unos muebles de cocina pero eran todos de la parte de arriba ya que abajo no podíamos poner ningún mueble porque si no, no podíamos pasar solamente abajo cabían el fregadero, el frigorífico y la lavadora. Mi dormitorio estaba bien, me cabía la cama con las mesillas y el armario. El baño era pequeño y lo que tenía era una placa de ducha y el comedor era lo único grande, pero nosotros en ese momento no veíamos nada de eso. Si era grande o pequeño, no importaba, lo que veíamos es que era nuestro piso, un hogar seguro donde ya no nos mojaríamos, no pasaríamos frío, donde teníamos nuestro baño, donde ya no habría que salir a por agua a la fuente porque abrías el grifo y salía el agua corriente. Ya no tenía que poner agua a calentar para bañarnos, solamente teníamos que abrir el grifo. La ropa, ya no tenía que lavarla en la fuente o llevársela a mi madre, ya que teníamos la comodidad de tener una lavadora.

Era un lugar donde mis hijos se podían criar bien sin pasar necesidad. Cuando me dieron el piso, me lo adjudicaron con el derecho de poder cambiarlo a los cinco años ya que tenía dos hijos niño y niña y tenía el derecho de que me dieran un piso de tres dormitorios pero en ese tiempo no había ningún piso que me pudieran adjudicar de

tres dormitorios. En ese tiempo estábamos muy contentos y cuando llovía nos acordábamos de lo que pasábamos en la chabola, pero según pasaba el tiempo, veía la falta de que era muy pequeño y eche el cambio de vivienda para que, cuando Dios quisiese, nos lo cambiarán.

A los cinco años de estar allí, nos llamaron para cambiarlo y nos enseñaron otro muy cerca de donde vivíamos, era increíble, no lo podíamos creer, era un piso de segunda mano tiene tres dormitorios que son bastante grandes y con mucha luz.

El cuarto de baño tiene su bañera, pero no tan solo eso, sino que está alicatado con azulejos modernos con dos colores y su cenefa. La bañera, con su mampara de espejos, el mueble del lavabo y el espejo de encima. El comedor, es grandísimo y tiene una terraza que daba al exterior de la calle. Ahora hemos cerrado la terraza y mira si es grande, que me han hecho en la terraza un armario y he puesto un escritorio y los libros de mi marido. La cocina la han dejado amueblada con muebles rústicos y hasta una mesa igual que los muebles, nos han dejado, solamente he tenido que comprar las sillas. Comemos en la cocina, como yo siempre he deseado, las puertas son buenas y las dos que hay en el comedor tienen sus espejos. La puerta de la calle es blindada y hasta los techos nos los dejaron con escayolas. La vivienda tiene dos ascensores y está vallada por jardines.

Así que sin pensárnoslos dos veces, les dijimos que esa vivienda era para nosotros, ahora estamos viviendo aquí. Llevamos un año y medio y cuando llueve nos seguimos acordando de la chabola, cuando pasamos con el coche por delante de nuestra vivienda, tanto mi marido como yo, le damos gracias al Señor por lo que nos ha dado. Nos ha dejado tan marcados lo de vivir en una chabola, que yo creo que siempre nos acordaremos de cómo vivíamos y cómo vivimos ahora.

A veces la necesidad te obliga a estar en un lugar así pero creo que son muy pocas las personas a las que les gusta vivir en esas condiciones.

Hoja de suscripción

TRABAJO SOCIAL HOY y MONOGRÁFICO REVISTA 2008



NOMBRE (persona y/o entidad)

DIRECCIÓN

LOCALIDAD

PROVINCIA

CÓDIGO POSTAL

TELÉFONO

FECHA

OBSERVACIONES

COSTE DE SUSCRIPCIÓN A LA REVISTA

Incluye 3 números cuatrimestrales + 2 Monográficos semestrales + 1 Índice Temático

Organismos y particulares: 41,60 €

Colegiados de otros Colegios: 27,56 €

Enviar copia del carnet de colegiado.

