



MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

SECRETARÍA GENERAL
DE INMIGRACIÓN Y
EMIGRACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE
MIGRACIONES

ASENTAMIENTOS DE INMIGRANTES: UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN.

Gabinet d'Studis Socials.
Marzo 2009.

Equipo de investigación:

Raúl Martínez Ibars
Paolo Leotti

Equipo de investigación:	2
Paolo Leotti	2
Introducción	5
1. Antecedentes	5
2. Razones del presente estudio	6
3. Objetivo y metodología	7
4. Estructura	7
Capítulo I	Literatura y definiciones
1. Buscando términos paraguas	9
2. Un compromiso entre síntesis, precisión e intervención: hacia tres definiciones del fenómeno	12
Capítulo II	Breve repaso histórico sobre la evolución del fenómeno: los casos de Madrid y Barcelona
1 Madrid	16
1.1 Los años 50'	16
1.2 La década de los 60'	17
1.3 La remodelación de los barrios	17
1.4 Nuevos chabolistas	18
1.5 De los BTE a los VIS	18
2. Barcelona	19
2.1 Los orígenes	20
2.2 Los años 50'	20
2.3 Los años 60'	21
2.4 Desde los años 70' hasta los 90'	21
3. Conclusiones	23
4. El nuevo chabolismo	23
Capítulo III	Síntesis de las visitas sobre el terreno y primeras valoraciones
1. El trabajo de campo	25
1.1 Introducción	25
1.2 Nuevos moradores, nuevos y viejos problemas	25
1.2.1 Colectivo esencialmente subsahariano	26
1.2.2 Colectivo gitano rumano	27
1.3 Investigación en el terreno en Níjar, El Ejido, Roquetas	28
1.3.1 Situación en los asentamientos	30
1.3.2 ONG involucradas en la labor/gestión/coordiación en los asentamientos	31
1.3.3 Actuaciones de los ayuntamientos	32
1.4 Investigación en el terreno en Huelva	33
1.4.1 Situación en los asentamientos	34
1.4.2 ONG involucradas en la labor/gestión/coordiación en los asentamientos	35
1.4.3 Actuaciones de los ayuntamientos/Delegación del Gobierno	37
1.5 Investigación sobre el terreno en Valencia	37
1.5.1 Situación en los asentamientos	38
1.5.2 ONG involucradas en la labor/gestión/coordiación en los asentamientos	39
1.5.3 Actuaciones del Ayuntamiento	40
1.6 Investigación sobre el terreno en Barcelona	41
1.6.1 Situación en los asentamientos	42
1.6.2 ONG involucradas en la labor/gestión/coordiación en los asentamientos	42
1.6.3 Actuación del ayuntamiento	44
2. Hacia una primera sistematización de las informaciones recogidas	44
2.1 Papel de las autoridades locales	44
2.2 Trabajo en red	45
2.3 Perfil de los técnicos de asentamientos	46
2.4 Tipo de atención a las personas en asentamientos en base al contexto	48
2.6 La intervención	50
2.7 El empoderamiento	51
3. Vacíos y compensaciones de la intervención	51
4. Los límites de la intervención	52
Capítulo IV	Asentamientos y exclusión social: la necesidad de un enfoque integral
1. Introducción	53
1.1. Situaciones de miseria en una sociedad desarrollada	53
2. Definiendo la exclusión social	54
2.1. ... Como proceso	54
2.3. ... de carácter multidimensional	55
3. Principios de intervención	56

3.1. Integralidad.....	57
3.2. El partenariado.....	58
3.3. Participación.....	61
3.4 Territorialidad.....	64
4. Un ejemplo de intervención integral: el caso de Avilés.....	66
4.1. Situación de partida.....	66
4.2. Objetivos.....	66
4.3 Descripción de la actuación.....	66
4.4. Resultados alcanzados.....	67
4.5. Algunos comentarios sobre el caso de Avilés.....	69
4.5. La experiencia de Avilés aplicada a los asentamientos analizados.....	70
5. La aplicación del enfoque integral a los asentamientos de inmigrantes	71
Capítulo V	
Propuesta metodológica de intervención	77
Introducción.....	77
2. La aplicación del enfoque integral por las administraciones locales.....	77
2.1. Las políticas sectoriales.....	81
3. La aplicación de la perspectiva integral al trabajo de CEPAIM.....	86
3.1. La implementación de actuaciones desde una perspectiva integral.....	91

Introducción

1. Antecedentes

El presente estudio constituye la continuación del que se realizó durante el año 2007 y que se plasmó en el informe: "Redes de acogida y condiciones de vida de los inmigrantes llegados a Canarias". En este documento se expusieron los resultados de las encuestas realizadas a los inmigrantes fundamentalmente subsaharianos que llegaron a las costas de España y a las personas que los acogieron en sus hogares.

El universo de los inmigrantes objeto del estudio se componía esencialmente de personas de sexo masculino procedentes de Senegal, Gambia y Malí con una edad comprendida entre los 22 y los 27 años y que llevaban en España un mínimo de 9 meses.

Sus trayectorias en España empezaron de la misma forma: una vez llegados, fueron retenidas en los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIEs), durante un periodo máximo de 40 días durante los cuales las autoridades españolas intentan tomar contacto con sus homólogos en los países de procedencia, con el objetivo de repatriarlos. Si dicha repatriación no se produce al final de dicho periodo, los inmigrantes salen de los Centros y se entregan a unas ONGs que tienen el papel de darles acogida temporal y de ponerlos en contacto con compatriotas dispuestos a acogerlos en sus hogares.

A partir de este punto los destinos de cada inmigrante se diferencian: algunos consiguen un sitio, aunque temporal, en una vivienda normalizada, otros acaban en un piso sobreocupado o en una infravivienda y otros se quedan sin redes de apoyo y tienen que depender por completo de la ayuda de distintas organizaciones humanitarias.

Ante esta situación CEPAIM, encargó al Gabinet d'Estudis Socials la realización de un estudio para conocer los detalles del fenómeno, con particular atención a los ámbitos de la vivienda y del trabajo, dos realidades en las que el desafío de la integración resulta más candente. Para tener una visión más exhaustiva de la situación se decidió añadir un capítulo adicional sobre chabolismo e infraviviendas en que se analizaron los informes de asentamientos de los técnicos de esta entidad que se realizaron en las provincias de Almería y Murcia y en las ciudades de Barcelona, Lleida, Madrid, Murcia, Sevilla y Valencia.

Toda la información recogida permitió poner de manifiesto, en primer lugar, algunos datos particularmente llamativos referidos a la vivienda:

- Las redes socio-familiares que acogieron a los inmigrantes representan una realidad fundamental a la hora de asegurar estabilidad residencial, orientación socio-laboral e integración en el colectivo, aunque aseguren una limitada inserción laboral. De hecho los datos reflejan que un 41% de los hogares entrevistados estaban todavía acogiendo y que un 23% de ellos seguía acogiendo a la misma persona.
- Un elemento fundamental para entender esta gran disponibilidad de la comunidad para acoger consiste en analizar los lazos familiares de quien acoge con el acogido, ya que cuando estos lazos son de gran proximidad la duración del tiempo de acogida aumenta.
- Una parte relevante de los entrevistados, un 20%, quedó fuera de las redes socio-familiares; esto se debió tanto a una falta de contactos previos a la llegada, como a una falta de disponibilidad una vez llegados a la Península. Las consecuencias de esta situación fueron dobles: una parte quedó acogida de forma temporal por las mismas entidades, mientras que los

demás acabaron viviendo en la calle. Tanto los unos como los otros dependían de los recursos humanitarios de las ONGs.

- Los cortijos y las naves industriales abandonados, las chabolas hechas con materiales reciclados son la cara más chocante de la exclusión residencial a la que se enfrenta una parte creciente del colectivo.
- Otro 20% de los entrevistados vivía en pisos sobreocupados donde se puede deducir que se daban casos de hacinamiento grave (menos de 5m² por persona).

El ámbito laboral se revela como otro contexto clave en que las prácticas para generar recursos se sitúan en una dimensión precaria enmarcada en la economía sumergida, la única economía en la que pueden ganarse la vida las personas que carecen de permiso de trabajo.

En concreto se pueden destacar las siguientes conclusiones:

- Las actividades económicas se pueden clasificar en base a la vertiente urbana/rural. En el primer contexto, encontramos la recogida de la chatarra, la venta ambulante y el aparcamiento de coches; en el contexto rural se dedican sobre todo al trabajo en el sector agrícola y buena parte de ellos acaban desplazándose a lo largo de España para seguir las distintas temporadas de recogida.
- En ambos contextos se trata de actividades que implican una escasa relación con los autóctonos, que se concretiza sobre todo en la figura del empresario o del comprador ocasional.
- El 30% de las personas entrevistadas que trabajaban afirmaban que no tenían recursos suficientes para vivir.
- El 18% de las personas encuestadas no tenían ningún trabajo.

2. Razones del presente estudio

A raíz del panorama que se acaba de esbozar, quedó patente que existía una capa de inmigrantes que desde su llegada a España estaban padeciendo un conjunto de factores que tenían como resultado una severa exclusión social acompañada por condiciones de vida lamentables.

Además, los incipientes efectos de la crisis, por un lado, estaban afectando a otros inmigrantes subsaharianos que hasta entonces gozaban de una relativa estabilidad laboral, y, por otro, estaban agravando aún más las condiciones de los que ya estaban viviendo en chabolas, cortijos y naves industriales abandonadas.

Esta situación determinaba que más personas dejaban de vivir en viviendas normalizadas y hacía aún más difícil poner en práctica intervenciones para reducir la magnitud del fenómeno.

Todo ello produjo una serie de reflexiones por parte del equipo de CEPAIM que estaba trabajando con estos colectivos:

- De entrada, en los últimos 40 años se habían producido numerosas intervenciones para erradicar el chabolismo, algunas de las cuales de forma exitosa. Por esta razón se considera importante conocer la literatura existente sobre el tema y se destaca la exigencia de conocer con precisión los conceptos para definir cada caso.
- Las intervenciones que se están llevando a cabo tienen un éxito en gran parte limitado a la ayuda de carácter humanitario y los pocos casos en que se consigue mejorar la situación de los inmigrantes se ve mermado por la crisis económica.
- Por otro lado, las demás entidades que intervenían sobre estos colectivos, tampoco parecían conseguir resultados mejores. Ello parecía vinculado a distintas razones: en primer lugar, de orden económico/logístico (falta de recursos

suficientes para atender adecuadamente a todos los destinatarios); en segundo lugar, también había que tener en cuenta los distintos planteamientos que motivaban el tipo de intervención (por ejemplo de carácter puntual y/o políticamente orientada); y finalmente se destacaba una cierta falta de coordinación entre las mismas, de forma que era probable que la ayuda en su conjunto no fuese tan eficaz como lo esperado.

- Estos factores abrieron el campo al siguiente paso: la necesidad de definir unos objetivos y de elaborar una metodología de intervención que sirviera de base compartida para todas las entidades que trabajan con estos colectivos.

A raíz de este proceso de reflexión, se definieron un objetivo y una metodología que vertebrarán el presente estudio.

3. Objetivo y metodología

Como se puede deducir del párrafo anterior, a diferencia del estudio que se realizó en el 2007, que tenía un enfoque fundamentalmente cuantitativo, el presente estudio implica un objetivo y una metodología de trabajo más bien de carácter cualitativo.

En concreto el objetivo consiste en realizar un recorrido a través de distintas fuentes tanto primarias como secundarias para formular, finalmente, una propuesta de intervención en materia de erradicación de los asentamientos que tenga como base la integración social de sus moradores.

Para alcanzar dichos objetivos, el trabajo se basa en distintas metodologías:

- Análisis de fuentes secundarias sobre experiencias anteriores
- Cata de cuatro realidades, dos urbanas y dos rurales en que se dan casos de vivienda no normalizada por parte de inmigrantes esencialmente subsaharianos y en que se producen intervenciones por parte de ONGs.
- Trabajo de campo en las cuatro realidades seleccionadas, basado en una serie de entrevistas en profundidad a representantes de:
 - Ayuntamientos
 - Delegaciones del Gobierno
 - Distritos Sanitarios
 - Guardia Civil
 - ONGs
 - Empresarios
 - Inmigrantes
- Grupos de discusión con técnicos de CEPAIM
- Observación participante con los inmigrantes residentes en viviendas no normalizadas
- Reflexión metodológica sobre los puntos anteriores.

4. Estructura

Una vez definidos los objetivos y la metodología, queda transponerlos en una estructura que se ha organizado de la siguiente forma.

De entrada se realiza un primer capítulo con la finalidad de poner de manifiesto el estado de la cuestión sobre las distintas definiciones del fenómeno, que se concretan en tres tipologías específicas sobre las que se trabajará.

En el segundo capítulo se enfocará la evolución histórica de la intervención que tuvo lugar en Madrid y Barcelona, durante una buena parte del siglo XX y principios del actual, con particular referencia al realojo y a la integración social de sus moradores. El hecho de considerar estos casos concretos servirá para introducir los cambios que

se han ido creando en el perfil de la población que vive en ellos y las nuevas medidas de intervención que ello implica.

El tercer capítulo recoge el énfasis del fenómeno sobre estos nuevos moradores de pisos sobreocupados, infraviviendas y asentamientos, así como su contextualización a través de las informaciones recogidas en el trabajo de campo realizado en las provincias de Huelva y Almería y los centros urbanos de Valencia y Barcelona entre octubre y diciembre 2008.

Aprovechando toda la información tratada en los dos anteriores, se realiza un cuarto capítulo en que se dará una primera sistematización de los contenidos. Más en concreto se destacará el carácter multidimensional del fenómeno y de allí se demostrará que se trata de una de las manifestación más explícitas de exclusión social.

Finalmente el quinto capítulo se enmarca en la línea trazada por el cuarto, donde se introducirán objetivos y herramientas propios de una metodología integral en la lucha contra la exclusión social.

Capítulo I

Literatura y definiciones

En el presente capítulo se analiza la literatura relacionada con el objetivo del estudio, con el fin de obtener unas definiciones que permitan manejar distintos términos y poner de manifiesto, así mismo, la evolución del fenómeno que se ha ido produciendo en relación al nuevo perfil de los destinatarios y al nuevo contexto de las intervenciones.

1. Buscando términos paraguas

Si analizamos los términos que se han ido utilizando durante estos años, nos damos cuenta de que no existe un concepto que, de entrada, aglutine todas las tipologías de viviendas no normalizadas sin ser demasiado genérico. La literatura consultada adopta términos distintos y entre ellos hay unas definiciones más operativas que otras. Se toman en cuenta aspectos que van desde las simples características de la construcción hasta contemplar también el contexto, la manera de uso de la misma y la exclusión social que produce el fenómeno.

Debido a dicha variedad, se considera oportuno ordenar las definiciones en base al conjunto de variables consideradas, empezando por las que se limitan a las características de la construcción.

De entrada el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) utiliza el término “*chabola*” que se define como una: “*Vivienda de escasas proporciones y pobre construcción, que suele edificarse en zonas suburbanas.*”

En la misma línea, la Junta de Andalucía en su Plan de Erradicación del Chabolismo define la chabola como: “*aquel asentamiento situado al margen de la ciudad, bien en la periferia o ubicado en vacíos urbanos asolados y, en cualquier caso, carentes de infraestructura. Es decir, se excluyen las denominadas viviendas prefabricadas en núcleos de población normalizadas, las cuevas, las infraviviendas que permiten su transformación en viviendas dignas y, en general, las viviendas, cualesquiera que sea su estado, que están realizadas con elementos constructivos tradicionales*”.¹

Aunque en el informe especial sobre el chabolismo en Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz siga tomando en cuenta al mero aspecto constructivo: “*se trataría, pues, de habitáculos que no reúnen las características y condiciones para ser calificados de viviendas, ni son susceptibles de convertirse en tales con una mejora de rehabilitación o transformación*”.²

En el análisis que hace de la realidad se llega a contemplar también las condiciones de vida y los antecedentes de los ocupantes: “*(...) En definitiva, las hemos considerado chabolas porque, en su mayor parte, chabolista es su población de origen, el modo de vida chabolista permanece y lo único es que se sustituyó una chabola tradicional por unas viviendas provisionales que, en la actualidad, presentan un aspecto tan deteriorado que puede ser considerado como de infraviviendas.*”³

El uso del término “infravivienda” nos lleva al concepto utilizado por la Asociación Columbares que en 1996 la definía de la siguiente forma: “*Toda aquella edificación usada para el alojamiento de personas y que presenta carencias fundamentales en cualquier aspecto estructural, de dotación de servicios, de habitabilidad o de*

¹ Junta de Andalucía, Plan de erradicación del Chabolismo en Andalucía, p.17, 1997

² Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz, Chabolismo en Andalucía, 2005, p. 17

³ Ibid. p. 118 referido al análisis del asentamiento de Los Asperones”

accesibilidad por debajo de los términos medio de una vivienda de la población de acogida, o aquellos rasgos que garantizan un mínimo de calidad de vida asociada.”⁴

Un discurso aparte merecen las definiciones contenidas en la ley 18/2007 del 28 de diciembre 2007 del derecho a la vivienda de la Generalitat de Catalunya. En este caso el ejercicio de síntesis entre realidades distintas se enfoca de otra forma, juntando bajo el término “Sin hogar” tanto a los que viven en la calle como a los que viven en chabolas e incluyendo distintos casos de la exclusión social que padecen: *“Sin hogar: la persona o unidad de convivencia con carencia manifiesta de una vivienda digna y adecuada, ya que no dispone de domicilio, vive en la calle o en un espacio no apto como vivienda, de acuerdo con lo establecido por la presente ley, y sufre la exclusión social efectiva debido a barreras sociales o a dificultades personales para vivir de forma autónoma. Tienen también la condición de sin hogar las personas que han sido objeto de un proceso de desahucio motivado por la imposibilidad acreditada de satisfacer el alquiler.”⁵*

Si observamos fuera de la realidad española es interesante considerar el enfoque de la agencia de las Naciones Unidas para la vivienda, UN-HABITAT, que se enfrenta a un ejercicio aún más complicado porque ha tenido que elaborar un concepto que se adapte a escala mundial y que al mismo tiempo contemple conceptos operativos. Quizás pueda sorprender que se compare un cortijo abandonado del poniente almeriense con una autoconstrucción del barrio Kibera de Nairobi, pero ambos casos se pueden medir en base a la falta o presencia de 5 criterios⁶:

- 1. Vivienda digna de carácter permanente que proteja de las condiciones meteorológicas extremas*
- 2. Espacio vital suficiente que se puede concretar en no más de tres personas compartiendo la misma habitación*
- 3. Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio asequible*
- 4. Acceso a instalaciones sanitarias adecuadas que pueden consistir en un inodoro privado o público compartido por un número razonable de personas.*
- 5. Seguridad de tenencia que evite desalojos forzosos*

Esta última definición merece una atención especial porque no solamente tiene en cuenta las características de habitabilidad que derivan de las condiciones de la construcción sino del uso que se hace de ella. En concreto nos referimos al punto 2, en que se introduce el concepto de espacio vital suficiente, y al punto 4, que habla de un número “razonable” de personas que utilizan los inodoros. Aún más importante resulta la referencia al contexto que se realiza en el punto 5, aunque quede limitada a desalojos forzosos.

Desde un punto de vista terminológico el uso de la palabra inglesa “Slum” se ha traducido en el mismo informe con los términos: *asentamientos irregulares, barrio marginal, barraca...*

Otro ejemplo⁷ que procede en la dirección de fijar criterios para delimitar las características del fenómeno es la siguiente definición de 1995 que vuelve a utilizar el término de infravivienda:

- 1. Habitabilidad: hay que entenderlo como el mínimo de calidad constructiva.*
- 2. Equipamiento estructural y servicios que debe tener una vivienda para que se considere segura.*
- 3. Adecuación: nos indica que las características de la vivienda y el entorno tienen que estar en relación con las necesidades de las personas, permitiendo el uso normalizado y autónomo de las mismas.*

⁴ Asociación Columbares, Censo y caracterización de las infraviviendas usadas por los inmigrantes en la región de Murcia, p. 105, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales : 1996,

⁵ Generalitat de Catalunya, LEY 18/2007, del 28 de diciembre, del derecho a la vivienda
http://www.unhabitat.org/downloads/docs/4625_1459_GC%2021%20Slums%20some%20definitions.pdf

<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS.2003.1.pdf>

⁷ Cortés Alcalá, L.: *La cuestión residencial. bases para una sociología del habitar*, Madrid, Editorial Fundamentos, 1995.

4. *Estabilidad: supone la posibilidad de mantener el uso y disfrute de la vivienda, esta exclusión se materializaría en desahucio, expulsión, etc.*
5. *Accesibilidad: implica la posibilidad de disponer de una vivienda sin que este derecho suponga un quebranto excesivo de los recursos económicos que se disponen para vivir.*

El esfuerzo definitorio que se acaba de poner de manifiesto introduce otro concepto que ha ido apareciendo con frecuencia en los informes del Defensor del Pueblo Andaluz, así como en los discursos de los profesionales que trabajan en este ámbito y en los medios de comunicación, hasta convertirse en un término de uso corriente; nos estamos refiriendo al concepto de “Asentamiento”.

Quizás una explicación de la evolución del uso de esta palabra se debe a sus distintos significados, porque por la RAE se define como: “Conjunto de chabolas agrupadas” y al mismo tiempo como “Acción y efecto de asentar o asentarse”.

De hecho el uso corriente parece haberse consolidado como una síntesis entre las dos acepciones en que se mantiene el sentido de ocupar un lugar y al mismo tiempo la de precariedad de las viviendas. Esto significa que en unos casos tienda a englobar también al concepto de infravivienda, hasta llegar a utilizarlos de forma intercambiable. Dado que el uso de cualquier término paraguas para definir realidades distintas conlleva una pérdida de precisión del mismo, se puede acompañar de otras palabras que lo aclaren, como es el caso de: asentamiento *chabolista* o asentamiento de inmigrantes.

Debido a la variedad de situaciones en que se utiliza, cabe preguntarse: ¿En qué consisten entonces los elementos aglutinantes del concepto de Asentamiento? Todo apunta a situarlos en las causas (irregularidad administrativa, falta de recursos económicos...) y en los efectos (dificultades de acceso a estándares de vida dignos) del vivir en viviendas no normalizadas, más bien que en las características de las mismas.

