

Estudio de caso

Mejora de la vivienda de  
la población romaní y eliminación de  
los asentamientos chabolistas en España

Octubre de 2009

**Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas  
a sus preguntas sobre la Unión Europea**

**Número de teléfono gratuito (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2010

ISBN: 978-92-9192-575-9

doi:10.2811/6550

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Design: FRA - Vienna  
Printed in Belgium*

Imreso en papel blanqueado sin cloro

Estudio de caso

Mejora de la vivienda de la población  
romaní y eliminación de los  
asentamientos chabolistas en España

Octubre de 2009

ADVERTENCIA: El presente informe se ha elaborado en virtud de un contrato de prestación de servicios con la con la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA en sus siglas en inglés). Las opiniones manifestadas en él no representan necesariamente la posición oficial de la Agencia, que encargó el trabajo.

# Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>6</b>
<b>1. INFORMACIÓN DE REFERENCIA</b> .....	<b>8</b>
1.1. Antecedentes históricos .....	8
1.2. Situación de la vivienda en la población gitana .....	9
1.3. Respuesta institucional a la situación.....	10
<b>2. UBICACIÓN 1: NAVARRA</b> .....	<b>12</b>
2.1. Descripción del proyecto .....	12
2.2. Elementos principales .....	14
2.3. Reflexiones.....	18
<b>3. UBICACIÓN 2: MADRID</b> .....	<b>19</b>
3.1. Descripción del proyecto .....	19
3.2. Elementos principales .....	21
3.3. Reflexiones.....	24
<b>4. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS</b> .....	<b>26</b>
<b>ANEXO 1: CUADROS Y DATOS ESTADÍSTICOS</b> .....	<b>28</b>
<b>ANEXO 2: MAPAS Y DOCUMENTACIÓN FOTOGRÁFICA</b> .....	<b>30</b>
<b>ANEXO 3: BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>34</b>

## Introducción

El presente informe<sup>1</sup> forma parte de una serie de estudios de caso sobre determinadas iniciativas en materia de vivienda a favor de la población romaní y los nómadas. Su objetivo es contribuir a la profundización en el conocimiento de las enseñanzas extraídas en el contexto de un proyecto de investigación de mayor dimensión sobre las condiciones de vivienda de la población romaní y los nómadas en la UE<sup>2</sup>.

Se examinan aquí dos ejemplos de programas de vivienda encaminados a mejorar las condiciones de vida de las personas de etnia romaní de los asentamientos chabolistas. España cuenta con una larga tradición de programas de vivienda dirigidos a evitar la exclusión social, especialmente en el caso de la población romaní (gitana), y ha puesto en práctica diversas iniciativas<sup>3</sup> desde los principios de los años 80 con el propósito de mejorar la situación de la vivienda de este grupo étnico. En las iniciativas iniciales se cometieron errores<sup>3</sup>, pero desde esa década se ha pasado de proyectos orientados únicamente a la mejora de la vivienda a otros encaminados a mejorar la integración social mediante la adopción de un enfoque global con el que se tienen en cuenta otros aspectos, como el empleo, la educación y la salud. Los dos programas presentados en este estudio de caso son ejemplos del nuevo planteamiento.

España ha aplicado varios programas de mejora de las condiciones de vivienda de grupos vulnerables desde los años de la transición democrática, obteniéndose una repercusión positiva en la población gitana. No obstante, estos siguen estando sobrerrepresentados en los colectivos socialmente desfavorecidos y viven en número desproporcionado en infraviviendas y asentamientos

---

<sup>1</sup> Este estudio de caso, financiado y editado por la FRA, fue elaborado por Ostalinda Maya Ovalle y Tatjana Peric, en nombre del European Roma Rights Centre (ERRC), de Budapest, y el Pavee Point Travellers Centre, de Dublín.

<sup>2</sup> Puede consultarse información adicional sobre las condiciones de vivienda de la población gitana en España recogida en el marco de este proyecto en el punto focal de RAXEN en España (2009) *Thematic Study on Housing Conditions of Roma and Travellers*, disponible en: <http://fra.europa.eu>.

<sup>3</sup> Un ejemplo extremo de esta situación es el realojo de varias familias gitanas por el Ayuntamiento de Madrid en el asentamiento ilegal de Valdemingómez. Las familias construyeron viviendas sin licencia con materiales de construcción facilitados por el Ayuntamiento, en un lugar cercano a una explotación de ganado porcino ilegal, a una incineradora y un vertedero. Según el profesor Dominique Rosenberg, consultor y ponente que visitó tal emplazamiento en 1997, «las condiciones de vida de la población son inaceptables, tanto desde una perspectiva estrictamente material, de subsistencia e higiene, como a la luz de las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas que se exigen a un Estado europeo». El asentamiento fue desmantelado posteriormente. *Report on a study visit to Valdemingómez (Madrid) 21-23 April (Informe sobre una visita de estudio a Valdemingómez (Madrid), del 21 al 23 de abril) del Consejo de Europa (1997)*, disponible en: [http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/documentation/fieldvisits/valdemingomez97\\_en.asp](http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/documentation/fieldvisits/valdemingomez97_en.asp) (28.04.2009).

chabolistas segregados. Tales núcleos o bien se originaron como asentamientos gitanos tradicionales, que se han ido deteriorando con el tiempo, o bien aparecieron como consecuencia de la urbanización, la migración interna o el crecimiento de la población. Su existencia se ha perpetuado en un ciclo de exclusión, discriminación y estereotipación persistente que siguen actuando como obstáculos para alcanzarla plena integración en la sociedad española.

La primera de las iniciativas considerada es el *Programa de Vivienda de Integración Social (VIS)*, gestionado por la Comunidad Foral de Navarra<sup>4</sup>. En el marco de este programa, las familias que residen en infraviviendas y, en menor medida, en asentamientos chabolistas se trasladan a inmuebles de propiedad privada. Tal iniciativa se realiza en colaboración con varias ONG que ayudan a la identificación de los beneficiarios y se ocupan del seguimiento de su proceso de adaptación al nuevo hogar. La financiación corre a cargo del Departamento de Vivienda de Navarra, que sufraga hasta el 45% de los costes de alojamiento (en función de la renta de cada familia) y financia el resto mediante hipotecas ordinarias. Hasta la fecha, se han beneficiado del programa 800 familias, 320 de ellas gitanas (40% de los beneficiarios).

Con el segundo programa del Instituto de Realojamiento e Integración Social Integración Social (IRIS), la Comunidad de Madrid se propone eliminar las chabolas trasladando a sus habitantes a viviendas integradas, alquiladas al Instituto que se encarga de la adquisición y la renovación de las viviendas. Las familias pagan un alquiler subvencionado, de cuantía significativamente inferior al valor del mercado. Según la información facilitada por un representante del IRIS, casi 2.000 familias (unas 5.000 personas) se han mudado a viviendas normales.

Las correspondientes investigaciones sobre el terreno se llevaron a cabo del 2 al 5 de febrero de 2009 en Navarra, y del 5 al 7 de julio en Madrid. En Navarra, se celebraron siete entrevistas con representantes de la Administración y agentes de la sociedad civil participantes en el diseño y la ejecución del programa, y cinco más con personas de la población gitana beneficiarias de la iniciativa. En Madrid se mantuvieron nueve entrevistas con personal encargado del diseño, la ejecución y la evaluación del programa IRIS. Los entrevistados se seleccionaron siguiendo los diferentes niveles de la estructura del Instituto (dirección, trabajadores sociales, asesores laborales, educadores y coordinadores). No se entrevistó a ningún representante de la sociedad civil, puesto que el Instituto actúa sin la intervención de ninguna ONG. También se entrevistaron a cinco personas gitanas beneficiarias del programa.

---

<sup>4</sup> España comprende 17 Comunidades Autónomas, divididas a su vez en municipios gobernados por los correspondientes ayuntamientos.

