

Vivienda

Número 3. Enero 2009

Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007

Conclusiones, recomendaciones y propuestas

- **Presentación**
- **El mercado de la vivienda y la exclusión residencial.**
- **Evolución de las políticas de vivienda en España. Nuevo contexto.**
- **Vivienda y población gitana. Análisis de situación.**
- **Recomendaciones y propuestas.**

Presentación



La comunidad gitana española ha mejorado su situación social y sus condiciones de vida en las últimas décadas, gracias a que también se ha podido beneficiar, como el conjunto de los españoles, de los logros del Estado del bienestar. Sin embargo, aún hoy, continúa siendo uno de los grupos sociales más desfavorecidos y afectados por los procesos de exclusión social y discriminación.

No se trata sólo de personas con bajos niveles de renta, con dificultades para incorporarse al mercado de trabajo o necesidades en ámbitos clave como la vivienda, la educación o la salud. Son también personas que forman parte de la principal minoría étnica europea (más de 9 millones de personas) y española (más de 650.000), y para quienes el reconocimiento y promoción de su cultura, la discriminación directa e indirecta que padecen, la imagen social negativa y la escasa sensibilización del conjunto de la sociedad hacia ellos, son cuestiones centrales que nunca han sido verdaderamente abordadas.

La exclusión residencial de la población gitana es un aspecto clave de su situación de discriminación social. A pesar de los indudables avances que en el terreno del acceso a una vivienda digna se han producido en las últimas décadas 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.

Debido a ello, desde la Fundación Secretariado Gitano se replanteó la necesidad de estudiar y analizar la actual relación entre población gitana y la vivienda.

Consecuentemente, en el marco del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la FSG, se puso en marcha el *Plan de actividades para favorecer el acceso de la población gitana a la vivienda*. Una de estas actividades ha sido la de crear una fuente de información, en forma de *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España*, con el fin de conocer la situación de esta comunidad respecto a la vivienda.

El punto de partida ha sido el *Mapa de la Vivienda Gitana en España* que realizó el Grupo Programa de Asesorías de Servicios Sociales (Grupo Pass) en 1991, por encargo de la Subdirección General de Estudios y Estadística del Ministerio de Asuntos Sociales. Este precedente ha sido, hasta el momento, una referencia para el análisis de diversos temas relativos a la población gitana. Asimismo, esta primera investigación generó una metodología de trabajo, hasta entonces inexistente, que ha supuesto la base del presente estudio.

El *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007*, se ha realizado a partir de esa metodología, que apoyada en una extensa red de informantes, creada a tal efecto con la coordinación de la FSG, ha asumido el considerable esfuerzo que realizar el trabajo de campo de la presente investigación ha supuesto. Gracias a esta labor se ha obtenido información que, entre otros aspectos, ha posibilitado efectuar una estimación relativa al número de viviendas de la población gitana en España, conocer su ubicación y distribución en el territorio, y disponer de información respecto a las principales características del hábitat y de la propia población de etnia gitana. Y ésta es la información principal que se presenta en los diferentes documentos que componen el *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007*.

Asimismo la realización de este Estudio ha supuesto la oportunidad abordar, pasados más de 15 años, la necesaria actualización de los datos del estudio del Grupo PASS, establecer comparaciones con la realidad actual y analizar, así, la evolución de esta cuestión durante el periodo de tiempo comprendido entre un estudio y otro. ●

El mercado de la vivienda y la exclusión residencial

La vivienda es una necesidad social de primer orden y como tal uno de los derechos fundamentales de las personas. Vivienda y hábitat juegan un papel central en los procesos de exclusión/inclusión social de los grupos y las personas más desfavorecidas, en la medida en que una vivienda digna y un hábitat integrador son la llave para acceder a otros recursos, servicios y derechos y abren oportunidades a la convivencia y la cohesión social¹. Por el contrario, hábitat degradados y alojamientos indignos ciegan las posibilidades de promoción de las personas y acaban convirtiéndose ellos mismos en el principal factor agravante de las dinámicas de exclusión.

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.

La vivienda² más allá de una “mercancía”, es un “hogar”. Es el espacio en el que habitamos, a través del cual establecemos nuestra vida y nuestras referencias sociales, un espacio en el que construimos nuestra identidad, el lugar de la familia y la socialización, de actividad y relación social, con frecuencia es lugar de trabajo, y es el lugar desde donde nos relacionamos con el mundo exterior a través de intercambios y servicios.

La exclusión social relacionada con la vivienda y el entorno o medio en el que se ubica, está en gran medida originada por la lógica por la que se rigen los mercados de suelo y vivienda. Por ello, dado que la vivienda, más allá de ser exclusivamente un bien de mercado, constituye una necesidad básica para las familias y otras posibles unidades de convivencia, resultan justificadas las demandas de una mayor presencia pública en el sector. Especialmente, cuando el notable incremento de los precios que, entre 1997 y 2007, ha experimentado el mercado de la vivienda aumenta las probabilidades de que se produzcan desigualdades, segregación y exclusión residencial entre los grupos sociales más vulnerables. Y es que, tal como se exponía en el apartado anterior, la vivienda y el hábitat representan aspectos claves en nuestra organización social.

Los importantes porcentajes de renta que frecuentemente han de destinar las familias para acceder a una vivienda en propiedad, llegando a desencadenar problemas ante el impago de hipotecas,

ha aumentado la expulsión de amplias capas sociales del mercado libre de vivienda. De hecho, cabe destacar la probabilidad de que se incrementen las desigualdades sociales en función del patrimonio inmobiliario, en un mercado en el que dominan las transacciones de compra-venta frente al alquiler.