En esta óptica se puede entender el porqué que CEPAIM utilice el término Asentamientos en su definición, que lo adapte a distintos contextos y que lo enmarque en casos de exclusión social:

“Llamamos Asentamientos a espacios utilizados a modo de vivienda, que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad; que están al margen de la ley (esto es, sin ninguna relación contractual); tanto horizontales (viviendas abandonadas ocupadas, chabolismo, bajo plásticos, etc...) como verticales (hacinamiento en pisos); que pueden estar situados en entornos rurales o urbanos; y que constituyen núcleos de personas excluidas socialmente.”

De todas formas cabe destacar dos elementos nuevos: un esfuerzo de definición del fenómeno incluyendo el nivel contractual y la tentativa de englobar bajo el término toda realidad que no coincida con la vivienda normalizada, como los pisos sobreocupados.

Los dos elementos que se acaban de destacar, son también los más controvertidos porque al considerar también los pisos sobreocupados es posible que exista una relación contractual con un inquilino con papeles que represente a inmigrantes indocumentados. El discurso se complica ulteriormente si tomamos en cuenta la realidad de los cortijos abandonados. En este caso es praxis corriente que los dueños los alquilen sin contrato y que imputen el eventual uso de agua y electricidad. Por esta razón si es cierto que no se trata de un contrato válido, tampoco se puede afirmar que no existan acuerdos extralegales que determinan la obligación y la cuantía del alquiler. El segundo aspecto se refiere a la tentativa de abarcar todas las realidades residenciales no normalizadas. Como se destacará en el párrafo siguiente, se trata de un ejercicio arduo en que se mezclan síntesis, precisión e intervención.

2. Un compromiso entre síntesis, precisión e intervención: hacia tres definiciones del fenómeno.

Desde el punto de vista del Gabinet d'Estudis Socials, toda definición se tiene que ceñir a la exigencia que obliga a mediar entre la síntesis y la precisión y sobre todo en este caso obliga a estar íntimamente vinculada con la intervención que se quiere describir.

Al tratarse de un fenómeno muy diversificado se considera poco eficaz aventurarse en una definición única, aunque cabe subrayar que todas las realidades analizadas tienen como denominador común grados elevados de exclusión social.

A partir de este punto empiezan las diferencias que nos obligan a definir tres realidades que se convertirán en tres ámbitos de intervención con rasgos en parte distintos.

La primera realidad consiste en los pisos sobreocupados que parecen alejarse de las demás realidades. Dicha distancia permite tener una definición propia del fenómeno ya que el mismo discurso vale para la segunda realidad, la infravivienda, porque en este caso también existe un elemento caracterizador: la solidez de la construcción aunque no esté concebida como vivienda. La tercera realidad consiste en los Asentamientos.

Tal como se ha comentado más arriba, se trata de un término que por un lado describe todas aquellas situaciones en que la vivienda no normalizada tiene que ver con casos de exclusión social y al mismo tiempo engloba todos aquellos ejemplos que por la precariedad o inexistencia de las construcciones se quedan por debajo de las características de la infravivienda. En el presente estudio se utilizarán ambas acepciones, tratando de dejar claro cuándo se utiliza una o la otra.

Vivienda sobreocupada

Definiciones:

Se trata de un hogar que puede respetar todos los criterios de habitabilidad aunque el número excesivo de personas que habitan en el mismo, motivado por una falta de recursos de sus integrantes y/o por lazos familiares, puede reducir su habitabilidad por debajo de un nivel digno.

Vivienda sobreocupada: la vivienda en la que se alojan un número excesivo de personas, en consideración a los servicios de la vivienda y a los estándares de superficie por persona fijados en Cataluña como condiciones de habitabilidad. Se exceptúan las unidades de convivencia vinculadas por lazos de parentesco, si el exceso de ocupación no supone incumplimientos manifiestos de las condiciones exigibles de salubridad e higiene ni genera problemas graves de convivencia con el entorno.⁸.

Descripción:

Se trata de una realidad eminentemente urbana que puede producirse tanto en barrios marginales como en los centros históricos. Por lo que se refiere al concepto de sobreocupación, existe un debate sobre los criterios a tomar en cuenta para definirlo.

De entrada parece lógico considerar el ratio entre metros cuadrados y personas y definir un valor mínimo que los expertos sitúan en torno a los 10m²/persona⁹ o, como propone UN-HABITAT, calcular un máximo de 2/3 personas por habitación.

Por otro lado, dichos criterios se tienen que matizar con variables de carácter cualitativo relacionados esencialmente con el nivel de parentesco entre los integrantes. Dicha sobreocupación produce los siguientes efectos:

⁸⁸ Generalitat de Catalunya, LEY 18/2007, del 28 de diciembre, del derecho a la vivienda

⁹ Colectivo IOE: La inmigración y la vivienda en España, p. 112, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- el ruido y el vaivén que conllevan son la causa de frecuentes problemas con los demás vecinos.
- rápido desgaste de electrodomésticos e instalaciones.
- falta de espacio vital y dificultad para desempeñar las necesidades básicas.

Desde el punto de vista de la relación contractual con los dueños de los pisos, se han dado casos de contratos formales en que un inquilino con papeles representa a los demás. Al no tratarse de una relación familiar, cada integrante paga una suma que le da derecho por lo menos a un colchón.

La vivienda sobreocupada puede representar el último estadio mínimamente normalizado antes de acabar en infraviviendas, chabolas o directamente en el sinhogarismo.

Infravivienda

Definiciones:

Se trata de un edificio que no está planteado ni apto para fines residenciales, que se ocupa como consecuencia de una falta de recursos

El inmueble que, aun careciendo de cédula de habitabilidad y no cumpliendo las condiciones para su obtención, se destina a vivienda.¹⁰

Descripción

Las fábricas abandonadas, las casas en ruina y los garajes representan los casos más elocuentes de infravivienda.

Al tener límites de aislamiento térmico y/o acústico y/o estructural (pueden no existir espacios privados), y/o de instalaciones (pueden no existir inodoros), no se pueden plantear como vivienda normalizada.

En el caso de construcciones de grandes dimensiones a nivel urbano, pueden llegar a albergar un número ingente de personas, a veces pertenecientes a distintos grupos o nacionalidades. Cuando se verifica esta situación, por ejemplo cuando gitanos rumanos y subsaharianos tienen que convivir en el mismo sitio, pueden producirse tensiones y enfrentamientos. Además, al tratarse de una realidad extremadamente visible, es objeto de desalojos y al mismo tiempo de la intervención de más entidades.

Aparte de los casos de gran magnitud, existen construcciones a nivel rural en que residen pocos inmigrantes, a veces anexas a la finca en que vive el dueño, que suele corresponder también con la figura del empleador. Normalmente tienen que pagar un alquiler que puede sufragar en forma de trabajo (por ejemplo, vigilando las instalaciones durante la noche) o descontándolo del sueldo.

Debido a la creciente adopción del concepto extensivo del término "Asentamiento", se suele utilizar como sinónimo del de "Infravivienda". De la misma forma las eventuales condiciones precarias de casas en ruina y fábricas abandonadas, pueden orientar la clasificación hacia la de Asentamiento

Asentamiento

¹⁰ Generalitat de Catalunya, LEY 18/2007, del 28 de diciembre, del derecho a la vivienda

<p><i>Definición inspirada en la ley de vivienda de la C.A. de Catalunya ¹¹</i></p> <p>Autoconstrucciones, edificios derruidos, al aire libre o cualquier otra forma residencial precaria, determinada por factores de exclusión.</p>	<p><i>Definición amplia Inspirada a la evolución del término en las intervenciones</i></p> <p>Todas aquellas realidades residenciales precarias que no se identifican con la vivienda sobreocupada</p>
<p><i>Descripción</i></p> <p>Se trata de la forma más precaria de vivienda que se da por la falta de recursos de los inmigrantes pero también puede ser la consecuencia de la saturación de los pisos sobreocupados e infraviviendas. Suele tratarse de una solución de carácter temporal que tiene su razón de ser en la demanda de trabajadores por parte del sector agrícola. En las fases que coinciden con la mayor demanda, se pueden producir asentamientos habitados por centenares de personas. Como en el caso de las infraviviendas de grandes dimensiones son los que están más expuestos a desalojos. No se han encontrado casos de prestaciones económicas para su uso.</p>	<p><i>Descripción</i></p> <p>Se trata de una síntesis entre las definiciones de infravivienda y de asentamiento interpretado como sinónimo de sin techo.</p>

Como se puede apreciar, en la figura 1 se pone de manifiesto la relación entre los términos que se acaban de tratar. A nivel visual se puede destacar, por un lado, la distancia entre el concepto de piso sobreocupado y los demás y, por otro lado, la fluidez de los casos de “Casa en ruina”, “Fábrica abandonada” y “Garaje” que dependiendo de sus condiciones se pueden interpretar como “infravivienda” o “Asentamiento”.

Por su parte, el término “Asentamiento” se ha representado en su doble vertiente, como término específico que define las condiciones más precarias de vivienda y como término general que engloba también el de infravivienda.

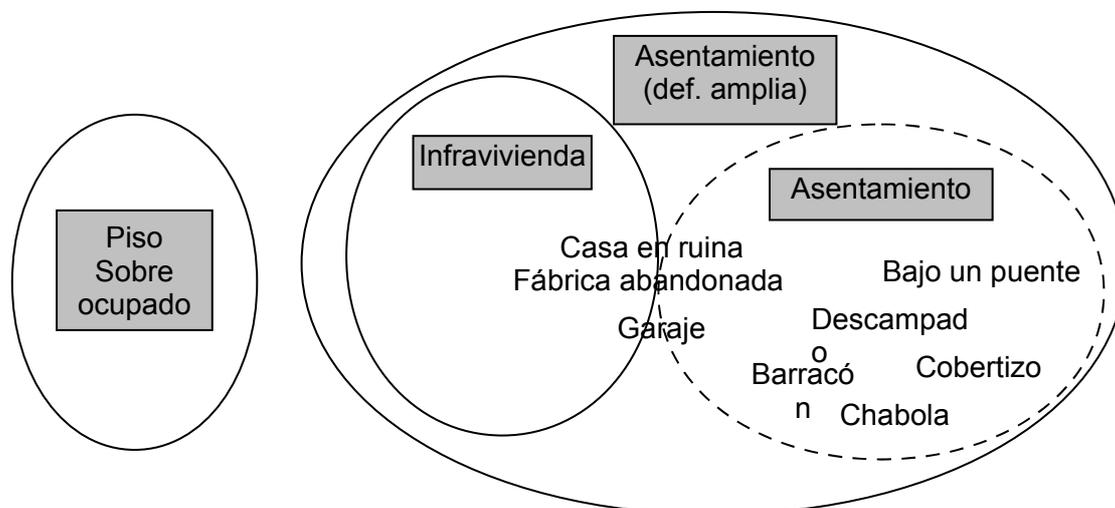


Fig. 1. Representación gráfica del alcance y de la relación entre los términos: Piso sobreocupado, Infravivienda y las dos acepciones de Asentamiento.

¹¹ Inspirada en la definición de “Sin techo” contenida en la LEY 18/2007, del 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, de la CA de Catalunya.

Una vez determinado el sentido de cada término, hay que ir más lejos y plantearse de qué forma se pueden aplicar a la realidad. En una palabra, “operativizarlos”, y éste parece ser el objetivo de las definiciones de Cortés Alcalá y de UN-Habitat que se han introducido en las páginas anteriores, respectivamente para infravivienda y asentamiento (irregulares).

Una vez más, nos enfrentamos al difícil equilibrio entre abstracción, detalle e intervención, porque si en la primera no se identifican elementos concretos por cada variable (Habitabilidad, Equipamiento estructural, Adecuación, Estabilidad y Accesibilidad) y por ello se puede aplicar a todo el universo de las viviendas no normalizadas, la segunda, aunque los defina de forma más detallada y se adapte a los casos más precarios, los de las infraviviendas y de los asentamientos, trata de forma marginal la realidad de los pisos sobreocupados. Al mismo tiempo cabe destacar cómo en ambos casos, con perspectivas distintas, no se pone suficientemente de manifiesto la presencia/ausencia de integración de sus moradores.

Todo ello supone una reflexión sobre qué aspectos considerar para una definición operativa y sobre todo bajo qué enfoque interpretar el fenómeno. Por esta razón en los capítulos III y IV se pondrá de manifiesto el paradigma del enfoque integral y su transposición en la intervención.

De todas formas, el ejercicio de definir el fenómeno de las viviendas no normalizadas es una consecuencia directa de la época en que se introduce. En los años 60' pasó de ser un problema de orden público y de ocupación indebida del suelo a otro en que la vertiente de la integración social adquiere un peso creciente. Este cambio se ha ido produciendo de forma paulatina hasta adquirir plena conciencia a finales de los años 80. A título de ejemplo se pondrán de manifiesto los casos de Madrid y Barcelona desde los años 50' hasta finales de los 90'.

Capítulo II

Breve repaso histórico sobre la evolución del fenómeno: los casos de Madrid y Barcelona

Tras la Guerra Civil el panorama en España es desolador. Un país destruido con una gravísima crisis económica que dificulta cualquier tipo de reconstrucción y recuperación. Madrid y Barcelona sufrieron especialmente las consecuencias de la guerra. Las ciudades debían ser reconstruidas, pero al mismo tiempo se debían preparar para recibir un constante y creciente flujo migratorio de la gente que huía del campo, donde la situación era más precaria aún.

En este contexto de precariedad económica el problema de la vivienda se torna muy grave. Hay una gran escasez y los medios son escasísimos para acometer cualquier tipo de actuación. La Administración franquista es consciente de la necesidad de construir viviendas. Para ello creará el Instituto Nacional de la Vivienda (1939), se redactarán diferentes Planes de Vivienda (el primero en 1944) y se crearán diferentes tipos de viviendas (como la Vivienda Protegida o la Vivienda Bonificable).

A pesar de ello, el paso del tiempo provocará que los inmigrantes recién llegados, apenas sin recursos, y con una oferta escasísima de viviendas y una Administración desbordada (tanto por la novedad del fenómeno y la falta de recursos como por su miopía panificadora y urbanística), se vean obligados a vivir en infraviviendas, la mayoría de las veces autoconstruidas, sin ninguna intervención ni planificación pública ni privada, y sin las dotaciones ni equipamientos más elementales (ni luz, ni agua, etc.)

1 Madrid¹²

1.1 Los años 50'

A partir de los años 50 el flujo migratorio hacia la capital sigue creciendo y la ciudad no tiene recursos para atenderlos. Se le anexionan a su término pueblos colindantes con la idea de crear un gran Madrid, pero la deficiente planificación y falta de medios desbordará todas las previsiones de crecimiento urbano.

Ya en 1956 existían en Madrid y sus alrededores más de 50.000 chabolas¹³. El fenómeno del chabolismo se extendió por toda la periferia madrileña y se revela como la única forma de acoger la enorme demanda de vivienda, ante lo cual el Estado reaccionó promulgando una nueva legislación (creando la figura de la Vivienda de Renta Limitada) y promocionando y protegiendo más viviendas y al mismo tiempo intentando limitar la construcción de nuevas infraviviendas.

En 1957 se aprobó el *Plan de Emergencia Social de Madrid* para poder solventar el gran número de chabolas e infraviviendas acumuladas a lo largo de los años de la post-guerra, que ya llegaban a 60.000 viviendas. Dicho plan pretendía dar una mayor participación a la iniciativa privada, controlar la inmigración, no permitir la construcción de más núcleos chabolistas y llevar a cabo determinadas actuaciones urbanísticas (como crear una zona verde perimetral y apoyarse en las ciudades satélites de la capital para acoger el crecimiento que Madrid no podía) que otorgasen a la ciudad pautas de crecimiento en el futuro.

¹² Informaciones recogidas en el artículo: Óscar Franco Alonso, "Evolución reciente del fenómeno chabolista: el nuevo chabolismo madrileño", http://www.uib.es/ggu/pdf_VII%20COLOQUIO/5_FRANCO_evolucionreciente.pdf

¹³ Fernández Anta, D., López Portero, E. y Lucas Viña. M. (1998): *La Vivienda en Madrid: 7* www.ucm.es/info/hcontemp/madrid/vivienda.htm

1.2 La década de los 60'

Se creó la figura de los *Poblados Mínimos*, en los que se ofrecía la posibilidad a los beneficiarios de este tipo de viviendas de aportar su mano de obra en la construcción, de forma que podrían ver reducido el precio de su vivienda y recibir una subvención estatal. Entre el período 1959 y 1966, se construyeron en Madrid 20.729 viviendas en Poblados Dirigidos, casi todas situadas en la periferia de Madrid (Orcasitas, Canillas, Entrevías, Fuencarral, etc.).

A pesar de que la Administración cada vez está más concienciada con el problema de la falta de vivienda y su mala calidad, la situación apenas mejora y ya a finales de los 60 y principios de los 70, coincidiendo con los años en los que las protestas contra el régimen franquista van en aumento, los vecinos, agrupados en torno a las Asociaciones Vecinales, comienzan a reivindicar mejoras en el problema de la vivienda.

A pesar de que el régimen franquista se preocupó por el problema de la falta de vivienda y su precariedad, sus actuaciones no fueron siempre las más acertadas. Los planes de vivienda no tuvieron en cuenta que estaban fomentando la marginalidad y el chabolismo al concentrarla en la periferia (especialmente en el sureste). Se intentó atraer a la iniciativa privada, pero ésta sólo pensaba en especular y construir al menor precio, olvidándose de dotar a sus construcciones de unos mínimos de calidad. Todo derivó en una periferia sin apenas dotaciones, mal planificada y territorialmente segregada.

1.3 La remodelación de los barrios

La llegada de la democracia coincide con la actuación urbanística conocida como *Remodelación de Barrios*. Esta no será tan sólo el punto de inflexión que consiguió acabar en gran parte con el fenómeno de la infravivienda y el chabolismo que padecía Madrid al transformar enormes barrios de infraviviendas, sino porque también fue capaz de recuperar e integrar una extensa parte de la ciudad que vivía de espaldas de la capital.

Tras la Remodelación, nos encontramos con un tipo de chabolismo nuevo. Sus moradores son cada vez más marginales tanto en lo social como en lo económico, y por sus propios medios no pueden optar a una vivienda mejor. Estas chabolas ya no son aquellas que acogían a los inmigrantes que desde los años 50 abandonaban el campo en dirección a las grandes ciudades en busca de trabajo y mejores condiciones de vida y que por la escasez de viviendas se veían obligados a habitar en una infravivienda, y que en cuanto su situación se lo permitía abandonaban la chabola. Ahora, la mayor parte de los moradores de las chabolas son gente que arrastra una situación de marginalidad casi heredada de sus antepasados.

“Quedarán reductos de chabolas repartidas por toda la ciudad, conformando pequeños núcleos muy dispersos y ocupados ya no por obreros venidos de zonas rurales sino por colectivos específicos que habían sido excluidos o se habían autoexcluido del proceso de realojamiento masivo citado antes”¹⁴.

Así, el municipio de Madrid sufrirá una gran transformación que se concentrará sobre todo en el sureste de la ciudad, que era donde durante esos años se fueron concentrando los sectores de población con menos renta, recién llegados a la ciudad y que se instalan sobre asentamientos de infravivienda y vivienda pública de mala calidad. La Administración aceptará el liderazgo de las Asociaciones de Vecinos y aportará recursos para la remodelación de 30 barrios (13 distritos, destacando Puente

¹⁴ Equipo de Investigación Sociológica (2000): *Informe EDIS.*, Madrid.
<http://www.vadevallecas.org/informes/edis/edis%20informe.htm>

de Vallecas y Usera en número de actuaciones) en Madrid, con la construcción de 39.000 viviendas, alojando a 150.000 personas y transformando más de 800 Has. de suelo. Afectó a barrios enteros como Palomeras, el Pozo del Tío Raimundo u Orcasitas, que antes de la actuación eran enormes y extensos barrios chabolistas y núcleos de vivienda pública que estaban muy deteriorados.

Una de las peculiaridades que cabe destacar de la Remodelación de Barrios es la activa y directa participación de los vecinos en todo el proceso de construcción de su barrio, ya que junto con los técnicos fueron los que diseñaron su futuro barrio: todas las decisiones debían ser previamente aprobadas por los diferentes agentes: Asociaciones, Técnicos, Gobierno, etc. Sin obviar que fueron ellos con sus protestas los que consiguieron llevar a cabo esta gran remodelación.

Después de que el grueso de la operación hubiera finalizado, en 1986 el número de familias chabolistas censadas fue de 2.674 familias en Madrid capital, repartidas por 18 distritos y agrupadas en 61 núcleos: el chabolismo como fenómeno masivo había sido erradicado.

1.4 Nuevos chabolistas

Se está produciendo un cambio en el perfil de las personas que ocupan las infraviviendas y las chabolas. Se trata de un morador marginal, cuya situación social y económica y una altísima estigmatización social y cultural no le deja otra opción (no pueden obtener otra vivienda por la falta de recursos y nivel de renta), predominando la etnia gitana. Pero también nos encontramos con unos núcleos que a veces lo que busca en la marginalidad es la impunidad para llevar a cabo sus acciones ilegales, sea el caso de la venta de droga u otros. En algún caso se asientan en las mismas chabolas que se habían vaciado unos años atrás; en otros se ubican aún más lejos del centro (con una localización que busca a la vez estar conectado con alguna carretera, y un suelo que sea de titularidad pública, como es ubicarse al lado de grandes viales).

Tras haberse llevado a cabo el grueso de la operación "Remodelación de Barrios", las actuaciones que se han de seguir llevando a cabo para erradicar las chabolas e infraviviendas en Madrid serán de menor entidad, e incluso diferentes. El problema ha variado y es de menor envergadura. Ahora son pequeños núcleos los que deben ser realojados, y además, en la mayoría de casos las actuaciones deben estar enfocadas a un tipo de población diferente que, como ya se ha comentado, representan los estratos más marginales de Madrid; alojarlos en una vivienda digna ya no es la única solución, sino que además se hace imprescindible ayudarles a salir de esa marginalidad (que es casi socio-cultural) para que el proceso sea exitoso. El realojo en una vivienda digna debe ser complementado con otro tipo de ayudas.