# 1. Información de referencia

## 1.1. Antecedentes históricos

Según estimaciones oficiales, en España viven entre 600.000 y 650.000 gitanos, lo que supone un 1,5% del total<sup>5</sup> de la población nacional. Al colectivo gitano, que vive en España desde el siglo XV, no se le reconoce la condición de minoría étnica, ni de grupo nacional, como a los pueblos vasco y catalán. En diversas etapas de la historia fueron perseguidos y se enfrentaron a expulsiones colectivas, a detenciones generalizadas y a la asimilación forzosa. De conformidad con la Constitución de 1978, que marcó el restablecimiento de la democracia en España, sus miembros fueron reconocidos como ciudadanos españoles con los mismos derechos y obligaciones que el resto.

Desde entonces, se han adoptado diversas leyes y políticas para mejorar su situación. Sin embargo, a pesar del efecto positivo de estas iniciativas, un número desproporcionado de gitanos siguen en situación de exclusión social. De acuerdo con la Fundación Secretariado Gitano, la probabilidad de que un gitano sea analfabeto es cinco veces superior a la de otra persona, y el 84,6% de la población gitana no llega a cursar estudios de enseñanza secundaria<sup>6</sup>. El nivel de desempleo supera únicamente en un 3% al del resto de la población (13,8% entre los gitanos, frente al 10,4%). Sin embargo, la proporción de gitanos que trabajan con contrato temporal es muy superior a la del resto (un 70,9%, frente al 30,9%) y lo mismo sucede con el trabajo a tiempo parcial (42% frente al 8,5%)<sup>7</sup>. En términos de salud, la tasa de mortalidad de la población gitana es 1,4 veces superior a la media nacional y la esperanza de vida, inferior en 8 ó 9 años al promedio nacional<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> *Report submitted by Spain to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination 2002* (Informe presentado por España ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas), disponible en:

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2d89c3e716e67cecc1256de400344d3f/\\$FILE/CERD.C.431.Add.7\\_english\\_.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2d89c3e716e67cecc1256de400344d3f/$FILE/CERD.C.431.Add.7_english_.pdf) (31.03.2009).

<sup>6</sup> Fundación Secretariado Gitano (2006) *Poblacion gitana y empleo: un estudio comparativo* <http://www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/estudioempleo/conclusiones.pdf> (31.03.2009).

<sup>7</sup> Fundación Secretariado Gitano (2006) *Poblacion gitana y empleo: un estudio comparativo*, disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/estudioempleo/conclusiones.pdf> (31.03.2009).

<sup>8</sup> España/Ministerio de Sanidad y Consumo (2008) *Salud y comunidad gitana*, disponible en: [http://www.gitanos.org/publicaciones/SaludyCGitana/Salud\\_y\\_comunidad\\_gitana.pdf](http://www.gitanos.org/publicaciones/SaludyCGitana/Salud_y_comunidad_gitana.pdf) (31.03.2009).



En febrero de 2009, el Gobierno español se incorporó a la Década para la Inclusión Romani<sup>9</sup>. Sin embargo, no se ha adoptado aún el Plan de acción nacional pertinente para hacer efectiva tal inclusión, aunque en marzo de 2009 el Gobierno anunció un plan (2009-2012) para mejorar la educación y la formación profesional de la población gitana<sup>10</sup>.

## 1.2. Situación de la vivienda en la población gitana

Aunque en el artículo 47 de la Constitución se reconoce a todos los españoles (incluidos, lógicamente, a los gitanos)<sup>11</sup> el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en la práctica no sucede así. Según el informe de la Fundación Secretariado Gitano «Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007», el 11,7% de la población gitana encuestada (10.811 personas) vive en infraviviendas<sup>12</sup>. Se incluyen en este concepto las viviendas ruinosas (6,8%), las *chabolas* y cuevas (3,9%), las viviendas prefabricadas o temporales (0,5%)<sup>13</sup>, los alojamientos móviles (0,3%) y los alojamientos no concebidos como vivienda (0,2%)<sup>14</sup>. Según ese mismo informe, el 6% de las viviendas examinadas se ubicaban en asentamientos segregados<sup>15</sup>. Al mismo tiempo, la falta de acceso a una vivienda adecuada perpetúa la exclusión, dificultando en gran medida que estas personas encuentren un empleo y gocen de los mismos niveles y educación que el resto de la población.

<sup>9</sup> Puede obtenerse más información sobre esta iniciativa en: <http://www.romadecade.org> (11.11.2009).

<sup>10</sup> «El Gobierno prepara un plan para ayudar al pueblo gitano» en el diario *La Voz de Galicia* (27.03.2009), disponible en: <http://www.lavozdegalicia.es/sociedad/2009/03/27/00031238191685068432971.htm> (31.03.2009).

<sup>11</sup> Constitución española (1978): <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html> (31.03.2009).

<sup>12</sup> Publicado por la Fundación Secretariado Gitano (2007), sobre la base de una encuesta realizada en 91.110 viviendas habitadas por familias gitanas. Fundación Secretariado Gitano (2007) *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España*, disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (31.03.2009).

<sup>13</sup> Una vivienda de transición es un tipo de alojamiento concebido originalmente como temporal.

<sup>14</sup> Las condiciones de vivienda de la población gitana en el territorio español varían significativamente de una comunidad autónoma a otra. La mayor proporción de asentamientos chabolistas con población gitana se encuentra en Galicia (21,9%), seguida de Cantabria (14,3%), Madrid (13,8%), y Aragón (11,8%). En las demás comunidades, tal proporción se sitúa por debajo de 10, y en Murcia y La Rioja, sólo alcanza el 0,1, y el 0,6% de gitanos en los asentamientos chabolistas. Publicado por la Fundación Secretariado Gitano (2007) *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España*, disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (31.03.2009).

<sup>15</sup> Se definieron como asentamientos segregados los emplazados en el término municipal, pero fuera del núcleo urbano.

En **Navarra** viven entre 6.500 y 7.000 gitanos, lo que representa menos del 1% del total<sup>16</sup> de la población. En los estudios realizados en 1996 y 1997 para la elaboración del *Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra, 1998-2005*, en el que se analizaron los hogares que requerían alguna forma de asistencia social, se determinó la existencia de 911 hogares gitanos en situación de exclusión social<sup>17</sup>. No se dispone de datos más recientes. Según la información facilitada por un funcionario y por varias ONG, en la actualidad no hay asentamientos chabolistas en Navarra.

Según una encuesta realizada en 1997 en **Madrid** por el *Consortio para el Realojamiento de Madrid, perteneciente al Ayuntamiento de la capital, y la Comunidad de Madrid*, 2.674 familias, distribuidas en 62 asentamientos, vivían en viviendas inadecuadas para el «desarrollo social» de esta población<sup>18</sup>. Según los funcionarios entrevistados, en la actualidad sólo quedan tres asentamientos chabolistas en la Comunidad de Madrid.

### 1.3. Respuesta institucional a la situación

Desde la transición a la democracia en los años 80, se han puesto en marcha diversos programas para mejorar las condiciones de vivienda de la población gitana en España. En un primer momento, se realojó a las familias que vivían en poblados chabolistas en «barrios de tipología especial<sup>19</sup>» y «barrios de transición<sup>20</sup>», dotados de mejores condiciones y servicios pero todavía ubicados en áreas aisladas, segregadas y sin acceso al transporte público. Estos nuevos barrios acabaron por convertirse finalmente en asentamientos chabolistas con el deterioro de los servicios y con una población creciente que padecía un elevado nivel de desempleo, altas tasas de abandono escolar y una salud deficiente<sup>21</sup>.

Desde los años 90, las políticas de vivienda han dado prioridad a la erradicación de los asentamientos chabolistas gitanos segregados y a la integración de sus habitantes en barrios no exclusivamente gitanos. En el marco de esas políticas se ha previsto además la aplicación de programas para el tratamiento de otras cuestiones, como la sanidad, la educación o el empleo. Son varios los programas financiados por Comunidades Autónomas, ayuntamientos y ONG que han puesto a prueba distintas formas de integración basadas en la erradicación de asentamientos chabolistas, la dotación de viviendas socialmente

<sup>16</sup> Entrevista con un funcionario de la Comunidad Foral de Navarra, España (02.02.2009).