Por otra parte, las elevadas proporciones de viviendas secundarias y destinadas al turismo, provocan que los problemas de vivienda generalmente no estén relacionados con la falta de construcción de nuevas viviendas. De hecho, la estimación del parque de viviendas³ refleja, que entre 2001 y 2006 se han construido 2.825.255 viviendas nuevas que suponen un aumento cercano al 13,4%. La lógica productivista del sector inmobiliario y el carácter especulativo del mercado explican los frecuentes ejemplos de desarrollos urbanísticos superiores a las perspectivas de creación de nuevos hogares, junto con el alza de precios y la exclusión residencial a la que se hace referencia. Precisamente, resultan previsibles ciertos problemas relacionados con el acceso a la vivienda ante la falta de equilibrio entre la generación de crecimiento económico y la perspectiva de que se trata de un bien necesario e imprescindible para la inclusión social.

Como consecuencia de la exclusión del mercado de la vivienda, es excesivamente frecuente la adopción de estrategias como las de alargar el periodo de residencia en el domicilio familiar o compartir vivienda en edades y situaciones vitales de formar nuevos hogares. Situaciones que entre capas sociales vulnerables pueden llevar al hacinamiento.

– El proceso de sedentarización es una de las claves que explican la actual diversidad residencial de la comunidad gitana en España

1 Fundación Secretariado Gitano. “Vivienda y comunidad gitana. Orientaciones estratégicas”. Área de Vivienda FSG. Manuscrito no publicado, 2006, 14 p. En la Web: [http://www.gitanos.org/forosVivienda/Marco estratégico de vivienda Fundación Secretariado Gitano 2006.pdf](http://www.gitanos.org/forosVivienda/Marco%20estrat%C3%A9gico%20de%20vivienda%20Fundaci%C3%B3n%20Secretariado%20Gitano%202006.pdf)

2 Cortes, Luis. *Hablando sobre la exclusión residencial*. Madrid: Cáritas Española, 1997.

3 Ministerio de la Vivienda. Estimación del Parque de Viviendas, 2001-2006. (<http://www.mviv.es>).

Ante estas situaciones, resulta llamativa la escasa incidencia de las políticas públicas para poner freno a la escalada de precios de la vivienda. A pesar de que en ocasiones se han movilizado importantes cantidades de recursos, según las estadísticas del Ministerio de la Vivienda, la construcción de viviendas nuevas de protección pública tan sólo supuso el 8,9% (58.257) sobre el total de las viviendas construidas (597.632) en el 2006⁴. Por ello la proporción de personas interesadas en formar nuevos hogares que sufren los efectos de la dinámica residencial descrita resulta muy superior a la construcción de vivienda protegida.

Por otra parte, y tal como denuncian diversas entidades sociales, la actual política de vivienda social destina la mayor parte de los recursos a las viviendas en el régimen de propiedad de VPO a través de sorteos públicos, frente a otros posibles sistemas de vivienda social. De esta forma, en la mayor parte de los casos, para acceder a determinadas ayudas públicas han de cumplirse ciertos requisitos que difícilmente cumplen los colectivos más desfavorecidos.

En numerosas ocasiones, se trata de requisitos que priman hábitos de vida y condiciones económicas que tradicionalmente y de forma generalizada no son las que se han dado entre la población gitana. Algunos ejemplos son los requisitos de un trabajo formal (con un contrato formalizado y estable, etc.), capacidad previa de ahorro y de endeudamiento para acceder a un crédito hipotecario, la realización de la declaración de la renta, etc.

Diversidad residencial de la comunidad gitana en España. Claves de comprensión

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, produciéndose situaciones especialmente vulnerables, que complican aún más el panorama combinado de mala imagen, rechazo social y barrera para la inclusión social.

Este proceso de sedentarización, la heterogeneidad de los procesos de inclusión social, así como el relativo desarrollo del Estado del Bienestar han constituido algunas de las claves más importantes para comprender la diversidad residencial y social de la población gitana en la actualidad.

Junto a ello cabe mencionar la importancia de las formas específicas de interactuar que los diferentes grupos de personas gitanas mantienen con el entorno social, político y cultural, y cuyas raíces habría que buscarlas en lo que se viene llamando la "especificidad gitana". A este nivel existen en España diferentes comunidades

- De la ausencia de un techo digno se derivan graves situaciones de insalubridad, ocupaciones irregulares, actitudes de simple supervivencia y, en definitiva, imposibilidad de progresar personal y socialmente

gitanas que perciben, valoran y actúan en relación a la vivienda según el resultado del binomio necesidades/ posibilidades de acceso.

La percepción de las propias necesidades de disponer de vivienda, varían en función de la ocupación y los lugares y condiciones donde se ejerce. Es evidente que la normalización del trabajo y la autonomía personal en las relaciones socio-económicas contribuyen en alto grado a la integración social. Por el contrario, las dificultades para una plena participación social se acentúan debido al proceso de cronificación de las condiciones de pobreza y al lastre histórico-cultural de tratamiento excluyente que sufre el pueblo gitano de parte de la sociedad mayoritaria.

En cualquier caso, la persistencia del chabolismo es la expresión máxima de la exclusión social sufrida por los gitanos. De la ausencia de un techo digno, se derivan graves situaciones de insalubridad, ocupaciones irregulares, actitudes de simple supervivencia, falta de recursos básicos y, en definitiva, la imposibilidad patente de progresar personal y socialmente.

Las políticas de vivienda pública a partir de los gobiernos democráticos de nuestro país, han incidido de forma definitiva en el arraigo de muchas familias gitanas en entornos urbanísticos y residenciales normalizados, superando en parte los procesos de exclusión descritos. Pero la coyuntura socio-económica actual añade, junto al chabolismo no resuelto, nuevas amenazas para el acceso a la vivienda de la población en general y de los gitanos y gitanas en particular. El encarecimiento del precio de la vivienda, la escasez de suelo disponible y los complejos sistemas para su adjudicación, la falta de promoción de vivienda protegida, etc. vienen dificultando la disponibilidad de una vivienda digna para muchas familias.

Además la ausencia de políticas sostenidas e integrales y la adversa evolución del mercado inmobiliario hace que en aquellos casos en los que se habían producido avances, la regresión sea patente. Los barrios en que los 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.