1.5 De los BTE a los VIS

Con el cambio de Gobierno en la Comunidad de Madrid en 1995, donde Alberto Ruiz-Gallardón (Partido Popular) toma el relevo de Joaquín Leguina (PSOE), la política de erradicación del chabolismo sufrirá un cambio radical. Hasta entonces, los núcleos chabolistas se realojaban en *Barrios de Tipología Especial* (BTE) con la idea de no separar a los vecinos de los poblados chabolistas, normalmente unidos por lazos familiares e incluso culturales, siguiendo un poco la pauta de la Remodelación de Barrios, que fue que los vecinos pudieran quedarse en el mismo emplazamiento donde hasta entonces habían habitado.

Pero con el cambio de gobierno se concretó en el *Programa de Viviendas de Integración Social* (VIS): alojamientos destinados a personas necesitadas de protección social y que se regirían en cada actuación a través de Convenios (entre diferentes instituciones). Por lo tanto, la creación de la figura del VIS y el

establecimiento de Convenios sustituirán a los Barrios de Tipología Especial. La crítica del nuevo gobierno a dichos Barrios se fundamentaba en que creaban guetos de marginación que dificultaba aún más la integración de una población ya de por sí estigmatizada con largos procesos de exclusión social¹⁵.

Pero a partir de entonces la Comunidad decidió complementar dicha figura con la creación de su propio Plan de Vivienda para el período 1997-2000, financiado con recursos propios. Dentro de dicho plan se incluía las VIS con el objetivo de posibilitar el acceso a la vivienda de la población más necesitada, suscribiendo convenios con los organismos encargados del proceso de realojamiento (IRIS, Cáritas, Ayuntamientos, ANDE, etc.), a la vez que se optaba por apoyar y ayudar de forma continuada a las familias realojadas. Con este fin se crean las Viviendas de Integración Social (VIS).

Cabe destacar dos casos que ilustran el cambio de política en la erradicación y realojo de núcleos chabolistas: La Celsa (especialmente) y La Rosilla. Fueron dos de las últimas y más importantes actuaciones enmarcadas dentro de los realojos chabolistas llevados a cabo a través de la construcción de Barrios de Tipología Especial que el nuevo Gobierno Regional del PP usó como ejemplo del fracaso de la política que antes se aplicaba.

El Consorcio de Población Marginada (que en la etapa anterior a la llegada de Ruiz-Gallardón al gobierno era el encargado de realojar a los núcleos chabolistas) decidió edificar en el poblado de La Celsa 96 viviendas de tipología especial que sustituyeran a las chabolas que la poblaban. Fueron construidas por el PROVICAM (la promotora de viviendas de la Comunidad de Madrid) y entregadas al Consorcio en diciembre de 1995.

El nuevo gobierno regional argumentó que dichos barrios no hacían más que formar guetos de gran conflictividad y graves problemas sociales (bolsas de pobreza y tráfico de drogas y otros), y que no permitían la integración en la sociedad de sus habitantes, como así sucedió en los 3 años de existencia del recientemente BTE construido en La Celsa, foco de una conflictividad extrema. La Celsa se convirtió en paradigma y principal argumento en contra de este tipo de actuación, y que debía hacerse extensivo al resto de Barrios de Tipología Especial y a la orientación que iba a tener la nueva política de erradicación del chabolismo. La nueva orientación consistiría en realojar a la población chabolista en viviendas de altura dispersas por todo Madrid como forma de integración de un tipo de población marginal. La Celsa demostraba para el nuevo gobierno el fracaso del anterior modelo.

El nuevo gobierno decidió extinguir el Consorcio de Población Marginada y crear el *Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS)*, que tendría la finalidad de la eliminación del chabolismo y la infravivienda, y asignar viviendas adecuadas a quienes necesitasen integrarse socialmente. El IRIS se marcó como actuación prioritaria el derribo de los barrios de tipología especial de La Rosilla y La Celsa, que se habían construido apenas 3 años antes. En 1999 comenzaron los derribos y la operación finalizó en diciembre del 2000 realojándose a lo largo de esos años a las familias en viviendas de altura por toda la Comunidad.

Por lo tanto, nos encontramos en una nueva fase, donde el problema se aborda a través de una sola administración, creando un organismo que se centrará sólo en el problema de la infravivienda y las chabolas: el I.R.I.S. que se encargará de comprar viviendas, realojar a las familias y elaborar programas de integración social.

¹⁵ Sevilla Buitrago, A. (2003): "Viviendas de integración social para la minoría étnica gitana en la Comunidad de Madrid". *Ciudades para un futuro más sostenible, Concurso de Buenas Prácticas*.

2. Barcelona¹⁶

El barraquismo, un fenómeno urbano de primera magnitud acaecido en Barcelona desde principios del siglo XX y prácticamente hasta los Juegos Olímpicos (1992), creó una auténtica «ciudad informal» junto a los núcleos antiguos, el Eixample y las diversas formas de crecimiento de la periferia urbana. Esta ciudad informal se extendió por la montaña de Montjuïc, el frente marítimo, algunos espacios intersticiales del propio Eixample y las colinas que rodeaban la ciudad.

2.1 Los orígenes

Los núcleos barraquistas eran una realidad ya antes de la guerra civil. A título de ejemplo, en 1922 se habían censado ya 3600, pero la dura situación de la posguerra que se traducía en miseria y represión, expulsaban del mundo rural a miles de personas que buscaron la supervivencia en las grandes ciudades como Barcelona. El rápido aumento de población supuso el auge de las tradicionales formas de infravivienda. Crecían los núcleos de barracas ya existentes y aparecían otros nuevos, como los de El Carmel y La Perona.

2.2 Los años 50'

El barraquismo creó una «ciudad informal», parte substancial de la «normalidad barcelonesa». Un paisaje urbano que las autoridades del régimen intentaban ocultar. Pero a pesar de la represión política se escuchaban voces críticas desde algunos colectivos profesionales y sectores de la iglesia católica. En la Semana del Suburbio, organizada por la Iglesia en 1957, se calculó que en Barcelona había 10.352 barracas. A principios de la década de los sesenta ya eran cerca de 20.000.

Ante este fenómeno, el ayuntamiento adoptó una política represiva bajo el nombre de: Servicio de Erradicación del Barraquismo (1949). A través de este servicio se puso en marcha un censo de las barracas, el control y la represión de nuevas construcciones y los intentos de que los inmigrantes «ilegales» volvieran a sus lugares de origen. En esta misma línea, en 1953 se instauró el Centro de Clasificación de Indigentes en el Palacio de las Misiones de Montjuïc, destino de muchos inmigrantes y de muchos barraquistas desalojados. Dicha estructura se había convertido en un centro de estancia temporal en que se internaba a las personas que no podían acreditar un trabajo o una vivienda normalizada. La estancia concluía, tras días o semanas, en el momento en que se subía a estas personas a un tren y se las devolvía a sus lugares de origen.

La celebración del XXXV Congreso Eucarístico (1952) provocó el traslado de los barraquistas a barrios precarios y distantes como La Verneda y Can Clos, dos barrios deprimidos hasta la actualidad. La represión política había dejado a la Iglesia como única institución con voz pública sobre el barraquismo que llevaba a cabo acciones de asistencia social esencialmente enfocadas en la salud y la educación.

Quizás este abandono produjo que algunas de las concentraciones de barracas se convirtieron en verdaderos barrios con identidad propia y con una historia diferenciada. La lucha por vivir dignamente en barrios carentes de infraestructuras y servicios básicos y el uso de la calle como extensión de la vivienda forjaron estrechas relaciones de vecindad que en algunos casos se mantuvieron también después de los realojos. De hecho se formaron redes políticas de lucha por unas mejores condiciones de vida y por un futuro no barraquista donde tuvieron un papel importante los asistentes sociales y las organizaciones en contacto con los barraquistas.

¹⁶ Párrafo en parte basado en las informaciones contenidas en la exposición: "Barracas, la ciudad informal", Barcelona

La década de los sesenta supuso un cambio para la realidad social de los núcleos de barracas. A medida que se dejaba atrás la posguerra y que aumentaban las oportunidades laborales, los barrios de barracas adquirieron otra fisonomía. En los años del «desarrollo», Barcelona incorporó los núcleos barraquistas a las aspiraciones de mejora que crecían en relación con las cuestiones urbanas.

Sin lugar a duda el modelo que más se puso en práctica consistió en la creación de grandes polígonos de viviendas donde reubicar a gran parte de los barraquistas. De hecho a partir del Plan de Urgencia Social de 1958, aprobado por el Estado, se establecieron las bases para su construcción. Estos polígonos, levantados por los organismos oficiales y públicos, se ubicaban en periferias distantes, dentro y fuera del municipio de Barcelona, sin contemplar las necesidades laborales ni el arraigo en la ciudad de sus habitantes. Eran barrios sin equipamientos y sin ningún tipo de urbanización, de ahí que llegara a hablarse de "barraquismo vertical", y esto provocó que los vecinos de los barrios de barracas se organizaran para incidir en el proceso, difundiendo sus reivindicaciones a través de la opinión pública o generando proyectos de cooperativas de vivienda alternativos a los municipales.

El realojamiento de familias barraquistas se llevaba a cabo de forma precipitada y sin un proyecto social definido. Muchos de los nuevos polígonos estaban en construcción, sin los servicios sociales y urbanísticos necesarios. Se habían conseguido pisos, pero las carencias de los nuevos barrios propiciaron que los nuevos vecinos siguieran luchando para poder vivir dignamente. Algunas de las organizaciones vecinales de los núcleos de barracas se convirtieron en el embrión de las futuras asociaciones de vecinos de los nuevos polígonos de viviendas.

Los realojamientos masivos en polígonos de vivienda social abrieron una nueva perspectiva y, a su vez, un nuevo temor por la situación de ilegalidad de los barraquistas que todavía no habían sido realojados especialmente cuando en una misma barraca vivía más de un núcleo familiar. Para apaciguar la presión de la opinión pública y mejorar la calidad de vida de los habitantes mientras no se alcanzara una solución definitiva, el Ayuntamiento instaló unas infraestructuras básicas. Al mismo tiempo se modificó la ley en base a la cual se asignaba un piso por cada familia en lugar de cada barraca.

2.3 Los años 60'

Como se ha destacado anteriormente, la iglesia católica de la posguerra se había acercado a los barrios de barracas desde la vertiente de la beneficencia, aunque la incorporación a las instituciones eclesiales de jóvenes en busca de una vía de compromiso personal y los aires renovadores del Concilio Vaticano II (1962) propiciaron un cambio significativo. Cáritas, algunas órdenes religiosas y los trabajadores sociales vinculados a estas instituciones eclesiales replantearon los modelos teóricos de atención social, optando por la profesionalización de su trabajo en el conjunto de los suburbios obreros. Empezaron a aplicarse proyectos de promoción social en los núcleos de barracas: escuelas, guarderías, centros sociales y equipamientos para una población desatendida por los poderes públicos. Este desarrollo comunitario propició el surgimiento de entidades vecinales que contaron con la contribución de personas comprometidas con los partidos y movimientos que operaban desde la clandestinidad.

La política de realojo en polígonos tuvo que enfrentarse a una serie de problemáticas que con toda probabilidad no se habían previsto con anterioridad, sobre todo no se había tomado debidamente en cuenta el papel de los vecinos que con sus exigencias y propuestas a veces se alejaban de los planteamientos del ayuntamiento. En este sentido se puede hablar del caso de Can Tunis cuyas barracas siempre estuvieron ligadas al crecimiento del puerto. Sus vecinos crearon una cooperativa de vivienda para financiar el proyecto de realojo en un espacio cercano al núcleo de barracas que respondía a las necesidades profesionales de muchos vecinos y a la ilusión de

permanecer en el barrio. Este proyecto no fue considerado por el Ayuntamiento, que ejecutó el realojamiento de Can Tunis en el barrio de Cinco Rosas de Sant Boi en 1968.

2.4 Desde los años 70' hasta los 90'

Posteriormente, el Ayuntamiento utilizó las barracas vacías para reubicar población, mayoritariamente gitana. El Ayuntamiento fue realojando a las familias que quedaban en el polígono de La Mina y, en 1979, en un pequeño barrio de nueva construcción: Can Tunis Nou, junto al cementerio, muy desatendido y con un alto nivel de marginación hasta que fue derribado en 2003.

Un caso que tuvo más éxito fue el del núcleo barraquista de El Carmel porque fue el más organizado durante los realojos. Este hecho retrasó el proceso, ya que los vecinos querían que el reasentamiento se produjera en el mismo barrio. A finales de los sesenta, un grupo de vecinos y barraquistas crearon el Centro Social del Carmelo para denunciar y dar solución al deterioro del barrio y al olvido por parte de la Administración Pública. En 1972, el Centro Social pasó a llamarse Asociación de Vecinos del Carmelo, y trabajó para mejorar las condiciones de vida en las barracas y conseguir el realojo en el barrio.

En la etapa democrática, la Asociación de Vecinos del Carmelo alcanzó su objetivo: el Ayuntamiento aprobó la construcción de los pisos de Raimon Casellas en el mismo sitio en el que se encontraban las barracas de El Santo.

En 1984, el Patronato Municipal de la Vivienda entregó 161 pisos, a repartir entre los vecinos de los tres núcleos. El resto de población fue realojada en 1990 en la promoción de Can Carreras.

La crisis económica y la reducción del flujo migratorio hizo que los años 70 representasen el final de la etapa de los grandes polígonos de viviendas. De hecho, según el censo del Patronato Municipal de la Vivienda, en 1974 quedaban 1.460 barracas, mientras que en 1982 se habían reducido a 1.108.

Una parte relevante de dichas barracas que quedaban estaban alojadas mayoritariamente por familias gitanas que no habían accedido a los programas de realojo. Algunos sufrían una gran degradación y precariedad, con población desamparada y fluctuante. Las barracas vacías sirvieron de reubicación espontánea o, como en el caso Can Tunis, propiciada por la propia Administración, para estos barraquistas.

El último gran realojamiento, efectuado en el barrio de La Mina a mediados de la década de los setenta, tuvo un carácter muy distinto. En este nuevo polígono, construido por el Patronato de la Vivienda dentro del término de Sant Adrià, se reasentó a buena parte de los habitantes de El Camp de la Bota y de otros núcleos barraquistas como el de Sant Pau. Era una concentración forzada de personas de procedencia diversa que compartían una gran precariedad y dependencia de ayudas sociales, justo cuando la crisis económica los arrojaba a un paro masivo.

Como alternativa a los grandes realojamientos en polígonos el ayuntamiento tuvo que orientarse hacia dos soluciones distintas, por un lado la entrega de indemnizaciones a las familias de barraquistas que regresaran a su lugar de origen, solución que fue muy criticada, y por otro lado se fomentó la dispersión y el realojo de las familias en pisos de segunda mano en los principales barrios de la ciudad.

Paralelamente existía un debate sobre las actuaciones que tenían que acompañar a los realojamientos, por esta razón a partir de 1980, se creó la Comisión Gestora por la Erradicación del Barraquismo. A partir de entonces, los programas de erradicación incluyeron proyectos de inserción social antes de los realojos definitivos en polígonos. Por problemas de concepción y coordinación y por falta de recursos estos programas resultaron poco efectivos.

A pesar de la nueva perspectiva no se pudo evitar que la venta de drogas y la pequeña delincuencia crearan problemas de convivencia con los vecindarios cercanos y contribuyeran a una estigmatización genérica y con tintes racistas de todos sus habitantes. A excepción del núcleo de El Carmel, que aprovechó el momento de cambio político para que se escucharan sus reivindicaciones y conseguir mejoras, los demás núcleos carecían de consistencia interna y de capacidad alguna para negociar su futuro. En 1981 se celebraron las Primeras Jornadas Catalanas sobre Población Gitana, con propuestas de actuación para los núcleos barraquistas que seguían en pie y para los barrios de realojo. El barraquismo tomaba un cariz totalmente distinto: el mero realojo no garantizaba una mayor incorporación a la ciudad.

En noviembre de 1990, antes de la celebración de los Juegos Olímpicos, el Ayuntamiento de Barcelona declaraba oficialmente la erradicación definitiva de las barracas y el fin del barraquismo, si bien posteriormente han aparecido pequeños núcleos con un carácter más efímero.

3. Conclusiones

Los casos de Madrid y Barcelona ponen de manifiesto unas trayectorias muy parecidas que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Ante el flujo descontrolado de inmigrantes se trata como problema de orden público;
- a partir de finales de los años 50' se realojan en polígonos, que a causa de la falta de servicios y relaciones con el resto de la ciudad se convierten en focos de exclusión;
- desde finales de los años 70' se consolida otra estrategia de realojo basado en la dilución de las familias chabolistas en viviendas normalizadas en todo el término municipal;
- fuerte implicación de la población atendida, que manifiesta sus prioridades, su participación en las decisiones sobre su futuro;
- a partir de mediados de los años 80' el chabolismo se convierte en un fenómeno limitado que afecta a un colectivo esencialmente representado por población gitana que necesita intervenciones integrales que vayan más lejos de la mera esfera residencial;
- la erradicación del fenómeno del chabolismo, como fenómeno masivo, fue posible gracias al compromiso y liderazgo por parte de los ayuntamientos.

Con unos años de distancia del fin del barroquismo, en Barcelona se empezaba a producir otro repunte de viviendas no normalizadas en que los ocupantes ya no eran españoles, como era costumbre, sino que se trataba esencialmente extranjeros procedentes del Norte de África, de África subsahariana y gitanos de origen rumano.

4. El nuevo chabolismo

A partir de los años 90' se produce un fenómeno inédito en la historia de España en que pasa de ser un país exportador de mano de obra o en que se redistribuía en su interior, a uno donde se necesitan trabajadores. Este cambio empezó a producirse a raíz de las necesidades del sector agrícola que empezaba a adoptar nuevas técnicas de producción que permitían aumentar la producción de forma exponencial y en este contexto se empezó a producir una nueva versión de chabolismo.

A pesar de que el perfil de trabajador que se pedía no había cambiado mucho del de los inmigrantes españoles que en los años 60' vivían a las afueras de las grandes ciudades, es decir fuerza y resistencia física y disponibilidad para trabajar en condiciones extremas, aun así, son muchos los aspectos que los diferencian:

- procedencia, en gran parte norte de África y África subsahariana ;

- carácter casi exclusivamente masculino de la inmigración;
- falta de documentación para residir y trabajar de forma legal;
- orden de expulsión pendiente de ejecución;
- elevada movilidad.

De todas formas no se puede decir que se trate de un fenómeno que impacta solamente en el contexto rural. Por un lado existen ciudades, como Valencia o Lleida, cuyo centro histórico ha albergado y sigue albergando a trabajadores del campo que viven en viviendas no normalizadas, a la vez que en el tejido urbano se han ido desarrollando otras actividades propias de la economía sumergida, como la venta ambulante, el aparcamiento de coches y la recogida de chatarra que emplean a personas con estas mismas características.

Un discurso aparte lo merecen los gitanos rumanos que se han encontrado en los asentamientos de Valencia, han emigrado acompañados con un núcleo familiar extenso, pueden trabajar en la economía regulada y tienen una cierta estabilidad.

Para más detalles sobre este fenómeno, en el siguiente capítulo se tratarán los casos de las ciudades de Valencia y Barcelona y de los contextos rurales de Almería y Huelva.

Capítulo III

Síntesis de las visitas sobre el terreno y primeras valoraciones

1. El trabajo de campo

1.1 Introducción

Este apartado sintetiza los aspectos más relevantes de las visitas sobre el terreno en la provincia de Almería y Huelva, en las ciudades de Valencia y Barcelona.

La decisión de analizar estos contextos se tomó sobre la base de una serie de valoraciones que tienen como objetivos realizar una muestra tipológica de las distintas realidades de asentamientos y analizar la labor de las entidades involucradas y de las autoridades locales. De entrada se decidió seleccionar dos contextos rurales y dos urbanos que tuviesen características propias que se pudiesen destacar y comparar. A raíz de estas valoraciones se seleccionaron los siguientes territorios:

- Provincia de Almería: se trata del contexto en que más se concentra el fenómeno de la infravivienda por parte de los subsaharianos, se trata de una realidad exclusivamente rural. Además se dan distintos niveles de colaboración entre ONGs y ayuntamientos.
- Provincia de Huelva: se trata de un contexto donde se está haciendo un gran esfuerzo para ordenar los flujos migratorios para que abastezcan las necesidades de mano de obra en el periodo de recogida de las fresas. Por esta razón se quiere determinar si, a pesar de esta organización, siguen existiendo asentamientos.
- Valencia ciudad: en este caso la especificidad consiste en la presencia destacada del colectivo gitano rumano, un colectivo compuesto por familias y, por lo tanto, con necesidades en parte distintas de otros grupos analizados. Otra peculiaridad de este lugar es la presencia del colectivo subsahariano que, a pesar de vivir en un ámbito urbano, en parte trabaja en el campo.
- Barcelona ciudad: se trata de un contexto urbano; en este caso se están realizando intervenciones innovadoras en la gestión de las personas en asentamientos que se basan en movimientos asociativos muy dinámicos que intentan encontrar salidas alternativas a los que viven en infraviviendas.

Desde el punto de vista metodológico, en cada territorio se han realizado entrevistas en profundidad a un amplio espectro de expertos que están directamente implicados en la gestión y/o intervención en asentamientos.

Asimismo se han visitado los mismos asentamientos en que ha sido posible hablar con sus integrantes, valorar su situación y la ayuda que estaban recibiendo.

1.2 Nuevos moradores, nuevos y viejos problemas

Como se ha destacado en la conclusión del capítulo anterior, el flujo migratorio como fenómeno inédito que ha llegado desde el extranjero ha convertido el hecho migratorio de un fenómeno esporádico en uno que tiene un peso relevante en términos económicos, sociales y, en parte, políticos.

De los más de cuatro millones de inmigrantes que viven en España, se analizarán los casos de aquellos que se encuentran en asentamientos o en viviendas sobreocupadas procedentes esencialmente de África subsahariana o pertenecientes al colectivo gitano rumano ubicado en Valencia

Debido a la necesidad de introducir los rasgos más relevante de ambos y, al mismo tiempo, debido a la diferencia relevante entre los dos, se esbozarán sus características de forma separada.