<sup>17</sup> Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deportes; *Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra (1998-2005)*, disponible en: [http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/550A26C1-81E6-41B4-886D-F43841E4BA24/91946/capitulo\\_1.pdf](http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/550A26C1-81E6-41B4-886D-F43841E4BA24/91946/capitulo_1.pdf) (31.03.2009).

<sup>18</sup> *Instituto de Realojamiento e Integración Social, Informe anual 2007*.

<sup>19</sup> *Barrios de Tipología Social* en español.

<sup>20</sup> *Barrios de Tipología Social* en español.

<sup>21</sup> Entrevista con un funcionario de la Comunidad de Madrid, España (02.02.2009).

integradas, la gestión de alojamientos en alquiler, etc. Los estudios realizados ponen de relieve que, en los dos últimos decenios, la situación ha mejorado de manera significativa y que la proporción de personas de la población gitana que viven en infraviviendas se ha reducido del 31% al 11,7%<sup>22</sup>.

En 2007, el Ministerio de la Vivienda elaboró una propuesta para el establecimiento de un observatorio estable sobre vivienda y población gitana<sup>23</sup>, responsable del seguimiento sistemático de los avances alcanzados, pero en la fecha de conclusión del presente informe tal institución no se había constituido.

*El Plan nacional de acción para la inclusión social, 2008-2010*<sup>24</sup> contiene un apartado específico sobre las medidas de mejora de la situación de la población gitana, pero ninguna de ellas se refiere a la vivienda.

---

<sup>22</sup> Fundación Secretariado Gitano (2007) *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España*, disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (28.04.09).

<sup>23</sup> España/Ministerio de Vivienda, "«La Ministra de Vivienda firma un convenio con la Fundación Secretariado Gitano para favorecer el acceso a la vivienda de la población gitana» (11.12.2007), disponible en: [http://www.mviv.es/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=972&Itemid=178](http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=view&id=972&Itemid=178) (28.04.2009).

<sup>24</sup> España/Ministerio de Educación, Asuntos Sociales y Deporte (2008); *Plan nacional de acción para la inclusión social*, disponible en: <http://www.feafes.com/NR/rdonlyres/6F676765-D6F2-499F-ABDC-1029403D6A09/24168/PlanNacAccionInclusinsocial20082011.pdf> (31.03.2009).

## 2. Ubicación 1: Navarra

### 2.1. Descripción del proyecto

*La ejecución de la **iniciativa denominada Programa de Vivienda de Integración Social (VIS)** corre a cargo de la Comunidad Foral de Navarra, a través del *Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio*<sup>25</sup> y del *Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deportes*<sup>26</sup>.*

El programa VIS es una **iniciativa de la Comunidad Foral** creada para contribuir a la ejecución del Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra (1998-2005). En este plan se identificaba la vivienda como una de las áreas fundamentales para abordar la exclusión social, junto con la lucha contra la pobreza extrema y el desempleo, y el fomento del acceso a la asistencia sanitaria y la educación<sup>27</sup>. Según los funcionarios entrevistados, el programa da prioridad a las familias que viven en «infraviviendas». Puede considerarse en sí como una acción de seguimiento de medidas anteriores adoptadas por la Comunidad Foral para sacar a las familias gitanas de los asentamientos chabolistas. Aunque el nivel de segregación espacial en Navarra es muy inferior al de otras comunidades autónomas, en un reciente informe se estima que el 7,4% de la población gitana de esa comunidad sigue viviendo segregada, aunque casi la mitad reside en centros urbanos, fundamentalmente en la capital, Pamplona, y en menor medida en otras localidades en casas antiguas<sup>28</sup>.

El **objetivo** último del programa es «hacer efectivo en Navarra el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que reconoce el artículo 47 de la Constitución»<sup>29</sup>. Para alcanzarlo, el programa se propone realojar a quienes, por su situación socioeconómica, no pueden acceder a una «vivienda digna y adecuada». Entre los beneficiarios se encuentran los que viven en infraviviendas o en asentamientos similares a guetos en la Comunidad Foral. Hasta la fecha, en torno al 40% de los beneficiarios pertenecen a la

---

<sup>25</sup> En lo sucesivo: Departamento de Vivienda.

<sup>26</sup> En lo sucesivo: Departamento de Asuntos Sociales.

<sup>27</sup> Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deportes; *Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra (1998-2005)*, disponible en: [http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/550A26C1-81E6-41B4-886D-F43841E4BA24/91946/capitulo\\_1.pdf](http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/550A26C1-81E6-41B4-886D-F43841E4BA24/91946/capitulo_1.pdf) (31.03.2009).

<sup>28</sup> Fundación Secretariado Gitano (2007) *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España*, disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (28.04.09).

<sup>29</sup> Instituto de Asuntos Sociales de Navarra y Departamento de Vivienda (2001), *Programa de Vivienda de Integración Social*.

población gitana<sup>30</sup>. Según un funcionario consultado, el programa se diseñó para ofrecer vivienda a personas en situación de exclusión social no acogidas a otros regímenes, como el de vivienda de protección social.

El programa lleva once años en funcionamiento. Se puso en marcha en 1998 y continúa hasta la fecha. El gasto **presupuestario total** acumulado desde ese año ha alcanzado los 248.373.488 euros.

La **financiación** corre a cargo del Gobierno de Navarra, a través de su Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio y la Dirección General de Asuntos Sociales<sup>31</sup>.

El programa se ejecuta con arreglo a los cinco pasos que siguen:

El **primero paso**, que conlleva la selección de las familias que pueden acogerse al programa, se realiza con la ayuda de las ONG. La Fundación Secretariado Gitano señaló: «Generalmente, nuestros trabajadores sociales conocen una familia y trabajan con ella durante cierto tiempo, que va de unos meses a varios años, antes de seleccionarla para el programa»<sup>32</sup>. Las ONG que han trabajado con las familias pueden hacer una evaluación previa de su situación y ayudarles a reunir la documentación necesaria para presentar la solicitud, como copias de documentos personales, un informe social<sup>33</sup> y un contrato escrito de integración social, en el que se recojan obligaciones como la pertinente asistencia a las actividades de formación para el empleo, el envío de los hijos a la escuela y el cuidado de la salud de éstos.

En el **segundo paso** interviene el Departamento de Asuntos Sociales, que comprueba<sup>34</sup> el cumplimiento de los requisitos legales: los solicitantes deben llevar empadronados en Navarra un mínimo de 3 años antes de la fecha de presentación de su solicitud y sus ingresos deben situarse por debajo de 1,7 veces el *Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples*<sup>35</sup>.

En el **tercer paso**, si se aprueba la solicitud, la familia y la ONG en cuestión, cuando ésta haya intervenido en el proceso, deben encontrar un inmueble que cumpla los requisitos especificados en el artículo 43 del Decreto Foral 287/1998 (28.09.1998): no debe tener más de 15 años de antigüedad, ni exceder de 120 m<sup>2</sup> de superficie (la ayuda cubre 90 m<sup>2</sup>), ha de cumplir unas condiciones

---

<sup>30</sup> De 800 familias beneficiarias, 320 eran gitanas. Entrevista con un funcionario en Pamplona, España, 2.02.2009.

<sup>31</sup> Para más información sobre el presupuesto de este programa, véase el anexo 1.

<sup>32</sup> Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, Pamplona, España, 02.02.2009.

<sup>33</sup> El «informe social» incluye información básica sobre cada miembro de la familia (p. ej., nombre, fecha de nacimiento, dirección, etc.), y sobre la procedencia de la misma, su situación económica y de empleo, así como cualquier problema con el sistema de justicia, trastornos de salud, etc.

<sup>34</sup> Artículo 43 de la Ley foral 287/1998 (28.09.1998).

<sup>35</sup> *Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, conforme a la Ley /1/2008* (18.01.2008), fijado en 2008 en 516,90 euros al mes.

mínimas de habitabilidad<sup>36</sup> y su precio no debe superar el límite establecido por la Administración nacional<sup>37</sup>. Una vez localizado el inmueble, la familia tendrá que tramitar una hipoteca, posiblemente con la asistencia de la ONG. La documentación pertinente se remite a continuación al Departamento de Vivienda de Navarra.