Por tanto, resulta clara la necesidad de desarrollar políticas activas que den continuidad a la labor efectuada en materia de vivienda durante décadas pasadas. De lo contrario, se correría el peligro de ampliar la proporción de infraviviendas y el resurgimiento de fenómenos que, como el chabolismo, todavía son excesivamente frecuentes entre la comunidad gitana. ●

4 Ministerio de la Vivienda. Estimación del Parque de Vivienda Protegida 2001-2006. (<http://www.mviv.es>).

Evolución de las políticas de vivienda en España. Nuevo contexto.

El objeto de la legislación de la vivienda debería consistir en la regulación legal del mercado de la vivienda y del servicio público de vivienda con el fin de garantizar el derecho a la misma, del mismo modo que debe regularse un mercado y un servicio público de educación o un mercado y un servicio público de salud, para dar respuesta al derecho a la educación o a la salud en una economía social de libre mercado.

Las políticas de vivienda en España han sido básicamente una actividad de fomento y de regulación de la actividad privada de promoción de viviendas, políticas de fomento para el sector a través de ayudas a los promotores y compradores. Se ha trabajado más para la promoción del mercado inmobiliario como motor económico que para garantizar el acceso generalizado a la vivienda.

Se ha generado así, de manera general y especialmente para las clases medias, la consideración de la vivienda como inversión, y no como un derecho, como un bien de uso. Al bajar el precio del dinero, el coste de las hipotecas compite favorablemente frente al coste de los alquileres. De este modo se va consolidando el sentido de la propiedad de la vivienda como una perspectiva normal.

En esta línea de favorecer el acceso a la propiedad de una vivienda, se han desarrollado diversas técnicas de regulación de apoyos a esta adquisición, los más relevantes son: reservas de suelo para vivienda protegida, equipamientos de viviendas rotacionales, subvenciones al alquiler a través de las redes de mediación y de incorporación de inmuebles al mercado de alquiler, patrimonio municipal del suelo, áreas de tanteo y retracto así como de rehabilitación integral y ayudas destinadas al fomento de la auto rehabilitación.

En la perspectiva de desarrollar una política de vivienda planificada que permita garantizar el derecho a la vivienda, es fundamental la reserva de suelo para vivienda protegida. La regulación legal de reservas de suelo para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública se puede entender como un porcentaje de viviendas calificadas en un sector (substitución) o la introducción expresa de la zonificación para la creación de nueva vivienda.

Cambios de signo y tendencias actuales

En el nivel de la gestión pública es cada vez más notoria la voluntad de cambiar el signo de las políticas desarrolladas: dejar de promover la vivienda como valor de cambio, como valor patrimonial, para desarrollar la promoción de vivienda social y de alquiler destinada a los colectivos que precisan de soporte público temporal o indefinido.

La existencia misma de un Ministerio de la Vivienda y de Consejerías de Vivienda en algunas Comunidades Autónomas, el desarrollo de Planes sensibles para el reequilibrio, la activación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y de los Consejos autonómicos, crean marcos oportunos para la gestión de ese nuevo enfoque político, al mismo tiempo que genera posibilidades de que en el futuro se den sinergias interesantes.

Se ha empezado a comprender que hay que aplicar nuevos sistemas y asumir la necesaria diversificación de los recursos para el acceso a la vivienda. Por ejemplo, la intermediación para el alquiler, gestión pública de viviendas privadas que se ceden para alquilar, gestión de ONG's como tutoras de procesos de inclusión a partir del acceso a una vivienda, etc.

Algunas experiencias en la erradicación del chabolismo ofrecen modelos eficaces para su aplicación en los distintos lugares donde aún padecen, muchas familias gitanas, la más evidente carencia de una vivienda digna.

Por todo ello, parece que asistimos a un nuevo contexto, a un escenario de oportunidades para conseguir una lucha más eficaz contra la guetización y a favor de la inclusión social y residencial de la totalidad de los ciudadanos españoles en general y de la comunidad gitana en particular. ●

– La reserva de suelo para vivienda protegida es fundamental para desarrollar una política que permita garantizar el derecho a la vivienda

Vivienda y población gitana: análisis de situación

El contexto general analizado

Los resultados del Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007 hacen referencia al total de viviendas detectadas (91.965) y barrios/asentamientos (2.948) en las que éstas se ubican.

Dichas viviendas y barrios componen mayoritariamente el hábitat de la comunidad gitana en los 1.150 municipios a los que alcanza el estudio. Asimismo, y siguiendo la metodología empleada en 1991, se ha estimado que el alcance del estudio asciende a una población compuesta por 457.307 personas de etnia gitana (municipios de más de 5.000 habitantes).

Distribución residencial de la población gitana:

Al igual que ya sucedía en 1991, continúan siendo las Comunidades Autónomas de Andalucía, Comunidad Valenciana, Madrid y Cataluña en las que se ha identificado un mayor número de viviendas (63.661 entre las cuatro, el 69,2% de las viviendas identificadas) habitadas por gitanos/as.

Son estas mismas Comunidades Autónomas las que ya en 1991 albergaban el 69,7% de las viviendas identificadas y que, en la actualidad, suponen el 57,1% del conjunto de viviendas en España (INE, 2001).

Si bien es cierto que se aprecia una diferencia de en torno a 12 puntos porcentuales entre la población gitana y el conjunto de la población, esta diferencia obedece a los ya históricos procesos migratorios del campo a las grandes ciudades sin que posean mayores consecuencias en la actualidad. Así, en función de los datos recabados, resulta correcto juzgar que la distribución de la población gitana en la geografía española no se rige por patrones muy diferentes a los del resto de la sociedad.