1.2.1 Colectivo esencialmente subsahariano

Se trata de un colectivo compuesto en gran parte por personas que, a partir del 2006, llegaron a las costas españolas de forma masiva y legalmente indocumentada¹⁷. A raíz de ello, no solamente no tienen un permiso de residencia y trabajo, sino que muchos entre ellos tienen una orden de expulsión que todavía no se ha ejecutado. Dicha característica resulta ser determinante porque no solamente les impide trabajar en la economía regulada durante un número variable de años (depende del plazo contenido en la orden de expulsión misma), sino porque implica un elemento de fuerte inseguridad derivado de la posibilidad de ser deportados y expulsados en cualquier momento. Dicha orden de expulsión no se dicta sólo en función de la entrada irregular en territorio español sino a veces como una consecuencia de conductas delictivas como la venta ambulante de bolsos y CDs o la resistencia a la autoridad pública.

Otro aspecto a tener en cuenta son los objetivos y las prioridades que orientan la acción de estas personas. Buena parte de ellos tiene una familia más o menos extensa en el país de origen que se ha tenido que endeudar y/o vender sus bienes para financiar el viaje. Esto implica que tengan aún menos recursos que anteriormente, que se cree una fuerte dependencia económica y presión para que el inmigrante cumpla con sus compromisos.

Un tercer punto fundamental es el encaje entre su capital humano y las necesidades del mercado laboral. En concreto, muchos de ellos tienen competencias profesionales básicas que les obligan a trabajar en el sector primario o en la venta ambulante. Los que en cambio pueden tener algún tipo de experiencia (ej. carpinteros o tapiceros) no encuentran salidas en la economía sumergida y esto se debe también a la crisis económica. Entre estas dos realidades encontramos a los que han podido desarrollar una cierta experiencia en el sector agrícola que les permite trabajar en las fases de poca demanda laboral y de ser más difícilmente sustituibles.

Según las fuentes contactadas, algunos empresarios agrícolas estarían dispuestos a contratar de forma oficial a inmigrantes indocumentados que no tengan orden de expulsión, pero la posibilidad que dejen al empleador para irse a trabajar en el sector de la construcción (más estable y mejor remunerado) hace que sea una realidad muy poco frecuente.

Finalmente es indispensable destacar cómo la falta de conocimiento del entorno, que afecta sobre todo a los recién llegados, les impide utilizar recursos y oportunidades que ofrece. Por otro lado suelen tener una red de contactos constituida por compatriotas, que les pueden ofrecer algún tipo de ayuda, aunque estos últimos también están padeciendo los efectos de la crisis económica

La resultante de estos aspectos se puede resumir en:

¹⁷ De acuerdo con la terminología adoptada en otros proyectos (véase el proyecto europeo Undocumented Workers Transitions, www.undocumentedmigrants.eu), se considera indocumentada aquella persona que carece de la documentación mínima para residir (y muy a menudo trabajar) en un país.

- una desesperada necesidad de encontrar o mantener fuentes de ingresos aunque impliquen condiciones laborales por debajo de las establecidas por ley y que tengan que desplazarse de una provincia a la otra;
- una reducción de los gastos hasta un nivel de mera supervivencia, que a nivel alimentario se puede traducir en un plato de arroz al día, a nivel residencial en ocupar una fábrica abandonada, y a nivel legal en aplazar los tramites para renovar el pasaporte (fundamental para acreditar la identidad y de allí la posibilidad de tener tarjeta sanitaria y empadronamiento);
- una necesidad de puntos de referencia en la sociedad de destino que puedan aliviar y buscar salidas a esta marginación.

Aparte de estos elementos, básicos para entender la conducta del colectivo objeto de estudio, se considera importante aportar otras informaciones que completen la descripción, sobre todo tomando en cuenta la dimensión residencial.

De entrada, los subsaharianos tienen la tendencia a concentrarse y compartir la misma vivienda en función de los países de procedencia. Esto se debe a una cultura comunitaria propia del colectivo, además las condiciones socio-económicas que padecen contribuyen a que exista una tendencia al hacinamiento que los propietarios de pisos e infraviviendas aprovechan exigiendo un alquiler en base al número de moradores

Siempre en el tema de vivienda, es interesante destacar la extrema movilidad que tiene este colectivo, a pesar de que un asentamiento esté ocupado desde hace años, es altamente probable que sus ocupantes hayan ido cambiando. Como confirmación se pueden citar algunos informes en que se destaca cómo la mitad de los inmigrantes subsaharianos encuestados en 2007 cambió de población y casi un 80% de estos últimos se ha desplazado a dos o más sitios¹⁸, o que el 75% de los inmigrantes africanos de la provincia de Almería que en 2005 pagaban algún tipo de alquiler (incluido aquellos en base a contratos verbales), se quedaban menos de un año en el mismo sitio¹⁹. Con toda probabilidad, dicha estancia coincidía con la campaña de recogida agrícola y oscilaba entre los 6 y 9 meses.

Si esta tendencia se produce en un contexto en que es posible trabajar durante buena parte del año, resulta evidente que sea aún más patente si nos referimos a campañas agrícolas de pocas semanas. El hecho de que exista esta movilidad residencial tan marcada no significa que los cambios sean sinónimo de una mejora de las condiciones de vida de los inmigrantes; esto se produce en una porción muy limitada de los casos.

Aunque la actividad económica se pueda fácilmente separar entre trabajos en ámbito urbano y rural, por lo que se refiere a la vivienda el discurso se complica porque la separación no parece ser tan clara. Por ejemplo, en las grandes ciudades hay inmigrantes subsaharianos, ocupados tanto en actividades de recogida de las naranjas como de aparcamiento de coches, que residen en el centro, o en ciudades como Roquetas donde un 45% de los africanos viven en ella (Checa y Arjona, 2005)²⁰.

1.2.2 Colectivo gitano rumano

Se trata de un colectivo que se ha podido estudiar durante el trabajo de campo en Valencia. Los datos apuntan a que entre la ciudad y su provincia se pueden concentrar 3.000 de las 20.000 personas que se supone viven en España.

¹⁸ Gabinet d'Estudis Socials, "Redes de acogida y condiciones de vida de los inmigrantes llegados a Canarias" p. 51-52, 2007

¹⁹ Juan Carlos Checa Olmos y Angeles Arjona Garrido, "El vecino no deseado. Situación residencial de los inmigrantes africanos en Almería", p. 11. Contenido en "Revue européenne des migrations internationales" Numéro vol. 21 - n°3 (2005)

²⁰ Ibid.

De la misma forma que la africana, la de origen gitano rumana consiste en una inmigración substancialmente nueva, que se ha ido incrementando a partir de los años 2005-2006, años en que Rumania padeció las peores inundaciones del Danubio de los últimos 100 años. Este acontecimiento tuvo consecuencias desastrosas en las ciudades más densamente pobladas por este colectivo, sobre todo Constanza y Baku, donde perdieron sus casas y sus bienes. A raíz de ello empezó un proceso migratorio que dispersó parte de esta población por la Europa Occidental.

Se trata de un colectivo que tiene como aspecto más característico los lazos familiares que han hecho que la migración incluyera también a la mujer, hijos, abuelos, tíos, sobrinos, etc.

A nivel residencial, dicho aspecto ha tenido consecuencias importantes porque si por un lado el núcleo familiar asegura una fuerte solidaridad interna, por el otro representa una seria dificultad cuando se trata de cerrar el asentamiento. Ello se debe a que, a diferencia de los asentamientos compuestos por subsaharianos (en que es posible realojar poco a poco a sus integrantes), en el caso de los gitanos rumanos se les debe realojar conjuntamente a todos y en algunos casos es difícil encontrar viviendas en condiciones que cumplan con estas necesidades. La fuerte cohesión interna y las dificultades para establecer relaciones con los autóctonos hacen que la intervención necesite sentar unas bases de confianza mutua.

Debido a que trabajan sobre todo recogiendo chatarra, a menudo pueden padecer quemaduras o cortes, que al no ser tratados adecuadamente pueden infectarse; por otra parte, el hecho de almacenarla cerca de los mismos asentamientos puede llevar a la proliferación de insectos (con las lógicas picaduras). Además, el hecho de que estos núcleos familiares extensos compartan una misma vajilla implica la difusión de enfermedades como la tuberculosis.

Desde un punto de vista legal, a partir de enero 2009 se ha abolido la moratoria en base a la que el Gobierno Español les prohibía trabajar por cuenta ajena, por esta razón, *de iure*, tienen los mismos derechos y deberes de los demás ciudadanos. Aun así, *de facto*, su disfrute queda lejos de ser efectivo y esto se debe a una fuerte estigmatización social por parte de los autóctonos, a una falta de información y educación por parte de los destinatarios y a un uso incorrecto de las ayudas que se les proporciona.

1.3 Investigación en el terreno en Níjar, El Ejido, Roquetas²¹

En la década de los noventa han confluído una serie de circunstancias que, por un lado, han hecho que determinadas tareas dependan en gran medida del trabajo inmigrante y que cada vez se necesite un mayor número de trabajadores; por otro lado el sistema ha favorecido una rotación que ha generado una demanda constante de nuevos flujos. Es decir, se ha producido un incremento neto en las necesidades de mano de obra, pero al mismo tiempo, el modo en que está organizado el sistema provoca que éstas sean todavía mayores.

A lo largo de los años setenta el sistema de cultivo bajo plástico alcanzó en Almería sus mayores tasas de beneficios. En sus comienzos, el éxito de los invernaderos y la escasez de población existente en la zona en los años cincuenta motivaron la llegada de un gran número de inmigrantes procedentes principalmente del interior de la provincia y de otras provincias cercanas, sobre todo Granada y en especial la Alpujarra. El sistema se desarrolló sobre la base de explotaciones familiares y de medianerías de las que se encargaban los recién llegados hasta que ahorraban lo suficiente para comprar un trozo de tierra y desarrollar su propia explotación. En cualquier caso todo remitía a una organización familiar en la que todos los miembros

²¹ Pumares Fernández, Pablo. El papel de Almería en la inmigración. implicaciones de un modelo productivo en cuestión. Paralelo 37. Revista de Estudios Geográficos. 2003, , 18: 53

participaban activamente en el abundante trabajo que generaba el invernadero, con la recompensa de salir de la miseria en la que se encontraban y poder independizarse y quedarse con los beneficios de la explotación. En aquel momento, este rasgo, de autoexplotación de la mano de obra familiar, resultaba crucial en el éxito del sistema pues permitía toda la flexibilidad requerida y abaratar costes, precisamente en uno de los factores en los que era intensivo: el trabajo.

A partir de los 80' este estilo de organización entró en crisis a causa del descenso de la aportación de trabajo familiar a la explotación. La considerable mejora del nivel de vida de los agricultores ha provocado un progresivo abandono de las tareas agrícolas por parte de los miembros de la familia. En consecuencia, la mano de obra empieza a escasear, precisamente en un momento en el que la expansión de los invernaderos continúa sin apoyarse apenas en los medianeros y en el que no se puede contar con inmigrantes españoles que vengan a hacer el trabajo que dejan de hacer las familias.

El recambio entre los trabajadores autóctonos y los extranjeros, sobre todo los marroquíes, se produce a partir del 1993 y coincide con la aceleración del ritmo de crecimiento de la producción.

Los investigadores que han estudiado el mercado laboral del Poniente²² señalan que desde mediados de los años ochenta se ha producido un descenso en pesetas constantes del valor por unidad de los productos hortícolas almerienses, frente al incremento del precio de los *inputs* tecnológicos, mucho más rápido que los rendimientos por hectárea, que una vez generalizadas las principales innovaciones lo hacen de forma lenta.

La consecuencia es doble. Como los rendimientos crecen más despacio que las inversiones, se reducen las tasas de beneficio por hectárea, con lo que es necesario incrementar la superficie cultivada para mantener los beneficios. Por la misma razón, se impone reducir al mínimo el otro gran capítulo de gastos de la explotación, el de la mano de obra. Como señala Purificación Ruiz Sanchez²³, «... la opción que le queda (al agricultor) es presionar sobre el único ámbito sobre el que tiene control, el precio de los jornales». La conjunción de ambos factores hace que se requieran más trabajadores, pero a ser posible por menos salario, lo que supone una llamada en toda regla a la llegada de inmigrantes.

En la actualidad los trabajadores magrebíes han ido dejando protagonismo al colectivo subsahariano que a causa de una combinación de factores legales, económicos y también vinculados con su capital humano, han encontrado una de las pocas oportunidades para trabajar en la economía sumergida durante 6-9 meses al año. Esta situación se tiene que interpretar bajo la perspectiva de las condiciones laborales que obviamente no se explican solamente a través de los sueldos muy por debajo de lo permitido (entre 30 y 34 euros por 8 horas de trabajo, mientras que el Convenio Provincial del Campo de Almería lo sitúa por encima de los 43 euros, sin considerar la posible "cuota" para los capataces), las condiciones de trabajo (temperaturas que pueden superar los 45 grados con un 90% de humedad, a veces inhalando pesticidas y normalmente sin la posibilidad de reclamar sus propios derechos) y de vivienda (infraviviendas y chabolas en el diseminado que en medidas variables carecen de servicios higiénicos, alcantarillado, recogida de basura, suministro de agua y electricidad y transporte público), y la exclusión social que padecen (acceso prohibido a bares y a otros lugares de ocio, imposibilidad de alquilar viviendas en ciertos barrios) han ido produciendo dos sociedades físicamente contiguas, pero *de facto* impermeables entre ellas.

Estas valoraciones se tienen que contextualizar con los primeros síntomas de crisis: la falta de acceso al crédito por parte de los agricultores y la disminución de los precios

²² Ruiz Sánchez, Purificación, (1995), «Inmigración y mercado laboral en la horticultura forzada almeriense. Una aproximación», *Demófilo*, pp. 135-154.

²³ *Ibid.*

en origen habían hecho reducir la superficie cultivada y retrasar la siembra; por otro lado, la crisis del sector inmobiliario había obligado a trabajadores nacionales y extranjeros con papeles (sobre todo de América Latina y Europa del Este) a reciclarse en trabajos hasta entonces olvidados como la recogida de las hortalizas.

Entre estos dos fuegos se encontraba el colectivo subsahariano y magrebí, que no solamente padecían esta situación y vivían en condiciones deplorables, sino que también estaban afectados por la falta de información sobre esta situación. La consecuencia de todo ello fue que dado que la temporada todavía no había empezado y se preveía una reducción de la producción, los inmigrantes se habían desplazado y llevaban semanas buscando trabajo por los invernaderos del Levante y Poniente almeriense. El carácter crítico de la situación también hizo modificar los hábitos de conducta que se habían consolidado durante los años anteriores. Así, en lugar de esperar a los “Jefes” en los lugares de paso (calle principal del pueblo o el cruce de dos carreteras), a finales de octubre eran los mismos inmigrantes quienes iban a buscar trabajo, de invernadero en invernadero o recorriendo hasta 40km en bicicleta al día.

1.3.1 Situación en los asentamientos

Ante todo cabe explicar que la gran mayoría de los asentamientos se encuentran en el campo, más precisamente en el diseminado y se trata de habitáculos residenciales fuera de los cascos urbanos, es decir, en suelo no urbanizable. Este tipo de construcción residencial ha sido una constante en gran parte de Andalucía. Pero en la actualidad se ha consolidado como residencia permanente o temporal de los inmigrantes en muchas de las ciudades o pueblos andaluces que requieren de su trabajo.

Aparte de los cortijos existen muchos otros ejemplos de asentamientos como almacenes, garajes o chabolas hechas con plásticos; este último ejemplo nos remite a la posibilidad de que se produzcan incendios como el que se produjo en 2005 y que afectó a un poblado chabolista de unas 200 personas. También a raíz de acontecimientos de este tipo, su tamaño se ha reducido de forma considerable.

Los inmigrantes que viven en asentamientos rurales quedan lejos y mal comunicados, respecto a los núcleos de población urbanos, donde se ubican los servicios públicos básicos y los equipamientos sociales necesarios. Situación general de segregación territorial que dificulta en gran medida el proceso de integración en la sociedad.

Los asentamientos que se encuentran en la provincia almeriense albergan sobre todo a subsaharianos y marroquíes indocumentados. Existe una diferencia substancial entre estos dos colectivos a la hora de compartir una vivienda: los primeros son todos varones, tienen una cultura más grupal que los lleva a compartir más, mientras que los marroquíes tienen una visión más nuclear, orientada a consolidar su familia y su inmigración hacia la provincia de Almería. Esta última empezó con anterioridad respecto a la de los subsaharianos.

A nivel cuantitativo, es difícil definir las personas que están involucradas en el fenómeno y ello por dos razones: primero, la diferencia entre las temporadas de recogida y las otras, y el hecho de estar dispersa entre los invernaderos, hace difícil su localización; y segundo, porque una parte de los inmigrantes indocumentados viven en el mismo cortijo donde reside el empresario y resulta difícil contactar con ellos.

A pesar de todo ello, en julio del año pasado, las entidades que trabajaban en Níjar llegaron a cifrar que en su término municipal el número de inmigrantes ascendía a unas 1.300 personas, mientras que a finales de octubre un concejal del mismo ayuntamiento las estimaba en unas 2.000. En la misma época, los técnicos de asentamientos de Almería Acoge en El Ejido calculaban que en esta localidad el número podía acercarse a los 3.000.

Las visitas que se realizaron a los asentamientos confirmaron que la coyuntura económica había tenido un impacto considerable en estos colectivos, de manera que un solo integrante estaba manteniendo a todo un grupo o que no les quedaba otro remedio que pedir dinero a la familia que continuaba en el país de origen (caso de un joven marroquí en El Ejido).

Si excluimos el término municipal de El Ejido, en que no hay cortijos, en Níjar y Roquetas de Mar el salario tiene que cubrir también el alquiler de la infravivienda (que, según el equipo del SAS, rondaba entre 450 y 550€ por vivienda), más los eventuales gastos de electricidad y agua, que asciende a la misma cuantía que los pisos normalizados en El Ejido o Níjar.

De esta forma, se puede afirmar que se estaban reproduciendo los mismos umbrales de pobreza que padecía una parte de la población de los países de origen, la que vive con menos de 1.25 € al día.

A finales de octubre se puso de actualidad, por las repercusiones que tuvo sobre el tema de la vivienda, el tema de seguridad en las afueras de los centros urbanos. En concreto, en El Ejido, se produjeron unos incendios en los invernaderos. Para evitar que estos actos se extendiesen, la Guardia Civil introdujo patrullas a caballo. La falta de seguridad también afectó a los inmigrantes, que vivían en chabolas al lado de los cultivos, porque se vieron objeto de una incursión nocturna por parte de supuestos guardias civiles que derrumbaron su chabola. El aspecto de la seguridad, por consiguiente, es un elemento más que se añade a la dimensión más visible que se vertebra alrededor de la vivienda.

Las condiciones de las viviendas, como se ha destacado más arriba, suelen ser deplorables y a pesar de que prácticamente en todos los cortijos se paga un alquiler al dueño, es muy raro que exista un compromiso de su parte para adecentarlo. Las únicas excepciones se han producido cuando ha intervenido una ONG como mediadora, como en el caso en que el dueño se hizo cargo del cambio de una tubería del agua; aun así, se trata de casos anecdóticos en un contexto en que las relaciones y los compromisos entre las partes son claramente asimétricas a favor del propietario.

Desde un punto de vista sanitario, por otra parte, el hecho de malvivir durante años, produce un deterioro físico (debido quizás a que los inmigrantes tienen como único objetivo trabajar para ahorrar dinero y no se preocupan tanto de cuidarse) que puede desembocar en patologías infectivas, como es el caso de la tuberculosis. Los expertos del Servicio Andaluz de Salud que se consultaron, afirman que su carácter infeccioso se debe más bien a las condiciones físicas que a las características de la enfermedad misma. Por el hecho de que se trata de una enfermedad que se está extendiendo en esta población, este organismo ha puesto en marcha un dispositivo específico que se basa en sensibilización, visitas médicas y terapias para los infectados.

Si a nivel físico es posible intervenir eficazmente, a nivel psicológico la insuficiencia de estructuras, la medicalización de la intervención y la falta de profesionales especializados en curar los trastornos de los inmigrantes, convierte estas patologías en crónicas. Lo que suele ocurrir en la realidad es que la persona que necesita asistencia acuda, reciba la aplicación de una medicación, pero sin la posibilidad de un control continuado por parte de la Seguridad Social.

1.3.2 ONG involucradas en la labor/gestión/coordinación en los asentamientos

Debido a que los asentamientos se encuentran lejos de los centros urbanos, a que sus moradores se desplazan solamente en bicicleta y que no existe un servicio de transporte público, gran parte de las intervenciones de las ONG se proporciona *in situ*. Éstas siguen teniendo sus sedes en los centros urbanos donde también atienden a los usuarios y desarrollan la actividad de búsqueda de soluciones y/o recursos.

En este sentido, el tipo de implicación de los ayuntamientos y del tejido social adquiere una importancia determinante que puede convertir un problema de fácil solución en una carrera de obstáculos y viceversa.

Entre las entidades que desarrollan su labor sobre el terreno existen distintos niveles de colaboración, que van desde un simple intercambio de información o contactos puntuales, como en el caso del equipo EDATI, hasta una relación más continua como en el caso de las entidades que tienen un programa de intervención en los mismos asentamientos, por ejemplo CEPAIM y Cruz Roja en Roquetas de Mar.

Otra forma de colaboración que conlleva más valor añadido es la que se realiza en Níjar, donde el ayuntamiento coordina la labor de las entidades sobre la base de un plan de erradicación de los asentamientos que se ha consensuado previamente.

Almería Acoge/CEPAIM: está presente en Almería, Níjar, Roquetas de Mar y El Ejido. Interviene directamente en asentamientos y se ocupa de la gestión integral de éstos: ayuda humanitaria, mejora del entorno, formación, asesoramiento legal, mediación comunitaria, becas grupales,...

Cruz Roja Española: está presente en los tres centros visitados. Semanalmente se ocupa del reparto de botiquines de higiene, mantas, chalecos, preservativos; también realiza clases de español y proporciona asesoramiento legal

Equipos de Atención al Inmigrante de la Guardia Civil (EDATI): su ámbito de actuación abarca toda la provincia de Almería. Están compuestos por dos personas que se ocupan principalmente de asesorar a los inmigrantes y hacer respetar sus derechos, sobre todo a nivel legal y laboral. Esta labor se dirige tanto a los documentados como a los indocumentados.