En el **cuarto paso**, el Departamento de Vivienda comprueba que el inmueble cumple los criterios especificados y, en caso afirmativo, aprueba la subvención. El pago de los créditos hipotecarios es responsabilidad del beneficiario de la subvención.

En el **quinto paso**, la familia suscribe un contrato para la adquisición del inmueble y el Departamento de Asuntos Sociales aporta fondos a las ONG para que sigan prestando asistencia a la familia durante un período máximo de tres años. En algunos casos, las ONG pueden seguir ocupándose de tareas de seguimiento sin financiación adicional, si resulta necesario.

## 2.2. Elementos principales

El programa es fruto de la **cooperación** de los Departamentos de Asuntos Sociales<sup>38</sup> y de Vivienda<sup>39</sup> de la Comunidad Foral de Navarra con distintas ONG<sup>40</sup>. Tanto los encuestados de las ONG como de la Administración señalaron que la colaboración entre ellos, así como entre los diferentes órganos de la Administración, ha sido muy positiva. Dadas las dimensiones relativamente pequeñas de la Comunidad Foral de Navarra, los responsables de la Administración y los interlocutores de la sociedad civil se conocen bien, lo que facilita la comunicación.

Un **elemento innovador** fundamental de este programa es la participación del sector privado, ya que las hipotecas que ofrecen los bancos constituyen una parte significativa de los fondos necesarios para adquirir los inmuebles. De esta manera, se reduce la cuantía de la financiación que se requiere de la

---

<sup>36</sup> Fijadas en la cédula de habitabilidad.

<sup>37</sup> En 2008, 1.155 euros por m<sup>2</sup>. Entrevista con un funcionario en Pamplona, España 02.02.2009.

<sup>38</sup> El Departamento de Asuntos Sociales comprueba que los solicitantes cumplen los criterios sociales y sufraga los costes de la intervención de ONG en el proyecto (tiempo y gastos de transporte) y el gasto relacionado con la adquisición de viviendas.

<sup>39</sup> El Departamento de Vivienda comprueba el cumplimiento de los criterios económicos en lo que atañe al solicitante y al inmueble.

<sup>40</sup> Las ONG que colaboran actualmente en el programa son: Fundación Secretariado Gitano, Asociación de Gitanos de Navarra La Majarí, Cáritas Diocesana de Pamplona y Tudela, Fundación Santa Lucía y Asociación Anafe. Todas ellas se encuentran ubicadas en Navarra y trabajan a escala regional. De ellas, las dos primeras trabajan exclusivamente con la población gitana, la tercera fundamentalmente con personas de esta etnia, y el resto con la población inmigrante.

Administración y se eleva el número de viviendas que pueden adquirirse, lo que reduce notablemente el coste económico de la iniciativa. Por otra parte, la intervención del sector privado hace posible que los beneficiarios deban responsabilizarse del reembolso por sí mismos. Esta opción ha resultado tan eficaz que, hasta la fecha, ninguna vivienda ha sido recuperada por los bancos mediante la ejecución de la hipoteca<sup>41</sup>. No obstante, algunos encuestados temen que «la crisis económica actual y la fluctuación de los tipos de interés hipotecarios conduzcan probablemente, y en breve plazo, a la ejecución de algunos créditos por los bancos»<sup>42</sup>.

El **enfoque** del programa es **global**: las ONG ayudan a las familias a encontrar trabajo y velan por que sus hijos acudan al colegio y por que las familias en sí hagan uso de los servicios y las ayudas sociales a los que tienen derecho. De hecho, se les obliga a comprometerse a cumplir diversas medidas de inclusión social antes de que su solicitud sea aprobada, como las relativas a la asistencia a centros de enseñanza, el seguimiento en materia de salud, la participación en actividades de formación profesional, etc. Según los representantes de las ONG, encontrar empleo a los beneficiarios gitanos resulta difícil, debido a su nivel escaso o nulo de cualificación formal, pero las demás acciones del programa se llevan a cabo con éxito.

El 40% de los beneficiarios del programa son gitanos: «Se encuentran sobrerrepresentados en el colectivo de los excluidos socialmente, pero no se da ninguna prioridad a este grupo étnico específico»<sup>43</sup>. Aunque el programa se dirige fundamentalmente a mayores de 25 años, se hacen excepciones con los gitanos, que tienden a casarse a edad temprana. Según los representantes de la sociedad civil entrevistados, se observó cierta oposición en un caso en el que el alcalde de una localidad trató de impedir que una familia beneficiaria gitana se instalara en el municipio. A pesar de la intervención de la Fundación Secretariado Gitano y del Departamento de Asuntos Sociales, la oposición de los vecinos obligó a la familia a desplazarse a otra población.

**No han participado directamente en el diseño ni en la ejecución** del programa personas de la población gitana, aunque son gitanos algunos de los miembros del personal de una ONG que ha trabajado en su aplicación. El programa se ha sometido a una **evaluación independiente**, y las ONG, así como cinco familias beneficiarias, han facilitado comentarios sobre él<sup>44</sup>, pero no se han ofrecido datos relativos a su origen étnico.

---

<sup>41</sup> Entrevista con un funcionario en Pamplona , España 02.02.2009.

<sup>42</sup> Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, Pamplona, España, 02.02.2009.

<sup>43</sup> Entrevista con un funcionario en Pamplona , España 02.02.2009.

<sup>44</sup> Departamento de Asuntos Sociales (2005) *Evaluación del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra (1998-2005)*, disponible en:

[http://www.navarra.es/home\\_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Asuntos+Sociales+Familia+Juventud+y+Deporte/Publicaciones/Publicaciones+propias/Asuntos+Sociales/Eclusion+Social.htm](http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Asuntos+Sociales+Familia+Juventud+y+Deporte/Publicaciones/Publicaciones+propias/Asuntos+Sociales/Eclusion+Social.htm) (11.11.2009).

No existe una **interacción** directa **entre los beneficiarios gitanos y las autoridades públicas**. El único flujo de información entre estos dos grupos se establece a través de las ONG, que se ocupan de trasladar las inquietudes y dificultades de las familias a los funcionarios del Departamento de Asuntos Sociales. La interacción entre las autoridades y las organizaciones representativas de la población gitana se limita a la actuación de la Asociación de Gitanos de Navarra La Majarí.

El programa se dirige a «los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad», sin hacer hincapié de manera específica en determinados grupos vulnerables, como las **mujeres, los niños, las personas de edad avanzada o las personas con discapacidades**. Es cuestionable que los bancos aprueben la concesión de hipotecas a estas personas. En este sentido, como señaló uno de los encuestados, «puede que el programa excluya a quienes más lo necesitan»<sup>45</sup>.

El **problema** principal en la ejecución del programa, según refieren los encuestados, es el prolongado proceso administrativo de tramitación de las solicitudes, que se extiende de dos a tres meses: como comentó un encuestado, en algunos casos, «se ha perdido una buena vivienda porque la operación se frustró debido a la demora en el proceso de obtención de la autorización». Otro problema es la escasez de inmuebles que satisfagan los criterios establecidos, como los relativos al precio, el tamaño y el emplazamiento, sobre todo en las ciudades principales. Esta dificultad se ve exacerbada por la elevación de los precios de las viviendas. Para el programa, tal situación ha dado lugar a que determinadas familias tuvieran que desplazarse de las áreas en las que habían residido toda su vida a otras más asequibles, habitualmente en entornos más rurales y aislados. Esto limita las posibilidades de encontrar trabajo y dificulta el mantenimiento del contacto con los familiares<sup>46</sup>. La **crisis económica** actual ha llevado a los bancos a restringir la concesión de hipotecas, lo que complica la continuidad del programa. Un indicio de tal estado de cosas es que el número de viviendas adquiridas a través del programa descendió drásticamente de una media de 80 al año entre 1998 y 2007, a sólo 19 en 2008<sup>47</sup>.

Un **elemento innovador** fundamental de este programa es la prioridad otorgada a la *desegregación*, lograda mediante la dispersión de familias o personas socialmente excluidas en diferentes áreas, tan distantes entre sí como resulte posible: «El traslado de muchas familias con problemas a una determinada zona puede dar lugar en última instancia a que un barrio se convierta en un gueto»<sup>48</sup>. No obstante, esta opción no resulta fácil para todos: «Me agobia muchísimo la

---

<sup>45</sup> Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, Pamplona, España, 2.02.2009.