Tendencias demográficas detectadas

Se constata una estabilidad de la residencia incluso en las mismas áreas urbanas. El 83,1% de las viviendas se ubican en barrios con más de 15 años de antigüedad como lugar de residencia de una comunidad gitana. Pero también se ha identificado la existencia de algunas comunidades gitanas que no cuentan con una residencia estable, 314 “viviendas móviles”.

Los crecimientos de población que por cada barrio se reflejaban en el estudio de 1991, son significativamente inferiores en la actualidad. Si la red de informantes señalaba en 1991 que el 55% de los barrios donde habitan poblaciones gitanas tendían a crecer, en la actualidad estos casos se han reducido al 36,5% de los barrios/asentamientos. Por lo tanto, ya que las viviendas de estos barrios han asumido los crecimientos de población de 1991, no parece que puedan ser la causa de nuevos rebrotes de chabolismo. Así, estos fenómenos más bien harían referencia a tendencias

	1991	2007
Municipios	900	1.150
Barrios/asentamientos	1.855	2.948
Viviendas	59.245	91.965

– Mas de un tercio de la población gitana reside en Andalucía, las siguientes en importancia: la Comunidad Valenciana (13,4% del total), Madrid (10%) y Cataluña (9,9%)

crecientes, entre ciertos colectivos de población gitana, de exclusión social y residencial.

No obstante, se constata la existencia todavía de numerosos barrios en los que se aprecia un crecimiento de la población gitana, que junto al hacinamiento en las viviendas, suponen nuevos retos para las políticas de vivienda. En concreto, respecto a este último caso, conviene resaltar la identificación de barrios completos (7,8%) en los que la media de personas por vivienda es superior a siete.

Hábitat y condiciones residenciales

Diversidad de condiciones residenciales	2007	
	Nº de viviendas	%
Vivienda unifamiliar independiente	12.517	13,7%
Vivienda unifamiliar adosada o pareada	17.126	18,8%
Piso o apt. en edificio de menos de 10 viviendas	24.272	26,6%
Piso o apt. en edificio de más de 10 viviendas	26.384	29,0%
Vivienda situada en edificio destinado principalmente a otros fines	196	0,2%
Viviendas muy deterioradas	6.223	6,8%
Chabolas, cuevas y similares	3.578	3,9%
Sankis, barracones o viviendas de transición similares	500	0,5%
Viviendas móviles	314	0,3%

La clave para comprender la relación entre vivienda y comunidad gitana en España es asumir la diversidad de situaciones y condiciones residenciales existentes.

La tónica imagen social que identifica al pueblo gitano con el chabolismo es desmentida con datos que muestran que la mayoría de sus viviendas son unifamiliares o colectivas (88,1%) y únicamente el 3,9% son chabolas o cuevas. Además, sus lugares de residencia se ubican mayoritariamente en el entramado urbano (88%) y sólo un 6% son asentamientos segregados.

Sin embargo, también son ciertas las denuncias referentes a la desigualdad en cuanto a las condiciones residenciales entre la población gitana y el conjunto de la población española, así como las afirmaciones de que en nuestra sociedad actual resulta difícilmente justificable la existencia de situaciones como el chabolismo y grandes focos de infravivienda.

Tipologías de barrios o asentamientos

La concentración residencial de la población gitana en determinadas zonas urbanas y barrios ha constituido tradicionalmente una de las claves de la relación entre vivienda y comunidad gitana. El 92,6% de los hogares de población gitana están ubicados en barrios con concentraciones superiores a las diez viviendas de personas de este origen. Se trata de una consecuencia de la segregación que impone el mercado de vivienda, a la vez que refleja una estrategia de la comunidad gitana ante posibles procesos de marginación y rechazo por motivos étnicos.

Por otra parte, la ubicación en la trama urbana de las viviendas de población gitana refleja que una gran parte de estas viviendas se encuentran en barrios periféricos (38,5%), mientras que los asentamientos segregados suponen un 5,0%.

Localización en el entramado urbano	2007	
	Nº de viviendas	%
Centro histórico/Casco antiguo	12.687	14,7%
Barrio de 1ª o 2ª expansión	21.519	25,0%
Barrio periférico	33.161	38,5%
Asentamiento segregado del núcleo urbano	4.297	5,0%
Viviendas dispersas e integradas en el municipio	14.553	16,9%

Tipologías de vivienda y hábitat

De forma similar a como sucede respecto al conjunto de la población, también para la comunidad gitana son un tipo de residencia muy frecuente las viviendas situadas en edificios en altura. El porcentaje de hogares de población gitana formados en este tipo de viviendas asciende al 55,6%.

En ámbitos rurales, municipios más pequeños y algunos barrios periféricos de grandes ciudades resulta más frecuente la residencia en viviendas unifamiliares. En total se han identificado 29.643 viviendas de este tipo, que representan el 32,5% sobre el total de las identificadas.

El acceso a la vivienda ha sido a través de la protección pública, ya sea en régimen de alquiler o propiedad, y se corresponde con el 51,1% de los hogares del estudio. La población gitana que sí ha podido acceder a la vivienda, tanto en régimen de propiedad, como

de alquiler, como a través del mercado libre o beneficiándose de políticas públicas de vivienda social, constituyen la mayoría (93,1%) en contraste con los restantes hogares de población gitana (6,8%) que ha accedido a la vivienda a través de otros medios como pueden ser la ocupación ilegal, la autoconstrucción de viviendas/chabolas, el uso de “viviendas móviles”, etc.

– Desde 1991 ha mejorado la situación de la población gitana, pasando de un porcentaje de infravivienda del 31% al 12% actual

Clasificación de las viviendas de población gitana en función del medio de acceso	2007	
	Nº de viviendas	%
Vivienda libre	38.161	42,1%
Vivienda protegida	46.382	51,1%
Otras formas de acceso a la vivienda	6.196	6,8%
Subtotal	90.739	100%
NS/NC	1.226	
Total	91.965	

De hecho, este 6,8% de la categoría “otras formas de acceso a la vivienda” debe relacionarse con el 5,1% que refleja la suma de las “viviendas situadas en edificios destinados a otros fines”, las “chabolas, cuevas y similares”, los “sankis, barracones o viviendas de transición similares” y las “viviendas móviles”.