Estudiantes: 19,76 €

Enviar copia carnet de estudiante

FORMA DE PAGO

- **Transferencia bancaria a la cuenta del Banco Popular**
Español, Sucursal 0001
(Of. Principal) de la C/Alcalá, 26. 28014 Madrid.

c.c.c. 0075-0001-88-060/64400/12

ENVIAR ESTE BOLETÍN, así como **copia de la transferencia bancaria** (en caso haber elegido esta forma de pago) a la siguiente dirección:

COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE MADRID
C/ Gran Vía, 16, 6 Izda. 28013 Madrid

O por Fax al 91 522 23 80

FIRMA DEL SUSCRIPTOR

PAUTAS GENERALES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS EN LA REVISTA **TRABAJO SOCIAL HOY**

1. Las páginas de la revista TRABAJO SOCIAL HOY, están **abiertas a todas las colaboraciones**: trabajos de reflexión, recopilaciones teóricas, experiencias prácticas, investigaciones, artículos (informativos, orientativos, ensayos), etc. que traten sobre Trabajo Social, Política Social o Servicios Sociales.
2. **Los artículos o trabajos deberán presentarse en formato papel acompañado de disquete o en formato electrónico, microsoft word o word perfect 6.0** e incluirán, en un documento aparte, los datos básicos del autor/es; nombre y apellidos, dirección, teléfono, e-mail, profesión, lugar de trabajo y puesto que ocupa; así como el número de colegiado.
Si el trabajo está realizado por varios autores, deberá indicarse el nombre del coordinador del grupo y el teléfono de contacto. El e-mail podrá publicarse si el autor lo expresa.
3. **La extensión de los artículos** no deberá superar las 20 páginas, mecanografiadas a doble espacio y con letra tamaño 12. Cada artículo deberá incluir unas palabras clave (entre 3 y 6) para realizar el índice anual y un resumen introductorio de 5 ó 10 líneas. En el caso de los trabajos de reflexión el número de páginas será de cinco, con las mismas características.
4. Los trabajos deberán remitirse por correo, a la **redacción de TRABAJO SOCIAL HOY, c/ Gran Vía 16-6º 28013 Madrid, o por e-mail a la dirección: publicaciones@comtrabajosocial.com**
5. **Los cuadros, tablas, figuras y mapas** deberán presentarse en documento/hoja aparte, debidamente elaboradas e indicando su lugar en el artículo.
6. Las anotaciones y referencias bibliográficas irán incluidas al final del texto y deberán ajustarse a algún criterio o normativa aceptado internacionalmente. En todo caso deberá incluir: APELLIDOS e inicial/es del nombre del autor/es, "Título del libro", nombre de la Editorial, ciudad o país donde se edita y año de la edición. En el caso de revistas: APELLIDOS e inicial del nombre del autor, "Título del artículo", nombre de la revista, mes, año y número de la misma y –páginas- que contienen dicho artículo. Las ponencias de Congresos y otros tipos de documentos, deberán estar debidamente referenciados para su posible localización por los lectores.
De igual manera, las ilustraciones que se consideren incluir en un artículo deberán estar referenciadas correctamente (mínimo: Autor y fecha).
7. **Cuando se citen** en un trabajo organismos o entidades mediante siglas, deberá aparecer el nombre completo la primera vez que se mencione en el texto.
8. **El firmante del artículo** responde de que éste no ha sido publicado ni enviado a otra revista para su publicación. Si se tratase de un artículo publicado, esta circunstancia se hará constar en el trabajo y se remitirá acompañado de la autorización de la entidad correspondiente para su posible reproducción en TRABAJO SOCIAL HOY.
9. **El Consejo Asesor** se reserva el derecho de rechazar los originales que no juzgue apropiados, así como de proponer al autor modificaciones y cambios de los mismos cuando lo considere necesario.
10. El Consejo Asesor de la Revista TRABAJO SOCIAL HOY y el Colegio de Diplomados en Trabajo Social de Madrid **no se hace responsable de las opiniones y valoraciones que realicen los autores cuyos trabajos son publicados.**

SERVICIOS DEL COLEGIO

SECRETARÍA

Atención Personal y Telefónica:

Lunes a Jueves de 9.00 a 14.00 y de 16.00 a 18.30 h.

Martes de 9.00 a 18.30 h. ininterrumpidamente

SERVICIO DOCUMENTACIÓN

Previa cita en la Secretaría del Colegio

ASESORIA JURÍDICA

Previa petición de hora en la Secretaría del Colegio

SALA DE REUNIONES

Previa solicitud en la Secretaría del Colegio

madrid
social

1x3000



Colegio Oficial
Trabajadores Sociales
de Madrid

www.comtrabajosocial.com



colegio oficial
de trabajadores
sociales