<sup>46</sup> Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, Pamplona, España, 2.02.2009.

<sup>47</sup> Véase el anexo 1.

<sup>48</sup> Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, Pamplona, España, 1.02.2009.



perspectiva de trasladarme a un pueblo situado a varios kilómetros de donde crecí»<sup>49</sup>.

La **evaluación formal** del programa ha contado con escasa participación de los beneficiarios gitanos y de las ONG asociadas<sup>50</sup>. Una encuesta basada en una muestra aleatoria de beneficiarios, incluidos los de etnia gitana, podría proporcionar a los responsables de la formulación de políticas datos importantes sobre la repercusión del programa y las enseñanzas extraídas de él.

Uno de los puntos fuertes del programa es su **sostenibilidad: se ha mantenido activo** durante diez años como resultado de un compromiso político inequívoco del Gobierno de Navarra. Sin embargo, la crisis económica actual puede ponerlo en peligro.

Se observó un consenso general entre los encuestados sobre la posibilidad de transferir este programa, debidamente adaptado a las condiciones locales, a otros ámbitos y de **aplicarlo** en otras comunidades autónomas. Dado que uno de sus elementos primordiales ha sido el elevado número de reubicaciones logradas en relación con la inversión pública efectuada, podría resultar idóneo para los países que no pueden permitirse un gasto público de gran escala en proyectos de vivienda y exclusión social.

Los consultados se refirieron asimismo a diversas **enseñanzas importantes extraídas** tras diez años de aplicación. Los funcionarios entrevistados destacaron la eficacia del marco jurídico, en el que se establecen claramente los términos de la cooperación entre los diferentes agentes implicados para evitar dudas sobre las distintas funciones y obligaciones<sup>51</sup>. Los agentes de la sociedad civil señalaron la importancia de la prestación de apoyo continuo a las familias beneficiarias, para permitir su adaptación a la nueva situación. La necesidad de políticas flexibles y adaptables ha quedado patente en el marco de la tendencia actual a la utilización de inmuebles alquilados en el nuevo programa mencionado anteriormente, a la vista de la situación económica actual.

---

<sup>49</sup> Entrevista con una mujer gitana, 2.02.2009.

<sup>50</sup> Departamento de Asuntos Sociales (2005) *Evaluación del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra (1998-2005)*, disponible en:

[http://www.navarra.es/home\\_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Asuntos+Sociales+Familia+Juventud+y+Deporte/Publicaciones/Publicaciones+propias/Asuntos+Sociales/Eclusion+Social.htm](http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Asuntos+Sociales+Familia+Juventud+y+Deporte/Publicaciones/Publicaciones+propias/Asuntos+Sociales/Eclusion+Social.htm) (28.04.2009).

<sup>51</sup> Así parece confirmarse en la evaluación del programa, ya que la única respuesta coordinada de los órganos de la Administración en el marco del Plan de lucha contra la exclusión social tuvo lugar, en el contexto del programa VIS, entre los Departamentos de Vivienda y de Asuntos Sociales. Departamento de Asuntos Sociales (2005) *Evaluación del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra (1998-2005)*, disponible en:

[http://www.navarra.es/home\\_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Asuntos+Sociales+Familia+Juventud+y+Deporte/Publicaciones/Publicaciones+propias/Asuntos+Sociales/Eclusion+Social.htm](http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Asuntos+Sociales+Familia+Juventud+y+Deporte/Publicaciones/Publicaciones+propias/Asuntos+Sociales/Eclusion+Social.htm) (28.04.09).

## 2.3. Reflexiones

Uno de los aspectos positivos más importantes del programa VIS es que permite a las familias gitanas acceder a la propiedad de una vivienda (de buena calidad), con el consiguiente efecto social favorable y significativo en una zona en la que el 90% de la población es propietaria de la vivienda. De esta manera, se mejora la condición social y se genera un notable incentivo para la búsqueda de empleo, así como para el aprovechamiento de oportunidades de formación que posibiliten el desarrollo de destrezas valoradas en el mercado. Asimismo, puede elevarse la autoestima de los beneficiarios y promoverse su inclusión social.

Con todo, para mejorar el programa resultaría útil incluir un mecanismo eficaz que facilitara la obtención de comentarios procedente de los propios beneficiarios, ya que, en la actualidad, esta tarea depende de la comunicación informal, aunque periódica, entre ellos y las ONG, así como entre éstas y las autoridades públicas.

Por último, cabe señalar que este programa no ofrece una solución a los que viven en condiciones de extrema pobreza y no pueden atender el pago de los créditos hipotecarios. Son precisamente los miembros de este colectivo los que ocupan invariablemente la posición más vulnerable y para los que podría procurarse una solución alternativa.

## 3. Ubicación 2: Madrid

### 3.1. Descripción del proyecto

*El Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS)*<sup>52</sup> de la Comunidad de Madrid se constituyó en el contexto del Programa para el realojamiento de la población marginada de Madrid, con miras a abordar el problema de los asentamientos chabolistas. Este Programa se aplicó inicialmente de 1986 a 1998. La primera tarea consistió en realizar un estudio de todas las familias residentes en poblados chabolistas en la capital y proceder a su realojamiento. El estudio puso de relieve que, en 1997, las viviendas de 2.674 familias en 62 asentamientos de Madrid eran inadecuadas para su «desarrollo social»<sup>53</sup>. Se trasladó, por tanto, a esas familias de sus asentamientos a «barrios de tipología especial» de nueva creación, a alojamientos provisionales y a pisos en manzanas de edificios<sup>54</sup>. Aunque estos alojamientos se consideraron una mejora sobre los anteriores en que vivían las familias gitanas, se mantuvieron sus características de segregación y acceso limitado al transporte público, centros de enseñanza o atención sanitaria.

El IRIS inició sus actividades en Madrid en 1998. El **grupo objetivo** está compuesto por las personas que viven en asentamientos chabolistas y cumplen los criterios siguientes: no pueden ser propietarios de inmuebles en España; sus ingresos han de situarse por debajo del 3,5% del IPREM<sup>55</sup>; deben ser mayores de 25 años o tener hijos; no debe haberseles concedido ningún inmueble de titularidad pública, y han de ser residentes en Madrid con una antigüedad mínima de dos años (aunque existe cierta flexibilidad respecto a este criterio)<sup>56</sup>. Tales criterios no otorgan prioridad a ningún grupo étnico en particular. No obstante, nuestros consultados indicaron que la abrumadora mayoría de habitantes de asentamientos chabolistas en Madrid son de etnia gitana.

El **presupuesto total** del IRIS para el período 1999-2008 ascendió a 217.472.905 euros, de los que 174.666.164 se destinaron a la adquisición de

---

<sup>52</sup> Para más información, véase:

[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_Agrupador\\_FP&cid=1142354300828&idConsejeria=1142354300828&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227591&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444699](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Agrupador_FP&cid=1142354300828&idConsejeria=1142354300828&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227591&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444699) (11.11.2009).

<sup>53</sup> Instituto de Realojamiento e Integración Social, *Informe anual 2007*.

<sup>54</sup> Instituto de Realojamiento e Integración Social, *Informe anual 2006*.

<sup>55</sup> *Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples*, establecido en 2008, con arreglo a Ley 1/2008 (18.01.2008), en 516,90 euros al mes.

<sup>56</sup> Entrevista con un funcionario en Madrid, España (2.02.2009).

1.401 viviendas para su alquiler a los beneficiarios del programa<sup>57</sup>. La única **fuentes de financiación** es la Comunidad de Madrid.

Los principales **objetivos** del IRIS son proporcionar una vivienda adecuada a los habitantes de asentamientos chabolistas, facilitar la integración social de las familias que habitan esos asentamientos o viviendas inadecuadas, ayudar a las autoridades municipales a erradicar tales asentamientos, contribuir a la integración social de la población residente en ellos, lograr una distribución territorial equilibrada de los beneficiarios del programa, facilitar la coordinación con los diferentes interlocutores sociales y evitar el abuso fraudulento de los planes de alojamiento.