Los casos que reflejan la exclusión residencial

A partir de las diferentes tipologías de vivienda y hábitat mostradas, se extraen algunos casos que reflejan los problemas de exclusión residencial que entre la comunidad gitana pueden apreciarse.

Y es que, a pesar de que la vivienda es una necesidad social de primer orden, una parte importante de las identificadas en este estudio se encuentran en condiciones inadecuadas. Es decir, con deficientes condiciones de salubridad e higiene, deterioro del entorno físico y social, o bien se trata de viviendas de transición, en “barrios de tipología especial” y con situaciones que se cronifican de chabolismo o hacinamiento. Es más, se corre el peligro de que se produzcan rebrotes de estas situaciones entre poblaciones que ya habían alcanzado mayores cuotas de bienestar social.

Entre los casos más extremos, pueden identificarse núcleos de infravivienda situados tanto en antiguos polígonos de viviendas de promoción pública como en cascos antiguos y en asentamientos chabolistas o barrios de tipología especial que todavía persisten. Entre las tipologías de estas viviendas se distinguen chabolas y cuevas, sankis y viviendas de transición, las viviendas situadas en edificios destinados a otros fines, etc.

Todas estas tipologías de barrios y viviendas suponen realidades que se deben a factores como la propia exclusión económica que provocan los precios del mercado libre, e incluso protegido, pero que también van generalmente unidas a otros procesos de exclusión social como la cultura de la marginación y estigmatización en la que todavía viven algunas comunidades gitanas. Estas viviendas cuya tipología o estado de la edificación indica un limitado grado de calidad y habitabilidad ascienden al 11,9% de los hogares de población gitana identificados.

Núcleos de infravivienda

Entre el conjunto de viviendas identificadas las que se han considerado como viviendas muy deterioradas ascienden al 6,8%.

Infravivienda	2007	
	Nº de viviendas	%
Vivienda situada en edificio destinado principalmente a otros fines	196	0,2%
Viviendas muy deterioradas	6.223	6,8%
Chabolas, cuevas y similares	3.578	3,9%
Sankis, barracones o viviendas de transición similares	500	0,5%
Viviendas móviles	314	0,3%

Se trata, en números absolutos, de 6.223 viviendas, que se encuentran en mayor medida en áreas urbanas en las que existe una mayor concentración de población gitana, como barrios periféricos y cascos antiguos en los que la degradación física y social sufrida ha facilitado la residencia de éstas comunidades gitanas. Aunque la mayoría de las zonas poseen los equipamientos básicos y comunes, todavía sorprende su inexistencia en algunos barrios "gitanos" y es previsible que su estado en otros barrios no sea el adecuado.

Estas situaciones, junto con la falta de remodelaciones de antiguos edificios en cascos históricos y el hacinamiento de personas –derivada de la ya citada inaccesibilidad a una vivienda– han ocasionado lo que se ha llamado "chabolismo vertical". Se trata del deterioro y la precariedad de una parte importante del parque de viviendas (humedades y goteras, desgaste de cimientos, grietas, etc.). Aunque en términos relativos resultan escasos, se han constatado casos extremos: en torno al 4% de las viviendas no poseen agua corriente y un 4,2% no cuentan con distribución de electricidad. Estos porcentajes ascienden respectivamente al 10,4% y 17,3% en el caso de las viviendas muy deterioradas y al 50,5% y 44,5% en el de chabolas, sankis y viviendas móviles.

Puesto que estas situaciones se dan entre colectivos con rentas más bajas, estos hechos frecuentemente también conllevan el deterioro social de la zona. En este sentido cabe señalar algunos datos como que en el 24,7% de los barrios donde reside la población gitana se aprecian situaciones de especial vulnerabilidad o que el estado de los edificios es malo o muy malo en el 24,8%.

Chabolismo y asentamientos segregados

Los hogares de población gitana que se agrupan bajo la categoría "chabolas, cuevas y similares" apenas representan un 3,9%. Las 3.578 chabolas identificadas constituyen la parte más grave y preocupante de los problemas de acceso a la vivienda existentes en España. Pero dentro de esta realidad también ha de incluirse la de los poblados de realojo o barrios de tipología especial (500 sankis, barracones o viviendas de transición prefabricadas) que al igual que los asentamientos chabolistas han acabado convirtiéndose en zonas marginales, mal comunicadas y alejadas, y sin la dotación de servicios y equipamientos básicos.

Alrededor de un 5% de los barrios identificados realmente constituyen asentamientos segregados, y aunque el número de viviendas que

– Todavía hoy hay más de 10.000 hogares donde viven personas gitanas en condiciones inadecuadas.

– Aún existe un 4% de viviendas que se encuentran segregadas en asentamientos chabolistas.

en ellos existe no es muy elevado (4.297), su tipología y estado de las edificaciones, la falta de instalaciones en los alojamientos y en la dotación de servicios y equipamientos básicos, implica la existencia de realidades sociales enormemente complicadas, más allá de las extremas condiciones físicas y urbanísticas. Además, esta segregación, física pero que también hace referencia a las desigualdades sociales que las condiciones residenciales imponen, dificulta enormemente la convivencia entre la comunidad gitana y el resto de población del municipio. La existencia de estos asentamientos es difícilmente justificable en la actualidad.

Conclusiones. Avances y retrocesos en el acceso de los gitanos a la vivienda

Vista la importancia de la vivienda desde la perspectiva no sólo de cumplimiento con los derechos fundamentales y de los derechos reconocidos por la Constitución Española, sino también desde la perspectiva de la plena incorporación a la sociedad en toda su globalidad, hay que reconocer los avances logrados, pero también los límites y retrocesos.