Hermanas Mercedarias: su ámbito de acción se limita al término municipal de Níjar. Distribuyen alimentos de primera necesidad, acompañan a los inmigrantes al médico, visitan asentamientos, durante el verano organizan campos de trabajo para pintar las infraviviendas,...

Servicio Andaluz de Salud (SAS) del Poniente Almeriense: su territorio de competencia está limitado por los centros de Aguadulce-Adra y la Alpujarra Almeriense. Se trata de un equipo compuesto por trabajadoras sanitarias y sociales que tienen como elemento distintivo la intervención directa en los asentamientos. Más concretamente, realizan visitas médicas, proporcionan información sobre la tuberculosis y las enfermedades de transmisión sexual (también a través de la distribución de preservativos) e imparten talleres socio-sanitarios.

1.3.3 Actuaciones de los ayuntamientos

A pesar de tratarse de un territorio con características parecidas y con una actividad económica vinculada a los mismos sectores, la infravivienda ha recibido un tratamiento muy distinto por parte de las diferentes administraciones locales.

Si por un lado existe el caso del ayuntamiento de Níjar, que permite el empadronamiento en cortijos abandonados (en base a indicaciones de la ONG

CEPAIM y previo control por parte de la policía municipal), en Roquetas y en El Ejido se exigen la declaración del dueño de la casa y algunas facturas. Los representantes de los tres ayuntamientos se reúnen periódicamente con las organizaciones no gubernamentales que trabajan en sus respectivos términos municipales, pero tienen objetivos distintos. En el caso de El Ejido y Roquetas, se trata más bien de un intercambio de informaciones o de organizar campañas de seguridad viaria; de hecho, según el equipo del SAS, se trata de una situación muy recurrente en todo el territorio cubierto (poniente almeriense).

En cambio, en el término municipal nijareense se está apoyando a las entidades locales para que erradiquen el chabolismo a través de la coordinación de un plan adecuado. Dicho plan se estructura en distintas fases, de entrada se realizó un diagnóstico de la situación de los asentamientos localizados en el término municipal, de allí se ha elaborado un programa de acción que ha intentado combinar un enfoque compartido del problema con las especificidades de cada entidad involucrada, con los perfiles, a veces distintos, de los usuarios.

En este sentido Almería Acoge se encarga de la gestión de módulos de emergencia que se realizan con elementos prefabricados destinados a los temporeros que no tengan un sitio adonde ir; además estaban a punto de estrenar un centro de día con duchas y lavadoras destinado a los inmigrantes que vivían en el diseminado y podían ofrecer unas cuantas plazas en viviendas de pre-autonomía. Por su parte, las Hermanas Mercedarias contarán con un nuevo centro de recursos en condición de atender distintas necesidades (formación, distribución de comida, distribución de ropa), Este plan ambicioso cuenta con la financiación de la Junta de Andalucía.

Las distintas maneras de interpretar la intervención en asentamientos por parte de los ayuntamientos se puede apreciar también analizando el tipo de colaboración entre ayuntamientos y ONGs; así, por ejemplo, la simple disposición a dar una ayuda concreta para una persona enferma o de facilitar la realización de trámites, se revela como un aspecto decisivo a la hora de gestionar una emergencia o simplemente una necesidad específica.

A pesar de que existen distintos niveles de compromiso por parte de los actores involucrados en el fenómeno migratorio, se tiene que destacar que los foros y las mesas de trabajo e intercambio de información brillan por la ausencia de la voz y de la postura de los empresarios. Cuando se ha preguntado el porqué de esta ausencia, la respuesta ha sido substancialmente unánime: a los empresarios agrícolas se les exige demasiadas cosas, no necesitan hacerse cargo también en estas cuestiones.

1.4 Investigación en el terreno en Huelva

A partir de los años 60, la transformación en los usos del suelo y la introducción de técnicas modernas de cultivo, permitieron la aparición de una **“Nueva Agricultura”**, en contraposición a la agricultura tradicional. Los pilares en los que se sustenta tratan de superar la dependencia del medio físico generando, mediante la tecnología, respuestas técnicas a los ambientes más hostiles y un adelanto del ciclo biológico natural de los vegetales cultivados.

Entre estas respuestas se encuentran el acolchado e instalación de invernaderos, el riego localizado, el uso de productos químicos como abonos y fitosanitarios o la aplicación de la ingeniería genética. Estos elevados *inputs* se ven compensados con la precocidad de la producción, ofertando los productos en un momento en que el mercado se encuentra desabastecido. Una de las cualidades insólitas de esta “tecnocultura” es que “aúna, al mismo tiempo, unas altas rentabilidades y un alto

índice ocupacional”²⁴ frente a la tendencia tradicional de la competitividad agrícola basada en la mecanización y reducción de costes laborales.

Esta revolución ha evidenciado una pérdida de atractivo de la campaña de la fresa para los temporeros nacionales, los que tradicionalmente trabajaban en ella, que se orientaron hacia trabajos mejor remunerados durante todo el año. Todo ello hizo que los jornaleros inmigrantes extranjeros se convirtieran en una fuerza de trabajo importante e imprescindible para los agricultores, llegando a valorarse como vital para el funcionamiento de la explotación.

En el año 2001 el Informe Especial al Parlamento de Andalucía sobre el “*Alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en la provincia de Huelva*” ponía de manifiesto cómo la importancia que se atribuía a los trabajadores extranjeros no quedaba reflejada en sus condiciones residenciales; concretamente se pone de manifiesto el caso de Lepe donde el 60% de los 1750²⁵, vivía en infraviviendas. Otro dato revelador fue la presencia de macroasentamientos, como los tres que se produjeron en Almonte, que llegaron a albergar un total de 600 inmigrantes²⁶.

La contratación en origen fue la respuesta que en el año 2000 patronales, sindicatos, ayuntamientos, Junta de Andalucía y Gobierno Central dieron para contrarrestar la creación año tras año de estos macroasentamientos y al mismo tiempo para acabar con la falta crónica de mano de obra que hasta aquel momento justificaba la contratación de trabajadores indocumentados. El año en que se tomó la decisión no fue casual, porque coincidió con los acontecimientos de El Ejido en que a raíz del homicidio de una mujer por parte de un joven marroquí, se desencadenó una oleada xenófoba por parte de los autóctonos que agredieron a inmigrantes, quemaron coches y viviendas. El temor de que se pudieran extender casos de este tipo a otros contextos densamente afectados por el chabolismo como Lepe, Cartaya, Moguer o Palos de la Frontera convenció a los actores implicados a buscar alternativas que consistieron en poner en marcha un mecanismo basado en tres pilares:

- Desarrollar la inmigración legal de los trabajadores mediante la contratación en origen en Marruecos. Para ello se estableció un sistema transnacional de recogida, tratamiento e intercambio de datos que permiten coordinar el proceso.
- Aplicar un sistema integral de gestión del flujo migratorio de los trabajadores contratados, que se basase en la cooperación continua y los principios de la Responsabilidad Social Corporativa.
- Prevenir la inmigración ilegal hacia los municipios socios, incluyendo a trabajadores y empresarios en un sistema integral de gestión que prevenga las prácticas ilegales, protegiendo a los trabajadores y garantizando su retorno a Marruecos.

Según Inocencio Forcém, Coordinador provincial de políticas migratorias de la Delegación del Gobierno de Huelva, la iniciativa fue todo un éxito ya que el número de personas en asentamientos pasó de unas 2000 en 2005 a unas 200 en 2007.

Según los expertos contactados, la crisis económica no afectaría a la producción ni a la venta de fresas ni tampoco motivaría a los parados autóctonos a buscar trabajo en el sector; lo que sí que temían era un posible repunte del fenómeno del chabolismo debido al menor trabajo disponible en la provincia de Almería. En marzo de 2009 dicho repunte se verificó de forma masiva: se calcula que había más de 1000 personas en

²⁴ MÁRQUEZ, D. (1998): “Sistemas agrarios evolucionados y/o comerciales”, en *Los sistemas agrarios*, Editorial Síntesis, Madrid, pp. 91/148.

²⁵ *Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz relativo al alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en la provincia de Huelva*, p. 55, contenido en BOPA núm. 193 del 4 de octubre de 2001

²⁶ GORDO MÁRQUEZ, M. (2003): “La población inmigrante en la campaña de la fresa de Huelva: problemas de alojamiento” en *Andalucía – Norte de África: de la cooperación a la integración*. IV Congreso de la Asociación Andaluza de Ciencia Regional, Universidad de Almería, Almería, p. 12, ISBN 84-8240-624-8.

asentamientos, habiéndose producido también quejas por parte de los parados españoles por no poder trabajar en la campaña de recogida de la fresa.

1.4.1 Situación en los asentamientos

A finales de noviembre 2008 se realizó la visita a la provincia de Huelva; en concreto se visitó un asentamiento a las afueras de Moguer, donde se encontraba un número limitado de inmigrantes varones que llevaban menos de un año en España. El hecho de que el número fuera reducido se debía en parte a las escasas posibilidades de trabajo que brindaba aquella fase agrícola (se estaban poniendo a punto los acolchados de terreno que servirían para plantar las plantas de fresa), que necesitaba poca mano de obra y con mucha experiencia.

Un caso aparte es el del municipio de Lepe, en el que la demanda de mano de obra no cualificada dura todo el año y es diversificada (recogida de naranjas y otra fruta y trabajo en almacenes).

Por otro lado, el escaso número de inmigrantes detectados también podía ser consecuencia de las otras campañas concomitantes (sobre todo la de la recogida de la oliva en Jaén) y quizás de las escasas expectativas derivadas de las campañas de recogida de los años anteriores, en que la casi totalidad de los trabajadores eran mujeres que se habían contratado en origen.

Desde un punto de vista numérico, la población que a finales de noviembre de 2008 residía en chabolas no llegaba a 150 personas, repartidas aproximadamente de la siguiente forma: unas 100 en Lepe, unas 15 en Mazagón, otras 15 en Moguer y dos en Palos de la Frontera. Como es costumbre en estos casos, se trata de cifras susceptibles de variaciones repentinas.

Al no existir locales y casas abandonadas en el campo, la única tipología de asentamiento es la chabola construida con plásticos, cuerdas, maderas y tubos de riego procedentes de los invernaderos. Esto implica que las condiciones de vida sean aún más duras que las de los que viven en los cortijos almerienses. Aun así, existe una gran atención para la higiene personal y la ropa limpia, porque se consideran elementos clave para encontrar trabajo.

Como se comenta en el párrafo anterior, la población que se encuentra en los asentamientos de la provincia de Huelva sigue consistiendo en varones de procedencia subsahariana. A pesar de esta continuidad, su composición, sin embargo, ya no corresponde al perfil de hace unos años (en que eran sobre todo malienses), sino que abarca también a países como Senegal, Gambia, Burkina Faso y Sierra Leona. Una consecuencia de la presencia de nuevas nacionalidades es la falta de redes de contacto y de apoyo y su corta estancia en España. Se supone que fueron éstas las causas de su desplazamiento al campo onubense.

En general se puede decir que a menos que el asentamiento esté compuesto por unos pocos integrantes, (4 o 5), existe la tendencia de que se estructure en distintas áreas en base a las nacionalidades de sus pobladores, signo evidente de que las costumbres y el sentido de pertenencia siguen teniendo importancia.

La localización del núcleo chabolista responde por lo menos a dos exigencias en parte contradictorias: la proximidad al sitio donde los "jefes" contratan y la lejanía de las vías de comunicación para evitar desalojos y, de manera más general, llamar la atención. Un tercer aspecto tiene que ver con la proximidad a fincas, pozos o regadíos donde sea posible abastecerse de agua, por supuesto no potable.

A pesar del hecho de que queden escondidos, los desalojos suelen ser frecuentes, pero no consiguen acabar con el fenómeno, porque, a falta de alternativas, los

inmigrantes se establecerán a poca distancia del antiguo asentamiento. Por otro lado también suelen producirse abandonos de chabolas; se supone que se trata de personas que han decidido irse a otros puntos del mapa de las campañas agrícolas.

1.4.2 ONG involucradas en la labor/gestión/coordinación en los asentamientos

Tratándose de un colectivo que se encuentra esparcido en un territorio muy amplio y que no dispone de recursos para desplazarse, la intervención por parte de las entidades se ha tenido que adaptar a esta situación de manera que por lo menos una parte de ella se desarrolla directamente en los asentamientos.

A nivel de coordinación, en septiembre de 2008 se había realizado un primer encuentro en el marco de la campaña de recogida de la fresa pero no se preveían otros. Este encuentro, que tiene lugar cada año antes de que empiece la campaña, aglutina a todos los actores que están involucrados en ella.

A pesar de la falta de ocasiones formales en las que tratar de forma exclusiva y profundizada la intervención en asentamientos, parece existir un contacto de carácter personal entre los técnicos de las distintas entidades que se activa o se hace más intenso en casos de emergencias o dificultades. Los técnicos de ACCEM y CEPAIM descartan que exista un riesgo de duplicación de las ayudas ya que los recursos de cada entidad son muy limitados y no es posible que se solapen.

Debido a las características de los asentamientos chabolistas, si excluimos la recogida de basuras, no es posible adecentarlos o mejorar su habitabilidad, así que prácticamente toda la intervención se dirige hacia las personas de manera que se profundice la vertiente psicológica y comunitaria. De esta forma se intenta que las personas no se depriman y que se puedan reconducir eventuales tensiones entre los integrantes.

Por otro lado, la extrema inestabilidad que implican los desalojos parece repercutir una vez más en los que tienen un capital social más pobre porque se encuentran ante el dilema de si volver a levantar otro asentamiento cerca del anterior o volver a empezar desde cero en otro sitio de España.

ACCHEM: Interviene en la parte Este de la provincia, realiza mediación grupal, distribuye géneros de primera necesidad (alimentos y ropa en caso puntuales), visita los asentamientos varias veces por semana, dispone de pisos de acogida (25 plazas) y de un centro de día en el que se realizan cursos de español y se da asesoramiento jurídico; también sirve como lugar de encuentro. Actúa en los asentamientos de Palos de la Frontera, Moguer, Mazagón y Lepe.

CARITAS: Reparte ropa y comida, asesora sobre temas jurídicos, incluido el ámbito de las demandas de asilo, y tramita tarjetas sanitarias. Las mismas actuaciones se realizan en sus locales. También realiza acogida de emergencia. Actúa en los asentamientos de Palos de la Frontera, Moguer, Mazagón y Lepe.

CEAR: Proporciona asesoramiento jurídico, sobre todo para posibles solicitantes de asilo, tramita tarjetas sanitarias, reparte chalecos reflectantes, toallas y kits higiénicos y distribuye ayudas económicas para la alimentación. Gestiona una casa de acogida en Sevilla con 34 plazas, en la que los inmigrantes se pueden quedar un tiempo máximo de 6 meses teniendo que cumplir con la condición de no llevar más de dos años en España y proceder de asentamientos. Actúa en el asentamiento de Palos de la Frontera.

CEPAIM: Se ocupa de la gestión integral de la inmigración a través de ayuda material, asesoramiento jurídico, empoderamiento personal y grupal y mediación comunitaria. Actúa en Palos de la Frontera, Moguer, Mazagón y Lepe.

CRUZ ROJA: La intervención se realiza sobre todo durante la campaña de recogida de la fresa, cuando el número de inmigrantes es mayor. Lleva a cabo una labor médica, psicológica y material (distribución de ropa, comida, diccionarios de español, kit de higiene). Participa en el dispositivo gestionado por la Delegación del Gobierno local para suprimir asentamientos; en concreto se encarga de convencer a los inmigrantes y de ofrecerles billetes de bus para que se desplacen a otros sitios o los deriva a estructuras asistenciales.

GRUPO EDATI: Está compuesto por tres personas, dos hombres y una mujer. El hecho de que exista una presencia femenina resulta muy positivo a la hora de tratar casos de violencia de género y prostitución. Se ocupa de asesorar a los inmigrantes y de proteger sus derechos, inclusive de los indocumentados. En este sentido, interviene sobre todo a nivel laboral, por ejemplo cuando algún empresario se niega a pagarles por el trabajo realizado. Otra tarea consiste en informar y a veces derivar casos a las ONGs que se dedican a asentamientos. Su radio de acción abarca toda la provincia.

HUELVA ACOGE: Hace un trabajo de asesoramiento jurídico, de intervención social con mediadores, formación lingüística (español), ha elaborado una guía de recursos para este colectivo y ofrece la posibilidad de llamadas gratuitas a África. Actúa en Palos de la Frontera, Moguer, Mazagón y Lepe.

1.4.3 Actuaciones de los ayuntamientos/Delegación del Gobierno

En la provincia de Huelva, aparte del trabajo de los ayuntamientos, se tiene que destacar la labor y el papel de la Delegación del Gobierno, que coordina un foro para la gestión de la inmigración en el que pueden participar todos aquellos actores que tienen que ver con el fenómeno. Se trata de una realidad que aglutina actores muy distintos como ONGs, patronales o sindicatos para buscar soluciones compartidas al fenómeno de la inmigración; para que este tipo de iniciativa funcione existe un acuerdo compartido entre todos para no utilizar la inmigración con fines partidistas.

Otra actuación de gran trascendencia consiste en asignar recursos económicos directamente a aquellos ayuntamientos que tienen más presencia de asentamientos, aunque a veces existen razones políticas por parte de estos últimos que impiden que este objetivo llegue a traducirse en una realidad.

Finalmente, una tercera área de intervención es la puesta en función de un dispositivo para desalojar asentamientos, que se compone de 3 fases: detección, mediación y derivación.

La fase de detección se ha atribuido a los guardabosques; una vez localizado un asentamiento, corresponde a Cruz Roja ejercer un papel de mediación que implica definir la mejor solución para cada uno de sus habitantes, de manera que se puedan derivar hacia otras estructuras o ayudarles a costear un billete de bus hasta donde tengan contactos.

1.5 Investigación sobre el terreno en Valencia

En Valencia, el trabajo de campo se enfocó hacia dos colectivos muy distintos entre ellos, el Gitano-Rumano y el subsahariano; pero a pesar de las diferencias, ambos estaban padeciendo los efectos de distintos fenómenos que habían acabado por repercutir sobre sus ingresos y en definitiva sobre sus condiciones de vida.

Otra característica a considerar es el comienzo paulatino de las dos migraciones, que adquirieron un cierto vigor a partir del año 2000²⁷, sobre todo gracias al boca-oreja por

²⁷ Informe del observatorio permanente del proyecto Lungo Drom, p.49

parte de los que ya se habían asentado. En el caso de los gitanos rumanos, el flujo se disparó en el 2002, cuando Rumania entró en el “espacio Schengen”, cosa que permitió a sus ciudadanos moverse libremente por Europa y a los gitanos rumanos alcanzar las 2.100 unidades en el 2007²⁸ en todo el País Valenciano.

Las razones que explican el porqué de la elección de Valencia y en general del País Valenciano como lugar de destino, todavía no se han investigado de forma profundizada; aun así parece claro que la oferta laboral procedente de los sectores de la construcción y agrícola, la presencia de redes de compatriotas, de un sistema de ayudas acompañado por una cierta perspectiva integradora en la sociedad de acogida han sido factores determinantes.

A pesar de estos factores, el trabajo de campo que se realizó en noviembre 2008, puso de manifiesto un rápido empeoramiento de las condiciones de vida de ambos colectivos que ya estaban viviendo en asentamientos y pisos sobreocupados.

En el caso de los gitanos-rumanos, tienen el monopolio de la recogida de la chatarra, una actividad que a principios del 2008 les permitía unos ingresos suficientes. En unos meses, sin embargo, esta situación cambió radicalmente porque el precio por kilo se desplomó y la cantidad de chatarra disponible en los vertederos se redujo a causa de la disminución de la actividad del sector de la construcción. También cabe destacar que una orden municipal acababa de prohibir a las mujeres gitanas mendigar con niños, una medida que es posible que también haya tenido alguna repercusión sobre los ingresos del colectivo. A todo ello se tiene que añadir la incertidumbre derivada de la posible prolongación de la moratoria que les impedía trabajar por cuenta ajena (en diciembre, el Gobierno español decidió abolirla).

En cambio, el colectivo subsahariano tuvo que enfrentarse a las consecuencias de la crisis y al exceso de oferta de mano de obra en el sector agrícola, más concretamente en las plantaciones de las afueras de Valencia, en que llegaron a sumarse los trabajadores que año tras año participan en la campaña de recogida, los parados de los sectores de la construcción y de la hostelería y buena parte de los inmigrantes subsaharianos que no habían encontrado trabajo en la recogida de la aceituna en Jaén. Este último grupo fue el menos afortunado porque llegó cuando las cuadrillas ya estaban organizadas y no tuvo prácticamente ninguna posibilidad de trabajar.

Si a esta dinámica sumamos la caída de los precios y de los pedidos en el sector de los cítricos y que en algún caso el precio pagado por las ETT por caja recogida era inferior al de 2007 es perfectamente posible entender las dificultades de los que trabajaban en la economía sumergida.

Los subsaharianos que no trabajan en el campo se dedican a la venta ambulante y al aparcamiento ilegal de coches. En este caso, el Ayuntamiento todavía no tenía un reglamento específico para atajar el fenómeno; debido a ello, las medidas de la Guardia Urbana se basaban en multas por cruzar la calle fuera de los pasos de cebra o por caminar por la calzada, dos medidas discriminatorias porque afectaban solamente a una parte de la población que no respetaba estas dos normas en concreto. Además se han producido enfrentamientos entre inmigrantes para el control de las zonas más remunerativas del centro.

1.5.1 Situación en los asentamientos

a. El colectivo gitano-rumano

Según el representante de la Fundación Secretariado Gitano y la técnica de asentamientos de CEPAIM, los gitanos rumanos que viven en asentamientos en la ciudad pueden ascender a unos mil, concentrados en fábricas, chabolas o viviendas

²⁸ Ibid. p. 45

de derribo. Se trata de una población en gran parte estable, ya que algunos llevan más de dos años y medio en Valencia.