En su Informe anual de 2007, el IRIS distingue siete **actividades principales** utilizadas para alcanzar tales objetivos:

**Documentar la situación y la evolución actuales de los asentamientos chabolistas:** el equipo social del IRIS visita a las familias y presta servicios sociales, y el equipo de inspección documenta los aspectos técnicos de los asentamientos, como los relativos a su ubicación y los datos básicos acerca de sus habitantes.

**Prestar atención a las familias antes de su realojamiento:** trabajadores sociales, educadores y profesores visitan a las familias periódicamente y les ponen en contacto con los servicios sociales, para garantizar que se evite su aislamiento. Además, preparan la documentación pertinente para que puedan acceder a las viviendas en alquiler a través del programa<sup>58</sup>. El realojamiento es el resultado de la colaboración formal entre el IRIS y las autoridades municipales, responsables de los desalojos y del desmantelamiento de los asentamientos chabolistas.

**Encontrar y preparar viviendas para la población de los asentamientos chabolistas:** la mayoría de las viviendas son pisos rehabilitados por el IRIS, aunque el Ministerio de la Vivienda facilita también un pequeño porcentaje de los alojamientos.

**Adecuar los inmuebles a las familias:** en función del número de miembros, el tamaño del piso y la proximidad a su lugar de trabajo, los trabajadores sociales asignan las viviendas a las familias, asegurándose de que éstas sean realojadas en áreas diferentes, para evitar la segregación. A cada piso asignado se le asocia un contrato de alquiler que incluye varias «cláusulas sociales»<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> No se ha obtenido información correspondiente a 1998.

<sup>58</sup> En relación con el asentamiento chabolista de El Cañaveral desmantelado recientemente, un entrevistado explicó que han «trabajado con algunas de las familias durante los últimos 20 años». Entrevista con un funcionario en Madrid, 6.02.2009.

<sup>59</sup> Los ejemplos corresponden a los compromisos de envío de los hijos a la escuela y a la participación en actividades de formación para la mejora del acceso al empleo.

**Realojamiento de las familias y demolición de los asentamientos chabolistas:** tras la firma del contrato, se establece una fecha de traslado, en la que se procede a la demolición del asentamiento chabolista. El equipo de trabajadores sociales que colabora con cada familia en el poblado traslada el «informe social» a los servicios sociales correspondientes, incluido el Centro de Promoción Comunitaria del área en la que se vaya a realojar a la familia en cuestión. El Centro designa a un trabajador social como persona de contacto de la familia, el cual se encarga de su alojamiento en el nuevo piso y de su presentación a los vecinos.

**Acompañar a las familias en su integración social:** el IRIS ha establecido ocho Centros de Promoción Comunitaria y una Unidad de Trabajo Social de Transición para cubrir el área de Madrid, visitar periódicamente a las familias, prestar servicios de mediación en caso de conflicto de las familias con los vecinos y ejecutar proyectos de fomento de la integración social. Además, facilitan el contacto entre los beneficiarios del programa con necesidades y problemas similares<sup>60</sup>.

**Controlar la ocupación legítima de los inmuebles:** el Instituto cuenta con un departamento específico que comprueba de manera sistemática que los pisos sean ocupados por las familias a las que fueron alquilados, con el fin de evitar todo tipo de fraude.

## 3.2. Elementos principales

El programa actúa mediante convenios de **cooperación** entre el Instituto y las autoridades municipales.

Un elemento **innovador** del enfoque adoptado es la concentración de todos los procedimientos de actuación en materia de vivienda en una única organización que cuenta con la experiencia, el presupuesto y los conocimientos técnicos necesarios para realojar a los pobladores de los asentamientos chabolistas, evitando así las demoras administrativas, características a menudo de otros programas de vivienda en los que intervienen diversos agentes, como órganos de la Administración, ONG, etc.

Un **elemento creativo** del programa es la idea de facilitar la comunicación entre los beneficiarios que residen en la misma área, que pueden prestarse ayuda y

---

<sup>60</sup> Según declaración de Anabel Mariño, *delegada de Urbanismo y Vivienda en el Ayuntamiento de Madrid*, «el 96% de las familias realojadas en virtud del programa IRIS se han adaptado con éxito [a su nueva situación de alojamiento]». Véase «El poblado chabolista de El Cañaveral, a punto de desaparecer tras 21 años de miseria y pobreza» (2009), en: *Madridpress.com*, disponible en: <http://www.madridpress.com/noticia.asp?ref=86601> (28.04.09).

apoyo mutuamente al afrontar dificultades similares. Esta sencilla actuación contribuye a la integración de las familias en sus nuevos barrios.

El programa aplica un **enfoque multifacético de la vivienda** a través de los distintos Centros, que ofrecen diversos recursos a las familias participantes en las áreas en las que han sido realojadas, por ejemplo, en materia de búsqueda de empleo<sup>61</sup>.

No existen datos que acrediten la **intervención directa de la población gitana ni de los demás beneficiarios en el diseño, la ejecución o la evaluación del programa**, más allá de los comentarios facilitados de manera informal, pero periódica, a través de los trabajadores sociales y los educadores.

Tampoco existe una **interacción directa entre los beneficiarios gitanos y las autoridades públicas**<sup>62</sup>. Sin embargo, sí existe un flujo de información a través de los educadores y los trabajadores sociales del IRIS. Aunque no es una situación ideal, los efectos de la falta de interacción entre los beneficiarios del programa y los encargados de ejecutarlo quedan atenuados porque los trabajadores sociales y los educadores del Instituto son responsables de formular los programas sobre la base de su experiencia y su contacto diario con los beneficiarios.

No se da **prioridad de manera específica a las mujeres, los niños, las personas de edad avanzada o las personas con discapacidades de la población gitana**, pero sí existe conciencia de la importancia de trabajar con esas mujeres para garantizar el éxito de los realojamientos. Según un funcionario municipal, se trabajó muy intensamente con ellas «debido a su importante papel en el ámbito de la familia»<sup>63</sup>.

Una de las principales **dificultades** consiste en garantizar el pago regular de los alquileres. El precio medio del alquiler de un piso en el programa oscila entre 60 y 120 euros, significativamente inferior a los precios de mercado. Los beneficiarios gitanos entrevistados señalaron asimismo que incluso tal importe supone un reto considerable, ya que a las familias que no pagaban ninguna factura en el asentamiento chabolista les resulta difícil pagar el alquiler y el resto de gastos cada mes, sobre todo si tienen un bajo nivel de ingresos<sup>64</sup>. Hasta fecha reciente, las familias que no podían pagar el alquiler no se enfrentaban a

---

<sup>61</sup> Véase el anexo 2, mapa 5.

<sup>62</sup> El programa emplea a 129 personas. Sin embargo, según un funcionario entrevistado, sólo uno de ellos es gitano y no cabe pensar en emplear a beneficiarios gitanos porque su nivel de cualificaciones es muy bajo, y el IRIS sólo puede emplear a los que hayan aprobado las oposiciones pertinentes para trabajar en la Administración. Entrevista con un funcionario en Madrid, España (2.02.2009).

<sup>63</sup> Entrevista con un funcionario en Madrid, España (2.02.2009). Otro funcionario añadió que «las mujeres gitanas suelen tomar la iniciativa en lo que se refiere a la gestión de las nuevas tareas administrativas vinculadas a la vivienda, y esto refuerza su posición en el seno de la familia». Entrevista con un funcionario en Madrid, España (2.02.2009).

<sup>64</sup> Entrevistas con encuestados gitanos, 2.05.2009.

ninguna consecuencia, pero, según uno de los funcionarios entrevistados, el IRIS decidió hace poco proceder judicialmente contra las que adeudan más de 1.500 euros.

Otras **dificultades** que afronta la población gitana atañen al contacto social: «Vivir lejos de mis familiares ha complicado la adaptación de mis hijos. A pesar de que les va bien en la escuela, no hacen amigos con los que puedan jugar por las tardes [...]. Solían pasar tiempo con sus primos y tíos»<sup>65</sup>.