Muchos de los logros, límites y retrocesos que experimentan los gitanos vienen condicionados por el proceso histórico vivido, el grado de superación de la discriminación que tradicionalmente sufren, la legislación impuesta y las políticas desarrolladas.



Destaca en primer lugar la constatación de que numerosas familias gitanas y familias mixtas se han asentado desde hace muchas décadas en diferentes territorios, con larga experiencia de interacción, simbiosis y simpatía con el entorno físico y social. Frecuentemente estos casos han dado lugar a situaciones en las que si bien no se observa una pérdida de identidad gitana, ésta se percibe en el entorno que le rodea como anónima o no específica. Muy raramente este sector es objeto de estudio, ya que es considerado incluido socialmente y difícilmente cuantificable. Pero es importante tenerlo en cuenta en el haber de los logros en nuestra sociedad.

Sin embargo, grupos importantes de familias gitanas y no gitanas han accedido en décadas pasadas a viviendas de promoción pública construidas en barrios de nueva generación a lo largo de los años 60-80. Y en algunos de estos casos la falta de actuaciones sostenidas⁵ en el tiempo ha generado una nueva tipología de problemas, tales como:

- La concentración de población gitana (y de otros grupos vulnerables) en determinados barrios.
- El deterioro de las viviendas, del entorno y por consiguiente de la convivencia.
- El hacinamiento, como resultado a los problemas de accesibilidad de las nuevas generaciones de familias.

Considerando el requisito de la accesibilidad como "posibilidad de disponer de una vivienda sin que este derecho suponga un quebranto excesivo de los recursos económicos que se disponen para vivir"⁶, hay que destacar como problema central la persistencia del chabolismo y la infravivienda como paradigma de la exclusión social, y de la timidez institucional para afrontar su resolución.

A estas realidades habría que sumarles los barrios de tipología especial, creados como forma de paso temporal a viviendas normalizadas, y que debido a su permanencia y cronicidad se han transformado en formas organizativas segregadas, fuertemente excluidas.

Por último cabe destacar las nuevas realidades a las que habrá que hacer frente. Nos referimos a las agrupaciones de familias gitanas procedentes de Europa del Este, y de las agrupaciones familiares que desarrollan una cierta itinerancia dentro del Estado español, o por el Sur de Europa. ●

– Hay que destacar la persistencia del chabolismo y la infravivienda como paradigma de exclusión social, y la timidez institucional para afrontar su resolución

5 Vicky Oteiza (comp.). *Un lugar para vivir. Experiencias de exclusión residencial y de cómo salir de ellas en el estado español*. Gobierno de Navarra. Colección Estudios Sociales.

6 Fernández, Celia; Pilar Plaza Gutierrez; Luis Cortes Alcalá. "Vivienda y exclusión residencial". En: Aguilar, Manuel (coord.). *La exclusión multidimensional en el espacio urbano : investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Kab-Dong Cho, Begoña Pérez. Madrid: Comunidad de Madrid, 2003. pp. 287-403.

Recomendaciones y propuestas

Recomendaciones

1. Desarrollo de políticas integrales e integradoras

Una consideración previa y básica es que la vivienda ha de ser considerada un bien de primera necesidad y, por tanto, el logro del acceso universal a una vivienda en las condiciones adecuadas también ha de ser el objetivo de políticas públicas. Por lo que las políticas de vivienda han de entenderse como una parte del conjunto de políticas sociales existentes en nuestro país.

Es necesario un desarrollo de políticas integrales. Además de considerar las políticas de vivienda en el mismo bloque que el resto de políticas sociales, éstas han de contemplar medidas orientadas a la prevención de riesgos de exclusión social, la convivencia y la cohesión social. Es decir, junto a las condiciones residenciales, la atención social, la salud, la educación y formación, la ocupación o las relaciones sociales y vecinales son otros factores intervinientes en la calidad de vida de la población de etnia gitana a tener en cuenta. De lo contrario, en aquellas situaciones más vulnerables, fácilmente podrían producirse retrocesos en cuanto a la situación que con respecto a la vivienda ya ha logrado alcanzar parte de la comunidad gitana.

De hecho, una de las enseñanzas que se han obtenido de algunas de las intervenciones efectuadas en el pasado es que, cuando únicamente se promueve un cambio de vivienda en aquellos hogares que atraviesan por más dificultades, frecuentemente resurgen otros problemas que a la larga pueden desembocar de nuevo en el chabolismo o infravivienda. Es decir, que además de actuar mediante la construcción de nuevas viviendas, en la remodelación urbana de barrios físicamente degradados o en la gestión del parque de vivienda social existente, será necesario atender el resto de problemas sociales.

2. Estrategias de actuación estables y sostenibles

Por otra parte, todas las estrategias a desarrollar en materia de política de vivienda o de diversos tipos de reforma urbanística, además de fomentar la accesibilidad a una vivienda en condiciones dignas, han de ser estables y sostenibles en el tiempo. Esto supone que para hacer frente a posibles rebrotes de chabolismo e infravivienda, las estrategias a desarrollar no pueden ser intervenciones aisladas sino que debe de existir una continuación en las políticas de vivienda implementadas. Más allá de la gestión de las viviendas sociales y los procesos de realojamiento, dichas estrategias han de contar con diseños para la consecución de objetivos a largo plazo





mediante programas de seguimiento y posterior acompañamiento de los servicios sociales a las familias realojadas. En este sentido resultará clave el papel de profesionales de la educación social y el trabajo social en la promoción de la adaptación de las familias a su nueva vivienda y la integración en un nuevo entorno físico y social.

3. Actuaciones coordinadas y en partenariatado

El que la realidad relativa a la vivienda y la comunidad gitana sea asumida por el conjunto de agentes intervinientes será un aspecto clave para que se produzca la colaboración y el trabajo conjunto de diferentes administraciones públicas y entidades sociales. En este sentido, resulta fundamental el diseño y desarrollo de políticas generales en las que se impliquen conjuntamente diversas instituciones públicas dedicadas a distintos temas (sanidad, servicios sociales, educación y formación, empleo, vivienda, etc., pero también a cada una de las diferentes escalas administrativas (nivel estatal, autonómico y local). Una garantía del éxito de las políticas de vivienda será la adecuada previsión de las necesidades locales y autonómicas a partir del consenso y colaboración anteriormente señalados.