Una vez más, la estructura familiar de este colectivo, con las ventajas y desventajas que supone (fuerte cohesión interna y al mismo tiempo una barrera en las relaciones entre exterior e interior), se confirma como un elemento clave para entenderlos y calibrar la intervención. Por esta razón los mediadores que trabajan con este colectivo comentan que cuesta mucho ganar su confianza y superar la fase en que sencillamente piden recursos; pero una vez que se establece una relación más profunda se consiguen resultados positivos.

Los principales ámbitos en que se percibe dicha mejora son el conocimiento del entorno, de las leyes y de los recursos existentes, la limpieza de las viviendas, la higiene de los niños y su escolarización. A título de ejemplo se puede citar el caso de un matrimonio, que gracias a la mediación de una técnica de asentamientos no solamente se convenció de escolarizar a su hijo, sino que también decidió participar en la asociación de padres. La relación que se había ido consolidando con la mediadora servía de estímulo para impulsar las mejoras y la integración.

De todas formas, el ámbito educativo sigue siendo un frente abierto en que queda mucho por hacer porque, a pesar de que en teoría se pueden apuntar a cualquier colegio, el hecho de que muchos de ellos pidan una contribución para el material escolar, les obliga a orientarse hacia aquellas más baratas. Al final, muchos de los niños gitanos rumanos acaban yendo al mismo colegio el "Juan Manuel Montoya" donde llegan a representar el 50% de los inscritos, un claro ejemplo de discriminación educativa. El factor educación resulta de importancia capital, ya que los niños pueden convertirse en un elemento de integración para todo el grupo. La razón de ello se explica porque se convierten en los que hablan mejor español, porque pueden tener contactos con compañeros autóctonos y, una vez finalizados los estudios, podrán orientarse hacia trabajos más cualificados y mejor remunerados de los que tienen sus padres.

Otro grupo que merece una atención especial, son las mujeres de más de 50 años que padecen graves patologías neoplásicas; esto se debe a que los medicamentos que tomaron para abortar en Rumania (en este país, el aborto no tiene limitaciones) se revelaron cancerígenos y ahora necesitan terapias intensivas y operaciones.

Según los entrevistados, las entidades que trabajan con el colectivo necesitan más recursos para poder llegar a todos los usuarios o que se involucren más entidades. De hecho, se destaca que existe un desequilibrio entre el gran número de entidades que intervienen con el colectivo subsahariano, y únicamente dos, CEPAIM y Fundación Secretariado Gitano, que se ocupan de los gitanos rumanos. Por otro lado, también destacan que es fundamental la preparación lingüística o, mejor aún, el dominio del idioma por parte de los técnicos; además, cada vez cobra mayor importancia la preparación psicológica, con vistas a aliviar los crecientes trastornos depresivos. De todas formas, el representante de la Fundación Secretariado Gitano y la técnica de asentamientos de CEPAIM coincidieron en afirmar que la verdadera solución es que vuelvan a Rumanía con un contrato de trabajo que les proporcione estabilidad y condiciones de vida dignas.

b. La población subsahariana

Según los expertos contactados, su número se podría cuantificar en unos 300-400 repartidos en pisos sobreocupados y antiguas fábricas. Se trata de una población con una mayor predisposición a desplazarse siguiendo las distintas campañas de recogida que se dan en la Península.

El perfil de este colectivo suele ser muy homogéneo tratándose de varones de entre 25 y 35 años procedentes de Senegal y Mali. Los que viven en fábricas abandonadas suelen compartir el espacio con el colectivo gitano rumano, lo que provoca enfrentamientos y una lucha por los recursos, de forma que las entidades que intervienen en estos contextos tienen que asumir también un papel de mediadores entre los colectivos.

1.5.2 ONG involucradas en la labor/gestión/coordinación en los asentamientos

La situación del tejido asociativo que interviene en y/o gestiona los asentamientos se caracteriza por la fragmentación en una serie de pequeñas entidades que carecen de un programa específico. La intervención se realiza en contextos muy circunscritos tanto temporal como geográficamente.

Unas pocas entidades, sin embargo, sobresalen y parecen ejercer un incipiente papel coordinador y orientador que se desarrolla sobre todo a través de contactos personales con otras entidades.

A pesar de estas diferencias, existe un denominador común: debido al volumen inesperado de ayuda que se tuvo que proporcionar durante el 2008 o a una limitación objetiva de los recursos, todas las entidades se encontraban sin recursos materiales para afrontar lo que quedaba de año.

El hecho de intervenir con personas que viven en asentamientos urbanos ha influido en las mismas características de la intervención; en concreto hay muy pocas entidades que intervengan directamente *in situ*, ya que la mayoría de ellas reciben a los inmigrantes o a las personas en dificultad en su conjunto en sus respectivas sedes.

CEPAIM: tiene un programa de intervención en asentamientos compuestos tanto por gitanos-rumanos como por subsaharianos. Éste comprende una vertiente sanitaria mediante la distribución directa de medicamentos en las infraviviendas (los que no necesitan de prescripción médica) y la puesta a disposición de un crédito en una farmacia para cubrir el gasto de los que necesitan receta (el sistema sanitario valenciano obliga a los que no tienen tarjeta sanitaria a pagar los medicamentos por completo). Otras vertientes a destacar son la material (mantas, comida), la sensibilización (ej. educación sexual), la mediación comunitaria y el conocimiento de las leyes, costumbres y recursos locales. En el caso de los que viven en pisos sobreocupados, intenta derivar parte de sus integrantes hacia pisos de pre-autonomía.

Fundación Secretariado Gitano (FSG): tiene una presencia activa en asentamientos aunque se dirige exclusivamente al colectivo gitano. La intervención que lleva a cabo contempla el apoyo psico-social, la formación y el asesoramiento legal. Conjuntamente con CEPAIM, se encarga de la coordinación de las intervenciones realizadas, aunque ambas entidades actúan en dos zonas distintas. También existen otras entidades, que un poco por desconocimiento, un poco por un espíritu independiente, no fomentan la coordinación.

Otras entidades que intervienen en asentamientos pero de forma puntual:

Red REDI (géneros de primera necesidad, charlas sobre temas jurídicos, empoderamiento), Red SAHEL (distribución de géneros de primera necesidad), Psicólogos sin Fronteras (géneros de primera necesidad, apoyo psico-social), etc...

Entidades que no intervienen en asentamientos pero que atienden a estos colectivos: Médicos sin Fronteras con su unidad "CASSIM" (Centro de Atención Socio-Sanitaria para Personas Inmigrantes), Médicos del Mundo, Odontólogos Solidarios, Caritas, Valencia Acoge, Misión Urbana (ropero, ducha, peluquería, lavadoras, comida), Casa

Caridad (comedor, comida, lavadoras), Vincles Salut (talleres sexualidad y prevención), etc...

1.5.3 Actuaciones del Ayuntamiento

La primera observación que los técnicos que trabajan en asentamientos realizaron remitió al planteamiento erróneo que guía las actuaciones del ayuntamiento. Éste se dirige exclusivamente a varones subsaharianos, mientras que el grueso del fenómeno tiene que ver con el colectivo gitano rumano. Tampoco existen recursos para mujeres solas desamparadas. La razón de ello estriba en que los alojamientos de emergencia que gestiona se encuentran en ex albergues.

El dispositivo del ayuntamiento está estructurado de la siguiente forma:

- el CAI (Centro de Apoyo para Inmigrantes) se ocupa de recibir y derivar las solicitudes que le llegan por parte de los inmigrantes; en el caso de los que viven en asentamientos, las solicitudes se derivan al CAST (Centro de Atención Social a Personas Sin Techo).
- El CAST es un centro desde el que se interviene de forma integral con el colectivo de personas que carecen de domicilio, cubriendo sus necesidades básicas y coordinando fundamentalmente los recursos de alojamiento temporal. En concreto las actuaciones abarcan los siguientes ámbitos: Alojamiento, Atención a primeras necesidades, Intervención técnica individualizada, Trabajo de calle a través de un equipo mixto de trabajadoras/es sociales y Policía Local (Brigada X4), Operación frío (dispositivo especial para la acogida en los meses de invierno), gestión y coordinación de recursos para personas sin techo en la ciudad, como es el caso de la mesa de coordinación de alojamiento para inmigrantes.
- La Mesa de Coordinación de Alojamiento para Inmigrantes consiste en un espacio de encuentro dirigido a las entidades que disponen de plazas para ellos y está coordinada por el ayuntamiento. Todas las plazas disponibles son para el colectivo subsahariano.
- Contratación de hostales para convertirlos en centros de acogida, como es el caso del de "La Paz".

1.6 Investigación sobre el terreno en Barcelona

Barcelona y en general Cataluña han sido meta de inmigración procedente de África subsahariana desde los años 70', época en la que distintas causas económicas han obligado a una parte de la población de esta región a desplazarse hacia nuevos destinos.

Se trató de un flujo paulatino, cosa que ha permitido a muchos entre ellos encontrar un trabajo e integrarse de forma satisfactoria. Hay que remarcar, por otra parte, que en aquella época no estaban sometidos a situaciones de irregularidad administrativa relacionados con los permisos de residencia y trabajo. Esta primera inmigración permitió o establecer redes compuestas por gambianos, equatoguineanos, cameruneses y senegales que a partir de la década siguiente produjeron una gran comunidad africana formada por "subcomunidades", unidas por los lugares de

procedencia geográfica o por los lazos familiares, religiosos o de clan. Para algunos africanos, Cataluña representó la última etapa de un largo recorrido migratorio.²⁹

A nivel laboral, se asistió a una adaptación de las características de los inmigrantes a las demandas del mercado laboral, de manera que los encontramos trabajando en la hostelería, en el sector secundario, en los servicios como la limpieza, en el comercio, en la construcción, hasta llegar a actividades autónomas (bares, restaurantes, locutorios, etc.) y a la venta ambulante.

La inmigración posterior que se produjo desde principios del 2000 se puede explicar sobre las bases de lo que se acaba de introducir: la presencia de fuertes redes de apoyo, que tenían un papel destacado a la hora de la inserción socio laboral de los recién llegados y la efectiva disponibilidad de trabajo hizo que el número de personas empadronadas se multiplicara por cuatro durante el periodo 2000-2008³⁰.

A pesar de esta situación favorable, el cambio de rumbo de la economía catalana, la saturación de las redes de apoyo y los límites derivados de la falta de documentación repercutieron en sus condiciones de vida, hasta el punto de que un número variable se ve abocado a vivir en asentamientos y pisos sobreocupados.

En particular, las principales actividades que generaban recursos, la recogida de la chatarra y la venta ambulante de CDs y bolsos falsificados se veían afectadas por distintas problemáticas. Si la recogida de la chatarra tiene los mismos límites que los detectados en Valencia y tiene sus raíces en la reducción de la actividad del sector de la construcción y en la disminución del precio del hierro, el acero y el cobre a nivel mundial, en el caso de los top-mantas la situación tiene unos matices inéditos. De entrada, los últimos meses del 2008 se saldaron con un incremento de multas y denuncias por parte de la Guardia Urbana (a finales de año ascendían a 34.634 actuaciones) y tuvo como resultado más evidente una drástica reducción de las personas que se dedicaban a esta actividad. En un segundo momento, ante la falta de posibilidades de conseguir ingresos, los inmigrantes decidieron crear una asociación, los "Nomadas del siglo XXI", que tiene entre otros objetivos la creación de un fondo para pagar las eventuales multas y juicios de sus asociados. Los representantes de ACCEM dejaron constancia de casos de subsaharianos en situación documentada y ocupados, que al perder su trabajo se encontraron sin recursos para seguir pagando las hipotecas de sus viviendas y de repente se encontraron en la calle.

1.6.1 Situación en los asentamientos

En Barcelona se pueden encontrar las dos formas más recurrentes de la tipología de asentamientos: pisos sobreocupados y locales abandonados. En el trabajo de campo se han visitado estancias de ambas tipologías en las que vivían unas cien personas en total.

La primera tipología de asentamientos visitada se localiza esencialmente en el barrio del Besòs, su detección resulta ser más difícil y normalmente se logra gracias a la cadena de contactos que tienen los mismos técnicos de asentamientos. Sus integrantes cambian con mucha rapidez y el fuerte hacinamiento se considera como el último eslabón antes de acabar viviendo en una nave industrial.

La relación con los vecinos ha pasado por momentos de tensión, debido sobre todo a las diferentes costumbres y al exceso de personas en los pisos, pero gracias a la labor de mediación de las entidades ha sido posible llegar a acuerdos y a estabilizar la situación.

²⁹ Sow P. (2007), *Aproximació a la immigració africana a Catalunya*, in AUSA XXIII n.º. 159 - Patronat d'Estudis Osonencs -, pp. 203-212.

³⁰ <http://www.idescat.cat/poblacioestrangera/?res=a&b=0&nac=c9>

Por otro lado, la creciente falta de recursos económicos de los inmigrantes ha bloqueado prácticamente la labor de búsqueda de otros pisos para compartir, por lo cual las condiciones de vida en los asentamientos verticales están lejos de haber mejorado. Una dificultad añadida se debe a la negativa por parte de los propietarios de alquilar viviendas a personas de este colectivo, a pesar de que exista la intermediación por parte de las ONGs.

La segunda tipología es el caso de los asentamientos en naves industriales, localizados en el barrio del Poble Nou y muy a menudo compartidos con otros grupos de perfil okupa y otros perfiles (personas sin techo de la Europa del Este y españoles). Las condiciones de vida son infrahumanas, porque falta agua corriente y electricidad y tampoco hay aseos. Esto implica que las necesidades físicas se hagan en el mismo espacio donde se vive con las consecuencias que ello tiene. En un caso concreto, los inmigrantes intentaron aprovecharse del agua que pasaba por una tubería bajo el techo de la nave, pero la cosa no funcionó y ahora llevan meses viviendo en un espacio medio inundado; prácticamente no existe mobiliario.

La presencia vecinal tiene una actitud que se demuestra bastante comprometida y solidaria, ya que ha habido casos en que han llevado ayuda material directamente a los asentamientos.

A veces la convivencia entre distintos colectivos puede desembocar en peleas. Paralelamente, durante el verano algunas naves industriales alojaron rave party ilegales que produjeron intervenciones por parte de la Guardia Urbana y consecuentes tapiados de las mismas por parte de los propietarios.

1.6.2 ONG involucradas en la labor/gestión/coordinación en los asentamientos

En Barcelona y en su provincia existen numerosas entidades que se dedican, aunque de forma no exclusiva, a asistir a personas que viven en asentamientos. A raíz de la exigencia de intercambiar informaciones y coordinar las actuaciones, algunas de ellas han creado una red informal llamada XEDI. Ésta está compuesta por: Fundació Putxet, Obra d'Integració Social Obinso, Fundació Sant Pere Claver, SCAI Sabadell-Emaús, ACCEM, Filles de la Caritat Montgat y CEPAIM. Se reúnen con una periodicidad mensual y entre sus objetivos futuros hay también la intención de consolidarse en una asociación y presentarse a convocatorias.

La colaboración entre entidades en el contexto de la ciudad Condal ha permitido un logro trascendente en el campo de la obtención/renovación de los pasaportes de los ciudadanos senegaleses, un documento esencial para el empadronamiento y la obtención de la tarjeta sanitaria. En el caso del pasaporte el problema era doble: por un lado, el único sitio en que era posible realizar estas tareas se encontraba en Madrid y, por otro, las listas de espera para retirar la documentación eran del orden de meses. La salida se encontró cuando se llegó a un acuerdo con la embajada que garantizó el desplazamiento de sus representantes a Barcelona cada vez que se tengan que gestionar más de 200 solicitudes.

El hecho de tratarse de un contexto urbano tiene como consecuencia que muchos recursos no se vehiculen directamente hacia los asentamientos y que estén a disposición de otros colectivos desfavorecidos. Dicha disponibilidad contrasta con la imposibilidad de que puedan desplazarse hacia ellos utilizando los medios públicos de transporte de forma gratuita y que tengan que emplear tiempo destinado al trabajo. Por estas dos razones una parte de ellos quedan infrutilizados, en este sentido el centro de día de ACCEM es un caso paradigmático.

A medio camino entre la intervención directa en asentamientos y un centro de referencia para toda la ciudad, existe una tercera vía representada por organizaciones que ejercen un trabajo de proximidad.

A nivel sanitario, y gracias al hecho de que el Ayuntamiento de Barcelona permite el empadronamiento sin domicilio fijo, los inmigrantes pueden acceder a las consultas médicas aunque no tengan derecho a un médico de cabecera. Aunque se trate de un recurso importante, muchos inmigrantes acaban no sirviéndose de él, prefieren aguantar las dolencias y seguir trabajando; ésta es la razón de que algunas entidades se estuvieran planteando la posibilidad de organizar consultas por parte de médicos del hospital de la Vall d'Hebron en los mismos asentamientos.

ACCEM: Está a punto de publicar un informe sobre las personas que viven en la calle y en infraviviendas en Barcelona. El hecho de realizar el informe les permitió visitar asentamientos y realizar intervenciones de emergencia, como reparar una fuga de gas, una actividad que destacan que fue puntual. Gestiona un centro de día que se dirige exclusivamente a la población subsahariana, en el que es posible acceder al servicio de lavandería, participar en clases de idiomas y recibir asesoramiento. En lo que respecta a la vertiente sanitaria, el hecho de haber empadronado a muchos inmigrantes en la dirección de su centro de día, ha determinado que éstos puedan acudir al centro de atención primaria del barrio y tener un médico de cabecera.

APROPEM-NOS: Se trata de una organización creada por los servicios sociales, los vecinos, el centro cívico (que cedió el local) y la parroquia, que se encuentra en el barrio del Poble Nou. No visitan asentamientos pero reciben a sus integrantes, les asesoran, organizan clases de español, celebran eventos lúdicos y los derivan hacia otros servicios del barrio. Gracias a la coordinación con las parroquias, distribuyen comida de forma periódica.

CEPAIM-ACISI: Se trata de dos entidades que trabajan conjuntamente y que disponen de un programa de intervención y opera directamente en los asentamientos. Distribuyen comida, mantas y ropa y también asesora sobre temas legales y facilita el empoderamiento del grupo. Gestiona un piso de acogida y otro de pre-autonomía (en que, de forma gradual, los mismos inmigrantes se están haciendo cargo del alquiler y de los gastos).

GUINA RECORDS: Se trata de una asociación musical que cede sus locales a los inmigrantes subsaharianos para que se reúnan y organicen fiestas para recaudar dinero. También tiene la posibilidad de acoger algunas personas sin techo.

NOMADAS DEL SIGLO XXI: Se trata de una de las pocas organizaciones en todo el territorio español fundada por los mismos "top-manta". Aparte del apoyo a este colectivo y el asesoramiento legal, la organización tiene otras líneas de actuación como la obtención de recursos (a través de fiestas), el estudio de ocupaciones alternativas, el intercambio con la sociedad de acogida (imparten cursos gratuitos de inglés). Desde un punto de vista más general, intentan establecer un diálogo abierto con todos los interlocutores para encontrar salidas a la situación de este colectivo. En este último caso resultó muy llamativo que entraran en contacto con representantes de la Guardia Urbana para que diesen una charla a los mismos "top-mantas". La entidad está recibiendo el apoyo de las que trabajan con este colectivo, sobre todo de ACCEM y de CEPAIM.

Existen otras entidades que de forma más marginal se dedican a las personas sin papeles, como en el caso de FICAT, que provee asesoramiento legal gratuito, o la Fundación Salud y Familia, que se dedica a la asistencia sanitaria para personas que carecen de tarjeta sanitaria.

1.6.3 Actuación del ayuntamiento

El ayuntamiento de Barcelona no tiene estructuras específicas que se ocupen de las personas que viven en asentamientos pero sí que dispone de un dispositivo, el SAIER

(Servicio de Acogida al Inmigrante y Extranjero Refugiado), que se dedica a asesorar a los inmigrantes y a derivarlos hacia la entidad y/o recurso más apropiado. También realiza cursos de idiomas y de mediación comunitaria y tramita el empadronamiento para los que no tienen domicilio fijo.

Los servicios sociales que operan en el distrito del Poble Nou desarrollan una labor de asesoramiento y de tramitación del empadronamiento; de esta forma, evitan que los inmigrantes tengan que desplazarse y hacer colas.

A raíz de la lucha contra los “top-mantas”, en 2005 el Ayuntamiento de Barcelona aprobó un “plan de inserción sociolaboral para el colectivo de vendedores ambulantes de ‘top-manta’”. En dos años, desde su puesta en marcha en 2006, atendió y formó a 252 personas, 50 de las cuales fueron directamente empleadas por el mismo ayuntamiento con un contrato temporal (6 meses).

A pesar de ser una iniciativa que demuestra un cambio de perspectiva que va más allá de la óptica disuasoria/represiva, ésta, sin embargo, queda limitada al reducido número de los que tienen permiso de trabajo; por lo tanto, no incide en el colectivo de los subsaharianos que vive en asentamientos.

2. Hacia una primera sistematización de las informaciones recogidas

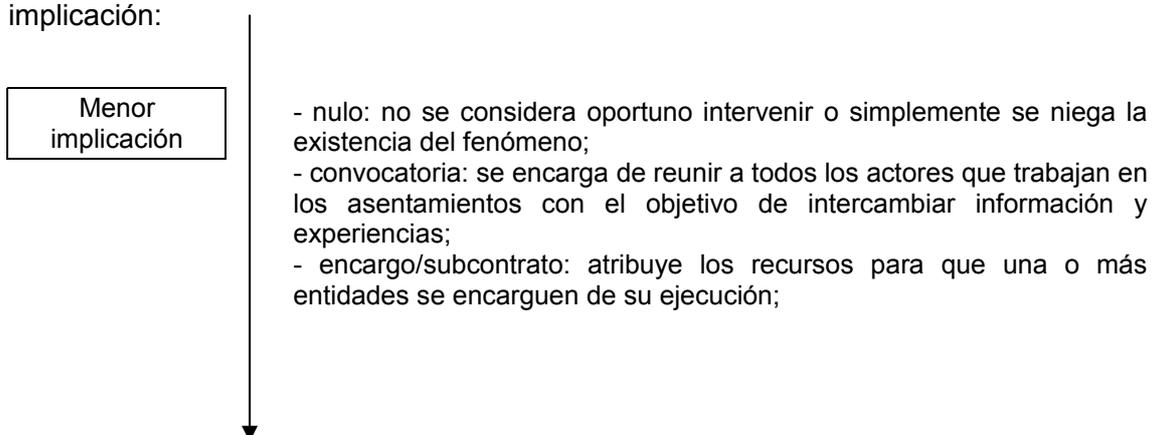
En esta segunda parte del capítulo se procede a dar un primer análisis de la información que se ha expuesto y se completará con las reflexiones que han salido de los grupos de discusión y de las entrevistas en profundidad. Se tratan aspectos de gran relevancia como: el papel de las autoridades locales, el trabajo en red, el perfil de los técnicos de asentamientos, el tipo de atención a las personas en asentamientos en base al contexto y se acabará tratando de los límites que delimitan la intervención.