El criterio de exclusión del programa relativo a la propiedad de inmuebles también puede generar **dificultades** para las familias que se han trasladado a Madrid y poseen inmuebles en otras comunidades autónomas de España pero se muestran reacias a regresar a sus lugares de origen debido a la falta de oportunidades de empleo. Según los responsables del IRIS, las familias en tal situación tienden a mudarse a viviendas de familiares, a menudo en condiciones de hacinamiento, normalmente en otro asentamiento chabolista que perpetúa el estado de cosas y, posiblemente, pone en peligro el objetivo del programa de erradicación de estos poblados en Madrid para 2011.

La reacción de los consultados ante el programa fue en gran medida positiva: «El realojamiento ha cambiado verdaderamente nuestra vida para mejor»<sup>66</sup>. No obstante, algunos mostraron un conocimiento limitado de su ámbito de aplicación y de los pormenores de su funcionamiento. El IRIS publica **evaluaciones** detalladas de su labor en informes anuales, pero sin la aportación de los beneficiarios o de otros agentes externos. En este sentido, falta una **evaluación formal independiente**.

Aunque los funcionarios entrevistados no pudieron citar ningún ejemplo de **integración** del programa en las políticas de vivienda, cabe señalar que en la *Acción Estratégica de Vivienda para la Integración Social (2007-2011) de la Comunidad de Madrid se recoge el compromiso de erradicación de los asentamientos chabolistas para 2011 y que se ha encargado esta tarea al IRIS*<sup>67</sup>.

En lo que atañe a la **sostenibilidad**, un representante del IRIS nos hizo el comentario siguiente: «Los excelentes resultados del programa hasta la fecha han propiciado que el Instituto reciba el apoyo de los principales partidos políticos, lo que garantiza su continuidad». Tal respaldo queda patente en el aumento del presupuesto para los tres próximos años. Al IRIS se le ha asignado un presupuesto de 109.780.000 euros para el realojamiento de familias gitanas de los asentamientos chabolistas de Las Mimbreras, Santa Catalina, El Venterro

---

<sup>65</sup> Entrevistas con encuestados gitanos, 2.05.2009.

<sup>66</sup> Entrevista con una encuestada gitana, 5.02.2009.

<sup>67</sup> Municipio de Madrid (2008) *Acción estratégica de vivienda para la integración social*, disponible en: <http://www.munimadrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaUrbanismo/AccionEstrategicaVivienda/INDICEPRESENTACION.pdf> (28.04.2009).

y El Cañaveral para 2011<sup>68</sup>. Este último asentamiento ya se ha desmantelado, con un coste de 17.300.000 euros<sup>69</sup>.

Según un comunicado de prensa de la Comunidad de Madrid, varios Estados miembros de la UE (como Hungría y la República Checa) y otras entidades de ámbito local o regional (como los ayuntamientos de Medellín, Lisboa u Palma de Mallorca y la Junta de Andalucía) han expresado su interés por el modelo del IRIS<sup>70</sup>. No obstante, las posibilidades de su **transferibilidad** pueden verse limitadas por el hecho de que requiera unos recursos humanos y financieros significativos.

### 3.3. Reflexiones

A lo largo de los años, el programa del IRIS ha contribuido al éxito de la erradicación de asentamientos chabolistas, no sólo con la oferta de viviendas no segregadas, sino también con sus actividades para la reducción del desempleo entre sus beneficiarios, lo que resulta esencial para su integración social y, lógicamente, para el pago del alquiler y de los demás gastos. Los servicios de formación y orientación prestados a las familias antes y después de los traslados constituyen otro aspecto relevante y crucial para la adaptación eficaz de las mismas a sus nuevas condiciones de vida.

El IRIS se verá sometido a una presión cada vez mayor debido al compromiso de erradicación de los asentamientos chabolistas en Madrid para 2011. Dado que a las familias que no cumplen las condiciones del programa no puede proporcionárseles una vivienda, aunque se desmantele su hogar en este tipo de asentamientos, podría considerarse la flexibilización de las condiciones.

La repercusión de la crisis económica en este programa no puede conocerse aún. Las entrevistas con el personal del IRIS pusieron de relieve que el Instituto ha tenido dificultades para recaudar el pago del alquiler mensual de los beneficiarios. Recientemente, ha adoptado una nueva política que contempla la puesta en marcha de procedimientos judiciales en los casos de impago. No está claro si tal política reducirá el número de beneficiarios que dejan de abonar su alquiler mensual, o si la crisis económica y el aumento del desempleo darán

---

<sup>68</sup> Estos son los últimos cuatro asentamientos chabolistas en Madrid. Véase el anexo 2, mapa 4.

<sup>69</sup> «El poblado chabolista de El Cañaveral, a punto de desaparecer tras 21 años de miseria y pobreza» (2009) en: *Madridpress.com*, disponible en: <http://www.madridpress.com/noticia.asp?ref=86601> (28.04.09).

<sup>70</sup> «La Comunidad creará un Centro de Arte Caló para el Pueblo Gitano en el distrito de Puente de Vallecas»; *Comunicado de prensa de la Comunidad de Madrid* (14.04.2009), disponible en: [http://www.madrid.org/lapresidencia/descargas/090414\\_CENTRO\\_PUEBLO\\_GITANO.pdf](http://www.madrid.org/lapresidencia/descargas/090414_CENTRO_PUEBLO_GITANO.pdf) (28.04.2009).



lugar a que se eleve la cifra de familias que no pueden hacer frente al pago de sus facturas mensuales.

## 4. Enseñanzas extraídas

Una mujer gitana describió su nuevo hogar como un «lugar agradable en el que me gusta pasar tiempo». Un hombre comentó que el traslado había repercutido en su vida familiar: «Antes de mudarnos, nunca quería pasar tiempo en casa; siempre estaba fuera. Ahora paso todo el tiempo que no trabajo con mi mujer y mis hijos en el piso»<sup>71</sup>.

No cabe duda de que el realojamiento en viviendas no segregadas de buena calidad ejercerá un notable efecto positivo en la vida de estas personas. En este contexto, tales programas contribuyen de manera significativa a mitigar las desigualdades sociales y a fomentar la cohesión social.

En ambos casos, los trabajadores sociales y los mediadores entrevistados subrayaron la importancia de las **tareas de seguimiento**, no sólo con las familias, sino también con los vecinos no gitanos, ya que también éstos han de adaptarse a la nueva situación. Aunque no se habló de «discriminación» ni de «estereotipos» contra la población gitana, esta iniciativa indica que puede que algunos de los nuevos vecinos mantengan tales estereotipos y que es necesario abordarlos para garantizar la aceptación mutua.

Ninguno de los dos programas incluyó la **participación de la población gitana** en las fases de diseño, ejecución o evaluación. Aunque el personal que trabaja directamente con los beneficiarios ofrece sus comentarios, el desarrollo de un mecanismo para lograr que intervengan más activamente en todas las etapas del proyecto los miembros de esa población podría constituir un paso adelante positivo. Cabe señalar en este sentido que la elaboración de los programas de acción del IRIS corre a cargo de personal que trabaja directamente con las familias gitanas a diario. Por otra parte, aunque el marco general se crea sobre la base de las directrices establecidas por el Instituto, cada centro lo adapta para adecuarlo a la situación local respectiva, asegurándose así de que resulte pertinente para los beneficiarios.

En general, los estudios realizados pusieron de relieve una relativa **falta de comunicación** entre los principales organismos que trabajan en programas de vivienda para la inclusión social. Los consultados del programa IRIS señalaron su interés en conocer la manera en que el programa VIS había logrado evitar el problema del impago de los alquileres mensuales. Por su parte, el personal del programa VIS pudo beneficiarse del intercambio de experiencias con el programa IRIS, ya que tiene prevista la puesta en marcha de un programa de alojamiento en alquiler, materia en la que este último acumula 11 años de actividad. Los encuestados declararon asimismo su desconocimiento en buena

---

<sup>71</sup> Entrevistas con encuestados gitanos, 05.02.2009.

medida de iniciativas similares en el conjunto de la UE y manifestaron su interés por aprender más de ellas.