4. Medidas de carácter general, inclusivas para las familias gitanas

Las políticas en materia de vivienda deberían tener carácter de universales y participativas. Es decir, que constituyan políticas generales a partir de las que poder establecer cuotas para aquellos colectivos objetivo, cuidando que su aplicación práctica no dificulte precisamente que sean beneficiarios aquellos grupos o personas en situaciones más vulnerables. A su vez, estas cuestiones requieren que los intereses del conjunto de agentes implicados queden reflejados e incluso pactar y consensuar determinadas intervenciones y actuaciones. Para ello, será necesario:

a) Promover la participación de la población gitana. Alcanzar cuotas significativas de consenso y apoyo de los colectivos que conocen el problema y son susceptibles de ser beneficiarios de las política de vivienda, es frecuentemente una garantía de éxito de las decisiones políticas. Para ello, será necesario fomentar la reflexión conjunta respecto a las especificidades de la relación entre población gitana y vivienda en aspectos como los procesos para la obtención de una vivienda subvencionada públicamente, las relaciones sociales y convivencia vecinal, las obligaciones que comporta el mantenimiento de una vivienda, etc. Asimismo, será necesario desarrollar cierta pedagogía destinada a las familias beneficiarias respecto a las obligaciones que exige el mantenimiento de

la vivienda asignada, los modos correctos de su uso, las relaciones sociales y convivencia vecinal.

b) Implicar a la sociedad civil, y especialmente aquellas entidades con notable experiencia y conocimientos relativos a servicios sociales, vivienda social y población gitana, será otro factor clave para la consecución de los objetivos. No hay que olvidar que se trata de entidades con una larga experiencia en el trabajo a realizar, y que han sido capaces de promover cambios significativos desarrollando su labor de manera muy próxima a las familias y hogares beneficiarios.

c) Por último, es necesario tomar en consideración las opiniones del vecindario que recibe a las familias realojadas. Se tratará con ello de facilitar la convivencia, cohesión y diversidad en el barrio así como de lograr la integración entre ambos grupos y la asimilación del barrio como propio entre las personas recién llegadas. Para ello, resultará especialmente útil aprovechar y tener presente el tejido asociativo existente y las actividades que se realicen en el barrio.

5. Estrategias de “no concentración” en los procesos de realojo

A partir de los realojos que se efectuaron en el pasado, es ampliamente conocido que las estrategias de no concentración de las familias realojadas en un mismo barrio resultan más fácilmente sostenibles. Por el contrario, los grandes barrios de promoción pública han sido mucho más vulnerables a los rebotes de chabolismo y otras formas de infravivienda. Una alta concentración de población gitana realojada en un mismo barrio frecuentemente ha acarreado problemas sociales con el resto del vecindario. Por ello, siempre que se compagine con el respeto a determinadas preferencias de los hogares beneficiarios, la dispersión de las familias realojadas constituirá un criterio con grandes posibilidades de éxito en materia de vivienda social.



Propuestas

1. Erradicación definitiva del chabolismo

Hay que valorar el chabolismo como forma de vida inhumana y, por tanto, reclamar un compromiso efectivo de intervención activa, por parte de las Administraciones competentes junto a los agentes sociales para la erradicación definitiva del chabolismo y, por otro, ejercer un fuerte control para impedir la generación o reproducción de nuevos asentamientos chabolistas. Así, será necesario impulsar el convencimiento, entre el conjunto de la población, del porqué han de destinarse recursos públicos y se han de desarrollar las medidas oportunas para actuar frente a las deficientes condiciones de vida y residenciales de la población chabolista.

Un paso previo será el de llevar a cabo un exhaustivo control de los asentamientos segregados, del fenómeno chabolista y de otros focos de infravivienda por parte de los ayuntamientos y entidades sociales. Estos esfuerzos deberán realizarse en aras de posibilitar la intervención pública con estos colectivos y su posterior derivación a otros recursos comunitarios (servicios sociales, empleo, formación y educación, vivienda) existentes.

Asimismo, las deficientes condiciones residenciales de algunas comunidades gitanas de origen extranjero constituyen nuevas realidades sociales que abordar sin excesiva experiencias. En este sentido, en cuanto a la erradicación del chabolismo, surgen nuevos retos como el planteamiento de medidas de acogida de comunidades gitanas itinerantes respecto a las que apenas se tiene experiencia.

2. Remodelación de barrios y rehabilitación de edificios

La rehabilitación de barrios, generalmente ubicados en zonas periféricas o centros históricos, habitualmente ha recibido menores niveles de atención por parte de las políticas de vivienda. Sin embargo, en nuestro país ya se cuenta con relevantes experiencias en relación a la rehabilitación de zonas urbanas que han contribuido a la mejora de las condiciones de vida de numerosas familias gitanas y residentes en zonas urbanas degradadas.

Se trata de un aspecto clave para el desarrollo de intervenciones encaminadas a la mejora de las condiciones residenciales y del hábitat. Estos procesos de regeneración urbana constituyen una oportunidad de evitar la degradación física de determinadas áreas urbanas, luchar contra la exclusión residencial, así como la segregación y concentración de comunidades con el mismo origen o etnia; de recuperar el patrimonio residencial y urbano en beneficio del vecindario; dotar al barrio de los equipamientos públicos necesarios; de dinamizar la actividad económica y comercial de la zona; de promover su revitalización social y cultural, sin perder la identidad que tradicionalmente ha tenido el barrio, etc.