2.1 Papel de las autoridades locales

De la misma forma que las organizaciones directamente involucradas en la intervención en asentamientos, también la actuación de los ayuntamientos se determina a partir de distintos aspectos.

Sin duda, resulta determinante la orientación política del consistorio, pero también se tiene que tener en cuenta el planteamiento de los ciudadanos que, al fin y al cabo, son los que con el voto valorarán su actuación. A pesar de ser el nivel administrativo más próxima a los ciudadanos, todavía no se le ha reconocido de forma adecuada su papel en la gestión de la inmigración y no siempre se le ha otorgado los recursos y el soporte necesario para que se haga realidad.

Si excluimos los casos de desalojo en que la Guardia Urbana puede tener un papel directo, la actuación de los municipios no se realiza directamente en los asentamientos, sino que se basa en acciones que tienen un distinto nivel de implicación:



Mayor
implicación

- soporte: se trata de la disponibilidad en facilitar/apoyar el trabajo de las entidades, por ejemplo en los trámites, o con ayuda material puntual;
- información y derivación: desde las estructuras de apoyo al inmigrante del ayuntamiento se realizan algunos trámites y distribuyen los usuarios hacia las entidades más apropiadas.
- coordinación: aglutina las entidades y es el responsable del plan de intervención.

2.2 Trabajo en red

Otro aspecto transversal que ha ido emergiendo en distintos contextos con un peso variable, ha sido el trabajo en red. De hecho las entrevistas realizadas en el terreno han demostrado un panorama heterogéneo aunque en gran parte constituido por dos niveles de relaciones:

- la participación en foros, mesas de trabajo a nivel local o provincial, intercambio puntual entre dos o más entidades que sirven para intercambiar información, buscar posturas comunes y en medida más limitada para consensuar intervenciones, como la distribución de chalecos reflectantes en algunos ayuntamientos almerienses;
- la colaboración/coordinación entre entidades a la hora de realizar intervenciones de envergadura;

Si todas las entidades suelen intercambiar información de forma periódica, la situación cambia profundamente a la hora de intervenir. Lo que se da con más frecuencia son las derivaciones hasta aquellas estructuras que proveen un cierto tipo de intervención, o casos de contactos puntuales cuando se tiene que tratar el caso concreto de algún inmigrante o más en general cuando existe alguna situación que se aleja del trabajo de cada día. También existen contextos en que la relación entre entidades tiene un carácter personal pero se tienen que destacar otros casos en que se pregunta directamente a la población en asentamientos sobre las intervenciones de los demás. Las explicaciones más recurridas se suelen atribuir al limitado alcance de la intervención, al hecho de que pocas entidades están interviniendo en el mismo asentamiento o más sencillamente por prisa.

Cabe subrayar que el simple hecho de no tener una coordinación/colaboración estructurada no se puede valorar negativamente, por ejemplo existen realidades que se han repartido la actuación a nivel territorial, de esta forma no tienen esta necesidad. Se trata del caso de la intervención en los asentamientos gitanos-rumanos por parte de CEPAIM y de la Fundación del Secretariado Gitano.

Lo que en cambio cabe valorar es el impacto que tiene la intervención en su conjunto. Si tomamos en cuenta las evidencias que se han encontrado se puede afirmar que las redes fuertes, los “partenariados”, tienen estas características:

- Suelen surgir por la iniciativa y el liderazgo de actores institucionales, principalmente por los ayuntamientos y no por parte de las ongs.
- La presencia de administraciones locales y/o autonómicas permite un alcance que difícilmente se puede conseguir sin ellas.
- Aunque ya existan, se consolidan en función de un proyecto con un objetivo y una metodología compartidos y no al revés, es decir no se consolida una red y después se buscan los objetivos.
- Su éxito depende también de los recursos que permitan mejorar la intervención de la entidad o la del partenariado
- Los objetivos suelen ser más ambiciosos que la suma de las intervenciones de redes menos estructuradas.

A raíz de estos puntos se puede afirmar que los partenariados son una forma de organización que aporta un importante valor añadido a elementos y condiciones previas que se tienen que producir. Un excelente ejemplo es el partenariado que se constituyó en Avilés para erradicar los asentamientos chabolistas de su término municipal que se describirá en el capítulo cuarto.

2.3 Perfil de los técnicos de asentamientos

Durante las visitas al terreno se han podido recoger algunos buenos planteamientos y algunas buenas prácticas que tienen que ver con las personas que trabajan en asentamientos. Si hablamos de planteamientos tenemos que tomar en cuenta dos enfoques:

- étnico: se han creado equipos compuestos por autóctonos y personas que tienen la misma procedencia, historia, cultura, idioma de los destinatarios de la intervención. Si por un lado asegura una relación más directa, por otro trasmite el concepto de relaciones paritarias.
- de género: a pesar de que los asentamientos de subsaharianos estén compuestos por varones, resulta importante transmitir ejemplos de igualdad desde su primer contacto con la sociedad española. Este enfoque resulta muy importante por ejemplo en el caso del colectivo gitano-rumano donde existe presencia femenina y que lleva consigo problemas de embarazos no deseados y enfermedades graves.

Por otro lado los técnicos, en cuanto piezas clave de la intervención, deberían ser el ejemplo más evidente de un enfoque que les permita moverse en ámbitos y prioridades cambiantes.

De forma sintética se podría esquematizar de la siguiente forma:

- Intervención con los usuarios*
- competencias empáticas
 - capacidad de ganarse la confianza
 - capacidad para empoderar a grupos y a individuos.
 - capacidad para conseguir informaciones/recursos adecuados
 - capacidad para proveer informaciones/recursos o para derivar hacia quienes los tienen
 - capacidad de respuesta adecuada

Se trata del núcleo duro de la intervención, lo que finalmente llega a los inmigrantes y consiste en la ayuda humanitaria, en la relación que se establece, en el trabajo de fortalecimiento y en la información. Aspectos que en la práctica se entremezclan y llegan a estar vinculados los unos con los otros. Por ejemplo, el hecho de crear un clima de confianza es funcional a la intervención, pero al mismo tiempo habrá sido una consecuencia de intervenciones anteriores. Como se puede imaginar, esta confianza va mucho más lejos de la simple rutina que puede consistir en las visitas a los asentamientos y puede convertirse en una relación más profunda. Su construcción y mantenimiento descansa sobre distintos compromisos como la puntualidad, la fiabilidad de los consejos, la presencia en los acontecimientos importantes (ej. la fiesta del cordero), o en casos de extrema gravedad (ej. después de una agresión nocturna). El hecho de pertenecer al mismo país de procedencia de la persona atendida puede ser un elemento que genere empatía y confianza.

La vertiente más informativa, que implica asesoramiento o la derivación hacia otras entidades, que se basa en informaciones continuamente actualizadas y en la capacidad de proveerlas de forma adecuada, tanto en términos de rapidez como de precisión y adecuación a las necesidades.

Papel organizativo

- competencias logístico/organizativas, para intervenir eficazmente durante emergencias.
- capacidades para activar y/o involucrar a otros profesionales de la entidad de forma que la intervención sea más completa y que reduzca posibles sobrecargas de trabajo.
- capacidad de previsión

Una intervención eficaz en asentamientos tiene que contar con una cultura organizativa tanto por parte del técnico/a de asentamientos, como por parte de la entidad en su conjunto (por ejemplo, siguiendo procedimientos internos), de forma que se pueda adaptar a posibles sobrecargas o emergencias. Dicha cultura se completa con la capacidad de previsión, que permite determinar los picos de trabajo propios y de los demás y el abastecimiento de los *stocks*.

Papel a nivel comunitario

- capacidades para hacer circular y captar información,
- capacidades para involucrar otras entidades en actuaciones, proyectos, redes, ...
- capacidades para optimizar los recursos presentes en el territorio.

Se trata de la esfera que queda más lejana de la intervención directa; a pesar de ello en algunos contextos está adquiriendo una cierta importancia porque permite optimizar los recursos, repartir competencias y establecer relaciones que pueden desembocar en colaboraciones y redes de distinto nivel de solidez.

Como se acaba de demostrar, se trata de un trabajo complejo y que exige conocimientos de todo tipo, la atención puesta en múltiples niveles; por esta razón, sobre todo en los casos de asentamientos aislados y de reducido número de entidades que intervienen en él, puede pasar que el técnico se convierta en la única fuente de ayuda y que se le pueda preguntar de todo. Las consecuencias más probables son que llegue a verse desbordado e incapaz de hacer frente a los compromisos tomados.

Para obviar esta situación es preciso que el apoyo se produzca en al menos una de las **fases** que implica el proceso y que pueda contar con un papel activo por parte de los mismos inmigrantes. Podemos distinguir las siguientes fases en la intervención:

Fase de la instancia: se trata del momento en que se recibe la consulta, se manifiesta una necesidad por parte del inmigrante o se detecta la existencia de una sentamiento. A este nivel la intervención en asentamiento se puede organizar a través de un *mini team* compuesto por perfiles complementarios (trabajador social, técnico de asentamientos y un mediador intercultural). De esta forma es posible proveer respuestas y actuaciones más fiables y pertinentes.

Fase de la búsqueda: implica la búsqueda de los recursos y probablemente se trata de la fase en que la intervención de un profesional concreto se revela más determinante para orientarse hacia la mejor información/solución.

Fase de obtención: una vez localizado el recurso, a veces resulta difícil poderlo conseguir y en estos casos que la red de contactos en el territorio se revela más útil. En esta fase resulta determinante el apoyo por parte de los ayuntamientos.

Fase de provisión: a veces la ayuda se basa en productos muy voluminosos o en conocimientos especiales de manera que en ambos casos se debería proveerla contando con la ayuda de alguien. Probablemente en el primer caso se puede tratar de personas de la organización o voluntarios, mientras que en el segundo caso es probable que se trate de personal externo.

2.4 Tipo de atención a las personas en asentamientos en base al contexto

Durante las visitas realizadas se han detectado distintas formas de proveer ayuda a las personas en asentamientos. Esto se debe en parte a un planteamiento esencialmente propio de la entidad, al hecho de que se ha tratado de una adaptación a un contexto específico pero también a unos recursos limitados. De forma general podemos distinguir entre las intervenciones que se producen a nivel rural o urbano.

En el primer caso, la lejanía de los destinatarios de las oficinas de las ONG, su falta de tiempo, de medios de transporte y/o recursos para costearlos, obliga a las entidades a intervenir directamente *in situ*, aunque sigan manteniendo los propios medios y demás servicios centralizados dirigidos a una población más heterogénea. Se trata de organizaciones con recursos destacados y que tienen un programa específico. Al lado de este grupo hay unas pocas entidades más que intervienen de forma episódica, por ejemplo, cuando se produce una emergencia o cuando tienen recursos suficientes y finalmente hay otras que no intervienen directamente pero que entre sus usuarios hay también personas de asentamientos. La imagen que se ofrece a continuación se ha realizado a través de la intercepción de tres círculos porque el área que resulta cubierta por los tres equivale a la intervención global en los asentamientos en un contexto determinado.

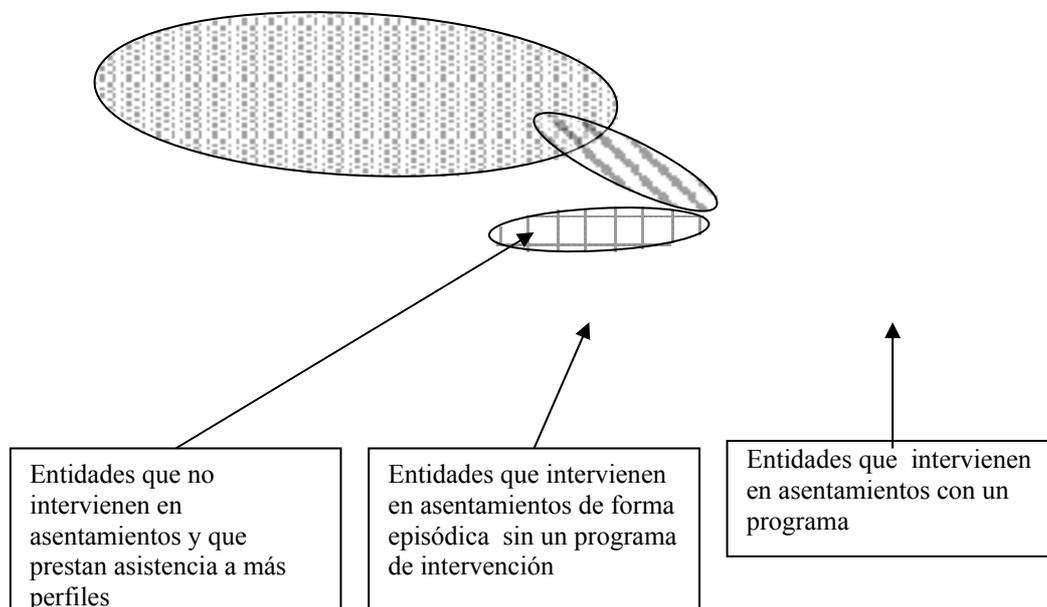


Fig. 2 Entidades que asisten a los inmigrantes que viven en asentamientos en base al número de las mismas y a la presencia de un programa de intervención. Contexto rural

A nivel urbano la situación es más compleja porque existen más actores que intervienen aunque muchos entre ellos tienen un "peso específico" limitado. Tanto en Barcelona como en Valencia las proporciones se invierten porque existen muchas más entidades que prestan asistencia solamente desde sus instalaciones y a distintos perfiles de destinatarios que tienen como elemento caracterizador una cierta exclusión social y/o la pertenencia a un cierto colectivo, mientras que las que intervienen *in situ* son numéricamente menores; en este grupo encontramos unas pocas que tienen un programa y que intervienen con regularidad u otras que no lo tienen.

En este contexto existen algunas entidades que actúan en los pisos sobreocupados y en las fábricas abandonadas; entre ellas hay un número muy reducido que tienen un programa específico y visitan las infraviviendas con regularidad; además hay otras que intervienen sólo en casos críticos o cuando tienen recursos suficientes.

Desde un punto de vista gráfico se podría representar de la siguiente forma:

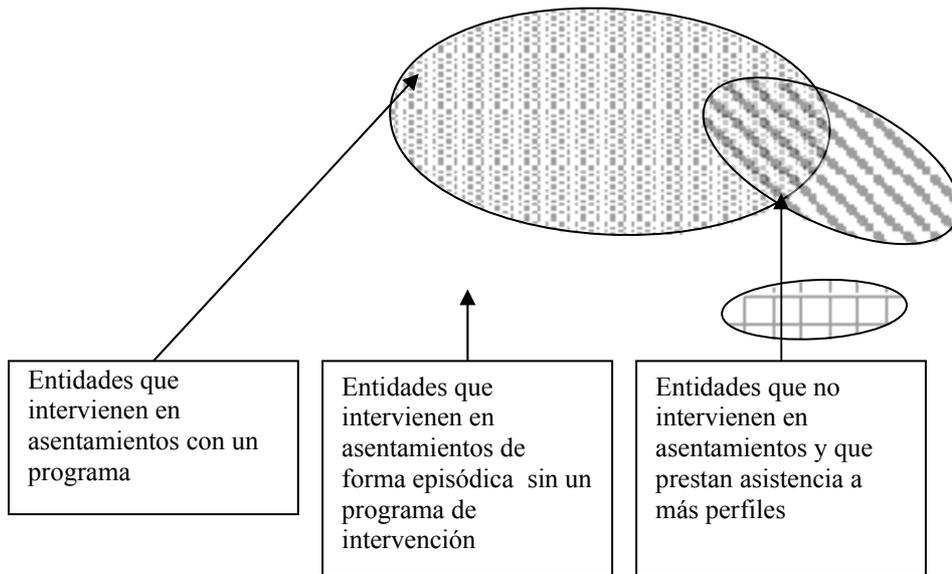


Fig. 3 Entidades que asisten a los inmigrantes que viven en asentamientos en base al número las mismas y a la presencia de un programa de intervención. Contexto urbano



ayuda y sus características dependan de la decisión de los mismos integrantes, demuestra un enfoque basado en el empoderamiento del grupo, un elemento clave en la intervención con personas procedentes tanto de África subsahariana como de los gitanos rumanos.

Todo ello se basa en la convicción de que las personas tienen que ser sujetos activos y decidir de forma autónoma si necesitan ayuda y, en este caso, de qué tipo. Este factor se revela un elemento estratégico y motiva a distintas ONGs a concretar esfuerzos para que esto se produzca. El caso más emblemático es la creación de la asociación de inmigrantes en gran parte indocumentados, "Nomadas del siglo XXI" (véase el trabajo de campo en Barcelona) que tiene como objetivo principal mejorar las condiciones de sus componentes. Unos de los elementos que suscitan más interés son: la participación de redes de entidades de inmigrantes (sobre todo Terrassa y Madrid) que permiten intercambiar información, su aparición en los medios de comunicación a raíz de manifestaciones, la extrema apertura hacia distintos actores que se relacionan con el colectivo indocumentado, como la policía y una base social muy unida. Todo ello hace esperar que la iniciativa pueda prosperar y alargarse hacia otros territorios.

Aunque parezca contradictorio con lo que se acaba de explicar, los técnicos de asentamientos pueden tener un papel fundamental para generar debates dentro del grupo, con el objetivo de plantear nuevas prioridades o nuevos puntos de vista. El ejemplo más interesante tiene que ver con el cambio de óptica relacionado con todo lo que no esté directamente relacionado con el trabajo; en un principio los inmigrantes tienen una necesidad tan imperiosa de ganar y ahorrar dinero, que ponen en segundo plano todo el resto como la salud, la salubridad de los asentamientos o la comida. En cierto caso el técnico introdujo la reflexión sobre el rendimiento en el trabajo, que se puede conseguir si se ha podido descansar, si no se está enfermo y si se ha podido comer de forma suficiente. Esta reflexión fue el desencadenante para que ellos mismos se involucraran en la mejora de sus condiciones de vida. Un aspecto interesante que los inmigrantes no valoraron en su principio fue la consecuente mejora de la autoestima derivada del hecho de que por una vez se sentían artífices de sus decisiones y que tienen una dimensión humana que trasciende la mera laboral.

3. Vacíos y compensaciones de la intervención

Si consideramos el tema de la ayuda desde un punto de vista global es interesante destacar cómo las ONGs tienden a ocupar espacios de intervención dejados vacíos por las distintas administraciones públicas. A este nivel son muchos los casos que se pueden dar, como la recogida de basura en los asentamientos o la falta de transporte público, que las ONGs compensan en parte, interviniendo *in situ* (ambos en la provincia de Almería), o el pago de los medicamentos en Valencia (donde los inmigrantes deberían pagarlos por completo).

Por otro lado, existen ámbitos en que dicha compensación no puede producirse esencialmente por una falta de profesionales, nos referimos al caso de la atención psicológica en que existe un vacío difícilmente reducible. Esto se debe a que el servicio sanitario no tiene profesionales preparados para intervenir con este colectivo (por ejemplo, que conozcan su contexto sociocultural), ni recursos suficientes ni siquiera dirigidos a los autóctonos, por la cual cosa la única solución consiste en la medicación del paciente con antidepresivos y en el traslado del problema a las ONGs. El hecho de que cada vez más haya inmigrantes que cronifican su situación de exclusión social en infraviviendas y chabolas, hace que los casos de depresión y los trastornos debidos a drogadicciones sean más frecuentes y que el problema sea cada vez más patente.

4. Los límites de la intervención

Todo ello nos lleva a una última reflexión basada en un debate muy presente entre las entidades que intervienen con personas excluidas socialmente ¿En qué límites se tiene que circunscribir la intervención? En otras palabras ¿cuál es el límite más allá del cual la intervención se desvirtúa y se convierte ella misma en un problema añadido?

En este sentido se suele hablar de dos efectos perversos: la dependencia y la cronificación de los usuarios.

En el primer caso, entendemos aquella situación en que la intervención no persigue/consigue la autonomía de las personas de manera que no pueden sobrevivir cuando se suspende; algunas entidades consideran que la comida que se distribuye directamente en los asentamientos sea un ejemplo de ello y que la intervención *in situ* se tenga que producir sólo en casos de extrema gravedad, aunque resulta muy difícil determinar en este caso cuánto se deba a la falta de posibilidades de obtener recursos económicos en la economía sumergida y cuánto sea una consecuencia de la acomodación.

Cuando hablamos de cronificación entendemos aquellas intervenciones que, en lugar de motivar a los inmigrantes a dejar el asentamiento o la infravivienda, prolongan su estancia en él. Un caso interesante fue lo de las letrinas móviles que se pusieron al lado de unas chabolas en la provincias de Almería y Valencia; si, por un lado, representaron una mejora de las condiciones de vida y, por consiguiente, parecían reducir la motivación de sus moradores en dejarlo, por otro, la falta de alternativas residenciales en condiciones, que representarían una salida real al problema, las convierten en una intervención que parece necesaria.

Una vez más, todo lo que se está poniendo de manifiesto necesita de un enfoque que permita desarrollar una mirada que combine la necesidad de considerar las múltiples facetas que supone la intervención y al mismo tiempo desarrollar una visión de conjunto a través de una metodología integral.

Por esta razón, en los siguientes capítulos se sentarán las bases que vertebrarán el contenido de una propuesta metodológica.