Por último, el estudio puso de relieve que el éxito en ambos casos depende también del **sólido compromiso de todos los interesados** para superar las dificultades.

## Anexo 1: Cuadros y datos estadísticos

Cuadro 1 - Presupuesto anual del Programa de Vivienda de Integración Social de Navarra y número de casas adquiridas

Año	Número de casas adquiridas	Financiación aportada por el Departamento de Vivienda	Financiación aportada por el Departamento de Asuntos Sociales
1998	53	634,150	172,850
1999	99	1.103,693	304,502
2000	103	1.504,268	447,361
2001	96	1,385,520	494,595
2002	98	1.602,070	584,508
2003	87	1.566,450	576,132
2004	74	1.324,205	548,927
2005	69	1.208,241	520,856
2006	77	1.241,058	519,252
2007	47	1299,323	362,333
2008	19	509,038	155,652
Total	822	13.378,016	4.102,041

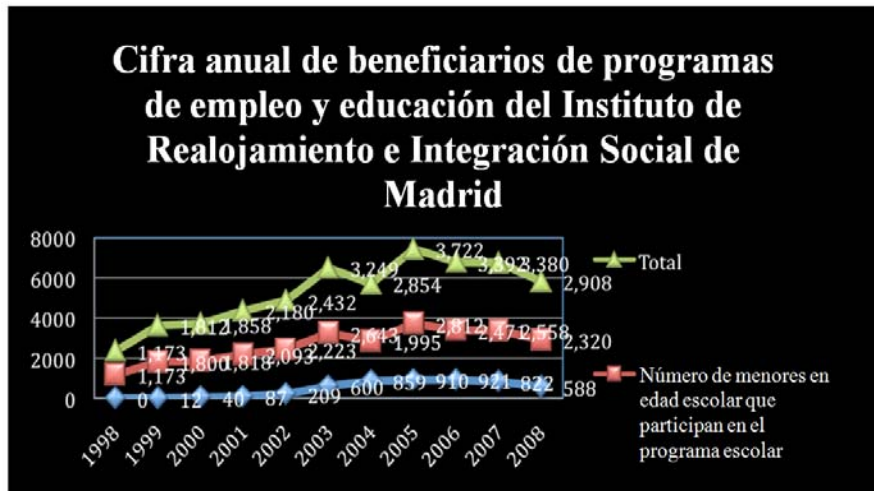
Fuente: Departamentos de Asuntos Sociales y de Vivienda de Navarra.

Cuadro 2 - Presupuesto anual del Instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid

Año	Presupuesto anual en euros	Importe empleado en la adquisición de viviendas	Número de viviendas adquiridas
1999	2.265,800	15.740.507,01	236
2000	16.189,460	17.898.140,47	240
2001	16.588,535	9.482.892,10	106
2002	18.471,507	11.077.432,87	101
2003	24.153,510	20.375.946,47	142
2004	24.986,633	16.084.732,62	94
2005	26.501,421	18.651.930,01	100
2006	29.127,598	26.197.280,37	118
2007	30.155,527	25.568,353	115
2008	29.032,914	13.588.952,33	56
Total	216.800,000	174.666,164	1401

Fuente: Instituto de Realojamiento e Integración Social

Cuadro 3 - Cifra anual de beneficiarios de programas de empleo y educación del Instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid



Fuente: Instituto de Realojamiento e Integración Social

## Anexo 2: Mapas y documentación fotográfica

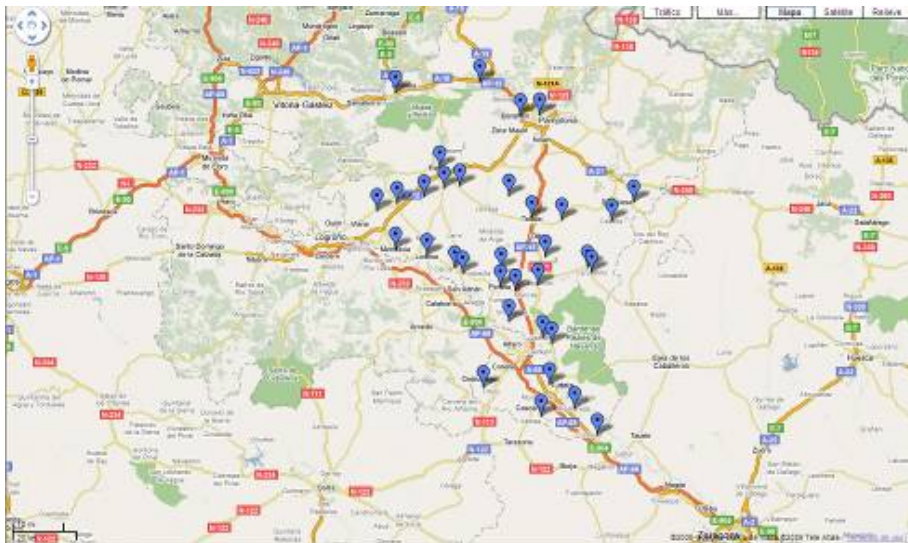
Mapa 1 - Mapa con la ubicación de la Comunidad Foral de Navarra



Mapa 2 - Mapa de España con la ubicación de la Comunidad de Madrid



Mapa 3 - Áreas de la Comunidad Foral de Navarra en las que la Fundación Secretariado Gitano ha facilitado la adquisición de viviendas



Mapa 4 - Los cuatro asentamientos chabolistas que quedan en Madrid



Mapa 5 - Los nueve centros del Instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid, que indican las áreas a las que se han trasladado las familias





Foto 1 - Una vivienda en Tudela (Navarra), adquirida mediante el Programa de Vivienda de Integración Social



Foto 2 - Imagen del interior de la misma vivienda



## Anexo 3: Bibliografía

Amnistía Internacional (2008) *España: Entre la Desgana y la Invisibilidad*

Consejo de Europa (1997) *Report on a study visit to Valdemingómez (Madrid) 21-23 de abril*

Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte *Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra (1998-2005)*

European Roma Rights Centre (2004) *Shadow Report on the Kingdom of Spain's fifth periodic report to the Committee on Elimination of Discrimination against Women*

Fundación Secretariado Gitano (2007) *Mapa Sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España*

Fundación Secretariado Gitano (2006) *Población Gitana y Empleo: un Estudio Comparativo*

Gobierno de la Ciudad de Madrid (2008) *Acción Estratégica de Vivienda para la Integración Social*

Instituto de Realojamiento e Integración Social, *Informe anual 2007*

Instituto de Realojamiento e Integración Social, *Informe anual 2006*

Instituto Navarro de Asuntos Sociales y el Departamento de Vivienda (2001) *Programa de Vivienda de Integración Social* (copia en archivo con el autor).

España/Ley 62/2003 (30.12.2003)

España/Ministerio de Educación, Asuntos Sociales y Deportes (2008) *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*

España/Ministerio de Sanidad y Consumo (2008) *Salud y Comunidad Gitana*

España (2002) *Informe presentado por España al Comité de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación Racial*

Comisión europea

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

### **Estudio de caso**

### **Mejora de la vivienda de la población romaní y eliminación de los asentamientos chabolistas en España**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2010

2010 - 32 pp, - 21 x 29.7 cm

ISBN: 978-92-9192-575-9

doi:10.2811/6550

Más información sobre la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en el servidor de la FRA (<http://fra.europa.eu>).

## **Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea**

### **Publicaciones destinadas a la venta:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En una librería, facilitando el título, el editor y el número ISBN.
- Poniéndose directamente en contacto con uno de nuestros agentes de ventas. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://bookshop.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.

### **Publicaciones gratuitas:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En las representaciones o delegaciones de la Comisión Europea. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://ec.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.

**FRA - European Union Agency for Fundamental Rights**

**Schwarzenbergplatz 11**

**1040 - Vienna**

**Austria**

**Tel.: +43 (0)1 580 30 - 0**

**Fax: +43 (0)1 580 30 - 691**

**E-Mail: [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu)**

**<http://fra.europa.eu>**



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9192-575-9



9 789291 925759