Para lograr estos objetivos, desde la propia planificación de la intervención, será importante contar con el apoyo del vecindario beneficiario e incidir en diversos aspectos sociales más allá de la remodelación urbanística. La implicación de las diversas instituciones y organismos públicos junto con las asociaciones y entidades sociales,

como órganos de representación y participación, es otra de las claves del éxito de las intervenciones de rehabilitación. Por otra parte la constitución de oficinas, desde las que se gestiona el proyecto de rehabilitación integral, que trabajen en torno a los diversos factores sociales conducentes a la exclusión residencial, facilitará la cercanía con el vecindario y la adaptación a las necesidades propias de cada zona.

Este tipo de estrategias, que surgen a partir de la mejora del hábitat, también pueden promover importantes transformaciones en cuanto a las condiciones en que se encuentran las viviendas. Las rehabilitaciones integrales promueven la eliminación de focos de infravivienda existentes en el entramado urbano de diversos municipios. E incluso, en el marco de las rehabilitaciones integrales, puede plantearse acometer expropiaciones que podrían servir para la construcción de nuevas viviendas sociales que destinar al realojamiento de las familias cuyos edificios deban de ser derribados.

3. Mediación e intervención en el mercado inmobiliario

Las propuestas expuestas en este punto, hacen referencia a la opinión, ya manifestada, de que el mercado libre de vivienda no atiende las necesidades del conjunto de la sociedad. Por ello, se proponen algunas acciones concretas, o el refuerzo de estas medidas en aquellos casos donde ya existen, para el diseño de nuevas políticas, planes y programas de vivienda.

a) Creación y gestión de un parque público de vivienda social de alquiler, del que se beneficiarían especialmente aquellos colectivos excluidos por cuestiones de discriminación étnica. La gestión de una red de oficinas de vivienda y el parque de vivienda social del que la administración pública dispone, resultará más eficaz a través de la cooperación y transferencia de información. En este sentido, destacan las experiencias de diversas Comunidades Autónomas en la creación de registros únicos de demandantes de vivienda.

b) Por otro lado, los ayuntamientos tienen a su alcance la capacidad de llevar a cabo reservas de suelo urbanizable para la construcción de vivienda protegida y la gestión de dichas promociones de VPO, con las que intervenir en el mercado libre de vivienda, e incluso promover expropiaciones para la construcción de nuevas promociones de viviendas social.

c) Asimismo, la mediación en el mercado de vivienda puede desarrollarse mediante oficinas locales de vivienda de gestión pública, que conviene que cuenten con la colaboración con determinadas entidades sin ánimo de lucro con mayor experiencia y credibilidad entre determinados colectivos sociales. Se trataría de desarrollar un trabajo en red, sobre la base de un espacio físico adecuadamente equipado y un equipo de profesionales dedicados/as a la gestión de subvenciones (garantías, avales, ayudas y deducciones fiscales) para facilitar el acceso a viviendas de alquiler, búsqueda de colaboración de promotores y financiación privada, la intermediación de la vivienda de compra-venta y la gestión de bolsas de viviendas.

Entre las tareas de mediación que se pueden desarrollar desde estas oficinas, destaca especialmente la gestión de una bolsa de alquiler. Diversos municipios ya cuentan con estas bolsas de alquiler que,

en relación con los intereses de la comunidad gitana, supone una relevante estrategia para impedir posibles discriminaciones en el mercado de alquiler por razones étnicas. Estas bolsas de alquiler, gestionadas por la administración pública, aportan importantes garantías para el/la propietario/a a la vez que evitan la imposición de condiciones de alquiler intolerables.

Las oficinas locales de vivienda han de adquirir nuevos enfoques sociales, en beneficio de la cohesión social e intercambio intercultural. Para la atención a colectivos afectados por procesos de exclusión social resultaría útil que estas oficinas contasen con un equipo de profesionales con diversas competencias asignadas. Esta red de profesionales se encargaría de adaptar la gestión a las necesidades del colectivo de población gitana con elementos como: el de asesoramiento e información relativa a las posibles subvenciones a los que podrían acogerse las familias atendidas, junto con la colaboración para resolver los correspondientes procesos administrativos; asegurar que las viviendas se adecúan a las necesidades familiares; derivar a otras entidades y profesionales la atención de problemas en ámbitos como el empleo, salud, educación y formación, etc.; actuar y desarrollar procesos de intervención comunitaria; desarrollar el seguimiento de los hogares beneficiarios ante otras posibles atenciones que se requieran y verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas.



4. Realización de estudios e investigaciones y difusión de la información

Finalmente, es necesaria una continuidad en la generación de conocimiento, y en su difusión, relativo a la comunidad gitana y vivienda. En este sentido, se proponen cuatro estrategias claras complementarias:

- Elaboración de un Mapa sobre Chabolismo y Comunidad Gitana en España que permita conocer con detalle los últimos asentamientos que todavía quedan en España.
- Evaluación, seguimiento y elaboración de Informes, que recojan de manera sistemática las distintas actuaciones de las políticas públicas en materia de vivienda, destinado a la mejora

de las propias intervenciones y entendida como la generación de un proceso de aprendizaje conjunto sobre éstas.

- Realización de Seminarios de difusión de los distintos trabajos realizados con el fin de involucrar a los diferentes actores implicados en la resolución de la situación de exclusión residencial que padece aún una parte de la comunidad gitana.
- Elaboración de Planes Locales de Vivienda que rijan la política local a partir de un diagnóstico de las necesidades residenciales de la población, incluyendo como colectivos preferentes a los grupos en situación de grave exclusión residencial.



Vivienda

Número 3. Enero 2009

Edita:



Fundación Secretariado Gitano

Área de Vivienda

Ahijones, s/n.

28018 Madrid

Tel. 91 4220960. Fax. 91 4220961

E-mail: fsg@gitanos.org

Internet: www.gitanos.org

Coordinación:

Emilio Conejo, Ana Collados.

Diseño

Javier Sierra (Grafismo, S.L.)

Imprenta

JUMA