Capítulo IV

Asentamientos y exclusión social: la necesidad de un enfoque integral

1. Introducción

Cuando analizamos las condiciones de vida de las personas y grupos que viven en asentamientos, infravivienda o pisos sobreocupados salta a la vista que nos hallamos ante un fenómeno extremo de pobreza y exclusión social. Limitar el análisis de los asentamientos a un problema residencial, ligado exclusivamente a la vivienda, es reducir una realidad compleja y multifacética a uno solo de sus componentes, que, aunque aparezca como el más característico y evidente, no es el único ni necesariamente el más importante. No comprender esta realidad compleja, aboca necesariamente a cualquier intervención al fracaso o, en el mejor de los casos, a una efectividad limitada.

Por eso en este capítulo vamos a abordar la intervención en asentamientos, infraviviendas o pisos sobreocupados desde la perspectiva más amplia de la exclusión social. Desde esta perspectiva se ha elaborado ya un abundante *corpus* teórico y metodológico que permite orientar e implementar las actuaciones necesarias para la erradicación de un fenómeno que nos retrotrae a condiciones de vida que parecían ya superadas por el moderno Estado de Bienestar español, y que tienen el peligro de cronificarse si no se actúa de manera decidida.

Para ello, realizaremos una conceptualización de la exclusión social, ligándola a las condiciones de vida de la población objeto de este estudio, y derivaremos una serie de principios metodológicos de intervención que orienten a los responsables políticos y sociales a la hora de tomar decisiones para la erradicación del fenómeno. Intentaremos demostrar también cómo la no consideración de estos principios metodológicos reduce la efectividad de las intervenciones y las aboca, en la mayoría de los casos, al fracaso.³¹ Ofreceremos un ejemplo de buena práctica ligada a la erradicación de un asentamiento chabolístico que utiliza la metodología propuesta y analizaremos desde esta perspectiva las condiciones de vida y las intervenciones que se están realizando en los asentamientos analizados.

1.1. Situaciones de miseria en una sociedad desarrollada

“...Se asiste a un doble proceso por el que, por un lado, hay una ocupación de los espacios céntricos en los que se duerme en terrenos vacíos, en plazas y en edificios insalubres, y por el otro, y de manera más notable, se van generando espacios cada vez más periféricos a los que los pobladores se ven abocados por la especulación inmobiliaria... En ellos se dan las peores condiciones medioambientales (desechos industriales, humo, ruido, basura, ausencia de agua potable y de equipamientos colectivos). Además, la calle se va convirtiendo en la casa para un cierto tipo de población adulta (sin lazos familiares y comunitarios)...”³²

Esta descripción, que se ajusta como anillo al dedo a la situación de los asentamientos descrita en los apartados anteriores, no se refiere, sin embargo a éstos, sino a los degradantes procesos de urbanización que se producen en muchos países de

³¹ Para este análisis seguiremos fundamentalmente, aunque no exclusivamente, el trabajo realizado por Jordi Estivill y el Gabinet d'Estudis Socials para la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), una parte del cual está publicado en: Estivill J.: *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. 2003.

³² Estivill, J.: Op.cit. pág: 48.

América Latina, África y Asia. Sin ánimo de comparar las causas y dimensiones de ambos fenómenos, sí cabe resaltar su parentesco. Nos encontramos así, en la España del Siglo XXI, que alardea de octava potencia económica mundial, con una realidad propia de sociedades y países empobrecidos, con estados débiles o corruptos y sistemas de protección social prácticamente inexistentes.

2. Definiendo la exclusión social...

Comenzaremos el análisis abordando el concepto de exclusión social. *“La Exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos concluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e ‘inferiorizando’ a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes”*³³

Esta visión del concepto de exclusión social destaca tres aspectos clave:

- su origen estructural,
- su carácter multidimensional
- y su naturaleza procesual.

Así pues, la exclusión social aparece como un proceso de alejamiento e “inferiorización” progresivo de una situación de integración social (*continuum* integración-exclusión) en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de marginalidad o exclusión más graves. Situaciones en las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, socio-sanitario, económico, relacional y habitacional) por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por el otro.³⁴

2.1. ... Como proceso...

Comenzamos resaltando de esta definición la idea de “acumulación de procesos de ruptura”, que nos sitúa ante una realidad que no se produce de una vez y para siempre, sino que se entiende como un proceso, es decir, un recorrido, un itinerario que se desarrolla en el tiempo, que tiene fases, con momentos más y menos favorables, pero en el que se producen una serie de “rupturas sucesivas” que acaban situando a la persona, grupo, comunidad o territorio “fuera” de los entornos centrales en los que se toman las decisiones políticas, se hallan los recursos o se comparten los valores predominantes.

Desde el punto de vista de la intervención es muy importante destacar esta idea de proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, socio-sanitario, económico, relacional y habitacional)³⁵, ya que ante procesos complejos y dilatados en el tiempo no se puede pretender actuar con éxito con medidas simples y puntuales.

J. Estivill³⁶, basándose en el *“Informe sobre a pobreza en Galicia”*³⁷, describe el aspecto no lineal del proceso a través de un diagrama en el que distingue distintas fases y puntos de inflexión: una fase de inicio, una fase de recuperación, una fase de deterioro y una última fase de cronificación.

³³ Estivill, J.: Op.cit. pág.: 19

³⁴ Renes, V., et al.: *“Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Del plano europeo al plano local”* Cuaderno nº 4. Fundación Luís Vives. 2007. Pág. 13.

³⁵ Renes, V., et al.: *“Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Del plano europeo al plano local”* Cuaderno nº 4. Fundación Luís Vives. 2007.

³⁶ Estivill, J.: Op.cit. pág. 38-39

³⁷ Gabinet d'Estudis Socials (GES): *“Informe sobre a pobreza en Galicia”*. Xunta de Galicia. Santiago, 1995.

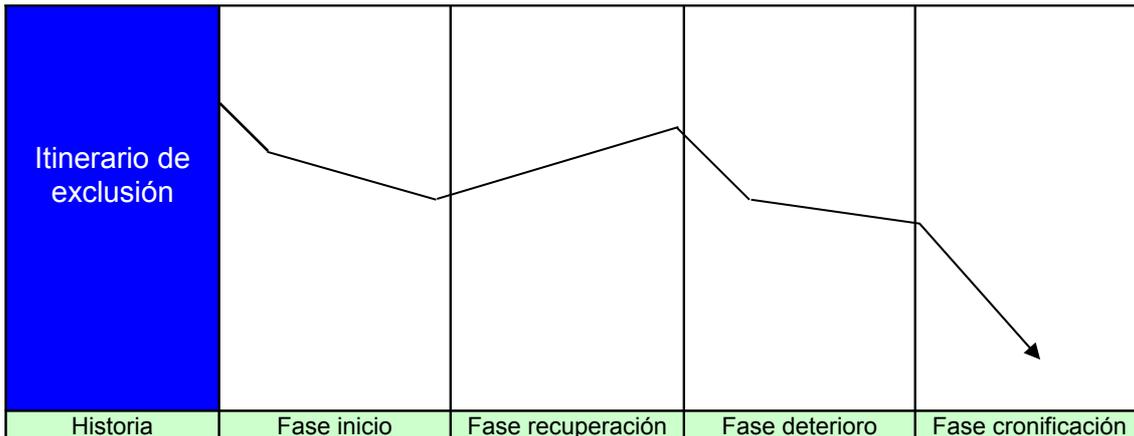


Fig. 4 Fases del itinerario de exclusión

Cada vértice de la quebrada supone un punto de inflexión definido por un acontecimiento significativo que deviene en un empeoramiento o mejoramiento claro de las condiciones de vida de esa persona o grupo, como por ejemplo, la pérdida de un empleo, la muerte de un familiar, etc. Cuando el punto de inflexión empeora notablemente la situación hablamos también de rupturas. Según la investigación del GES³⁸, los factores recurrentes que explican estos puntos de ruptura están ligados al deterioro de las relaciones familiares, a la pérdida de la salud y del trabajo.

Por su parte, R. Castel³⁹ propone un *continuum* exclusión-inclusión para tratar de operativizar la situación y tener una convergencia analítica que pueda guiar estudios y actuaciones posteriores. Según Castel (1997, p. 418) nos podemos encontrar cuatro estadios dentro del hilo que une el estado de exclusión con el de integración. En primer lugar, existe una zona de integración, en la que se encuentran los individuos que tienen un trabajo estable y también una inscripción relacional sólida. La segunda zona es de vulnerabilidad y de inestabilidad laboral, de manera más precaria y con relaciones más frágiles que el estadio anterior. La tercera zona es la de asistencia. La cuarta, y última zona, es la de marginalidad o de exclusión que se caracteriza tanto por la ausencia de trabajo como por el aislamiento social.⁴⁰

Así pues, conocer en qué fase de exclusión se encuentra el colectivo y cuáles han sido los principales puntos de ruptura es fundamental para la intervención. Desconocerla puede conducir a desviaciones y efectos perversos considerables.

2.3. ... de carácter multidimensional.

En la definición adoptada se menciona que estas rupturas arrancan del *corazón de la economía, la política y la sociedad*. Con ello se pone el acento en el carácter multidimensional de los procesos de exclusión, que se refieren, no sólo a los aspectos económicos, sino que afecta a aspectos políticos y sociales. El siguiente cuadro nos ayudará a comprender las diversas dimensiones involucradas en la exclusión social:

Las dimensiones de la exclusión social

Económica	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica

³⁸ GES: Op.cit. pág. 269.

³⁹ CASTEL, R. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Piados, 1997.

⁴⁰ Checa, J.C., Arjona, A.: *Factores que determinan el proceso de exclusión de los barrios periféricos: el caso de El Puche (Almería)*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. IX, núm. 186, 1 de abril de 2005

Política	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos. Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social, sanidad, vivienda, educación y prestaciones sociales
Social (relaciona l)	Ausencia de lazos sociales	Aislamiento social, falta de apoyos sociales
	Relaciones sociales perversas	Integración en redes sociales “desviadas”. Conflictividad social (conductas anómicas) y Familiar (violencia doméstica)

Fuente: Renes, V., et al: *Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social*

El concepto de exclusión social pretende superar el carácter economicista del concepto de pobreza, que se vincula casi exclusivamente a la disponibilidad o no de recursos económicos. Sin desatender esta dimensión, que es central en el fenómeno que nos ocupa, la exclusión social plantea la confluencia de una multiplicidad de fenómenos que se entrelazan de diferentes maneras, por lo que, desde el punto de vista de la intervención, es necesario conocer e incidir no sólo en uno de estos aspectos o dimensiones, sino de manera integral en todos ellos.

Esta basculación del concepto de pobreza al de exclusión social ha implicado cambios de perspectiva importantes. Según Geddes⁴¹, se ha pasado del

- acento en los ingresos y los gastos a una visión más amplia de la precariedad multidimensional;
- de un retrato estático de los estados de privación a un análisis más dinámico de los procesos
- del acento en el individuo o la familia al reconocimiento que es en el seno de las comunidades locales donde se experimenta la precariedad.

3. Principios de intervención⁴²

Una vez definido el concepto de exclusión social, mencionando sus repercusiones en la intervención social, damos un paso adelante estableciendo unos principios estratégicos que orienten esta intervención, principios que no sólo provienen de la experimentación cotidiana sino también de la concepción de la exclusión. Su carácter de proceso estructural, pluridimensional, acumulativo que afecta a personas, colectivos, comunidades y territorios, alejándoles e inferiorizándoles con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes, demanda coherentemente unos principios a partir de los cuales se pueda afrontar e intentar erradicar la exclusión.

Según esta definición, los sujetos que viven la exclusión social lo hacen globalmente y las causas y procesos que la generan no tienen un solo origen. A ello se añaden los efectos negativos de la compartimentación de las políticas y medidas y todo ello acostumbra a plasmarse en un espacio determinado. De ahí nace la necesidad de la **integralidad** de las actuaciones, la conjunción de los esfuerzos de todos los actores en una perspectiva **partenarial**, el protagonismo de los afectados y el del conjunto de

⁴¹ Geddes, M.: *El papel del partenariado en la promoción de la cohesión social*. En “Partenariado Social en Europa. Una estrategia participativa para la inserción”. Hacer. Barcelona. 1997.

⁴² El contenido de este apartado se basa en el trabajo realizado por Jordi Estivill y Gabinet d’Estudis Socials (GES) para el Programa STEP de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). http://www.ciaris.org/community/user/tag/search?tag=princ%C3%ADpios+estrat%C3%A9gicos&tagged_type=LibraryPage

la población y su **participación** en las acciones, las cuales se concretan a través de una **aproximación territorial**.

En efecto, tanto la experimentación como la reflexión teórica, ponen en evidencia que el uso articulado y conjunto de estos principios tiene ventajas adicionales, efectos multiplicadores, resultados más certeros y enriquecedores y sinergias claramente positivas.

3.1. Integralidad

El principio de **Integralidad** se desprende de forma automática del carácter multidimensional y acumulativo de la exclusión social: ingresos insuficientes, vivienda degradada, bajo nivel de instrucción, problemas de salud, debilidad de las redes sociales, ausencia de derechos, etc. Como demuestra reiteradamente la experiencia, las intervenciones centradas en un solo elemento o dimensión como mucho mitigan, pero no resuelven las situaciones complejas de exclusión social. Tan sólo una intervención planificada e implementada desde una perspectiva integral tiene posibilidades de éxito. La integralidad de la intervención supone actuar simultánea y coordinadamente desde las dimensiones económica, política y social en función de las características específicas de la problemática que se aborda. Es decir, la pluridimensionalidad de la exclusión demanda de un enfoque integral.

Adoptar y aplicar un enfoque integral no es fácil, pero cuando se ha aplicado se demuestra su utilidad y sus potencialidades, especialmente en el nivel local. Cabe apuntar, además, que al adoptar este principio se tiene una visión más global de la realidad, se obliga a formular unos objetivos y unos ejes estratégicos que atraviesan a las actuaciones, se puede evitar su dispersión y se pueden aprovechar más el conjunto de los recursos disponibles y sus potenciales sinergias.

Lógicamente las **modalidades** que incorporan una visión integral son más complejas, a menudo más lentas y más costosas. Pero muy probablemente son más completas, enriquecedoras y a la larga aportan mejores resultados a la hora de tomar las decisiones. Pero ¿cuáles son las modalidades más significativas? ¿Cómo se puede intentar aplicar una estrategia integral? ¿O cuáles son los elementos que pueden dar una integralidad? Intentaremos responder estas preguntas de forma sintética a través del siguiente cuadro:

Modalidades de aplicación del principio de integralidad

Nº	Modalidad	Elementos a tener en cuenta
1	Población y Territorio	Ordenar y desarrollar las actuaciones teniendo en cuenta el conjunto de necesidades, demandas y expectativas de la población excluida.
		Considerar el conjunto de factores y relaciones que se tejen en un espacio determinado.
		Establecer prioridades, ya que la exclusión no afecta por un igual a toda la población y que el espacio local escogido para la acción puede ser heterogéneo.
2	Objetivos generales, prioridades y ejes transversales	Vertebración estratégica en la que se reflejen las problemáticas y los factores más significativos y polarizantes de la exclusión de la población y del territorio.
3	Capacidad de avanzar hacia la integralidad	Quienes toman las decisiones estratégicas deben tener una firme voluntad "política" de progresar en este sentido.
		Conecta con la participación y el partenariado. Los actores deben estar dispuestos a ceder algo en sus lógicas, intereses y culturas específicas para ir acogiéndose a una estrategia integral.
4	Transversalidad y	La multiplicidad de actuaciones no asegura la integralidad, por lo que hay que establecer puentes y espacios comunes (entre

	denominadores comunes	departamentos, organizaciones, intervenciones, etc.) que hagan avanzar en esa dirección.
5	Superar la verticalidad y la fuerza de las medidas sectoriales	Utilizar la capacidad de las organizaciones de generar inclusión y exclusión como punto de engarce para intentar aplicar el principio de integralidad de las actuaciones
6	La integralidad debe quedar reflejada en la forma en que se organiza la acción local	El principio debe ser asumido por los organismos directivos y de seguimiento.
		Esta conciencia deber ser transmitida al conjunto de actores, personas y colectivos que intervienen.
		La dinámica evaluatoria debe tener en cuenta este principio y ofrecer unos balances globales de la acción local.

Fuente: elaboración propia a partir de: Estivill, J.: *La integralidad como principio estratégico*. GES.

La aplicación del principio de integralidad comporta una serie de **riesgos** que conviene tener presente. El primero es el de la dispersión, ya que bajo el pretexto de la integralidad puede quererse abarcar tanto o implementar tantas acciones que estas queden diluidas. Por ello que es tan importante el establecimiento previo de objetivos y prioridades.

El segundo peligro es convertir la actuación integral en una especie de Babel en la que cada profesional, departamento, organización, etc. actúe desde lógicas diferentes, utilice vocabularios no coincidentes o métodos que se contradicen entre sí. Es necesario que los distintos actores se esfuercen en realizar una lectura común de la realidad y encuentren las interconexiones que existen entre los distintos sectores, profesiones o enfoques.

Otro peligro tiene que ver con los espacios que ocupan los actores, que les llevan a privilegiar determinados enfoques o estrategias de forma interesada, y las posibles competencias entre ellos. Hay que tener presente también que los tiempos y los ritmos de intervención pueden ser distintos y no necesariamente coincidir. Es preciso establecer objetivos a corto, medio y largo plazo, definir ejes transversales y adecuar las estrategias y las capacidades a la resolución de las necesidades cuya globalidad es evidente.

3.2. El partenariado

Una intervención de carácter integral difícilmente podrá ser implementada por un solo actor. La necesidad de poner en común, coordinar y actuar conjuntamente se hace evidente cuando se profundiza en el significado práctico del abordaje integral de la lucha contra la exclusión social. La multidimensionalidad de las problemáticas y necesidades que condiciona la intervención integral, también condiciona la implicación de actores diversos, ya que ninguno de ellos dispone de los conocimientos y los medios suficientes para abordarlas en solitario. Si hemos definido tres grandes dimensiones que afectan a la exclusión social (la dimensión económica, política y social), qué duda cabe que habremos de contar con actores que desarrollen su actividad en sectores que aborden las diferentes dimensiones para poder atajar con garantía de éxito el problema de la exclusión social.

El partenariado es un concepto que, aplicado a la intervención social, emerge de las políticas y programas europeos (iniciando su andadura en el Programa Pobreza III, 1989-1994), y que ha ido alcanzando carta de naturaleza como principio estratégico de lucha contra la exclusión social.

Se pueden encontrar diversas **definiciones** de partenariado, aunque todas ellas ponen el acento en la colaboración de diversos actores con un objetivo común. Así, en el Plan Nacional contra la Pobreza de Irlanda se precisa que “el partenariado es la búsqueda del consenso alrededor de objetivos económicos y sociales entre intereses de diferentes actores, tales como los sindicatos, los empresarios, las organizaciones

agrícolas, el mundo asociativo y el gobierno”⁴³. En una investigación promovida por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo se define el partenariado como “un esquema organizativo formalizado para tomar decisiones y aplicarlas que moviliza una coalición de intereses y el compromiso de un conjunto de actores alrededor de una agenda común y un programa de acción para promover la inclusión social”⁴⁴. Por último, J. Estivill lo define como “ un proceso, más o menos formalizado, por el que dos o más actores de naturaleza diversa (públicos, privados,...) se ponen de acuerdo para llevar a cabo un plan, un programa, un proyecto común en las estrategias y acciones, y en este caso en la lucha contra la exclusión.”⁴⁵

No existe una única **modalidad** de partenariado y ésta dependerá de factores diversos como el contexto general y las coordenadas espacio y tiempo, el grado de concentración de las actividades económicas, el nivel de polarización territorial y la intensidad con la que se manifiesta la exclusión en el ámbito local, la debilidad o fortaleza de la identidad territorial y su correspondencia con las divisiones políticas, administrativas, judiciales, religiosas, etc.

En términos de **organigrama y funcionamiento organizativos** del partenariado se pueden distinguir dos grandes modalidades.

Una primera adopta la **forma radial**, como un paraguas visto desde arriba en la que un actor, o varios, son los promotores de la acción local de lucha contra la pobreza y la exclusión, toman la responsabilidad inicial, obtienen unos primeros fondos y se responsabilizan financiera y administrativamente del proyecto, convocan al resto de actores y juntos van diseñando, planificando y después desarrollándolo. Alrededor de este eje vertebrador (el palo del paraguas), otros agentes se reúnen y en función de su mayor o menor interés y compromiso, se implican en él. El mayor peligro de este modelo es el del excesivo protagonismo del o los partenaires promotores. Fácilmente ello puede conducir a una especie de despotismo vertical, en el que el actor principal toma las decisiones importantes y el resto de actores pierden interés, hasta llevar a la desaparición del partenariado o simplemente a su supervivencia formal.

Una segunda modalidad, cada vez más extendida es la de trabajar en **forma de red**. Su funcionamiento es horizontal y cada actor de la trama aporta una cooperación parecida y tensa el conjunto de la red. No hay protagonismos especialmente dominantes y cada partenaire encuentra una gratificación proporcionada a su intervención. Pero este modelo no está tampoco exento de riesgos. Uno, es el que como resultado de la tensión excesiva de cada actor en la búsqueda de su interés particular, no se encuentren denominadores comunes, se acabe rompiendo la red y la acción local se trocee en mil pedazos. Dos, que al no tener un centro claro, la red se líe de tal manera que se convierta en un nudo enmarañado sin ninguna utilidad y la intervención no obtiene resultados y deja de tener sentido. Tres, que la red se vaya ampliando de tal manera que al final se pierden toda orientación y estrategia común.

Aunque el partenariado no es ni puede ser la panacea, el principio estratégico mágico que puede resolver todos los problemas, sí que aporta una serie de **ventajas** desde la perspectiva de la lucha contra la exclusión social⁴⁶:

- En primer lugar, puede ser un reconocimiento de la responsabilidad institucional y global, de todos los actores, en la lucha contra la precariedad y la exclusión.

⁴³ Walsh, J., Craig, S.: *Local partnership for social inclusion?* OAK Press, Dublin. 1998.

⁴⁴ Geddes, M.: *El papel del partenariado en la promoción de la cohesión social*. En “Partenariado Social en Europa. Una estrategia participativa para la inserción”. Hacer. Barcelona. 1997.

⁴⁵ Estivill, J.: *El partenariado y la lucha contra la exclusión. Una evaluación del Programa Europeo Pobreza 3*. En “Partenariado Social en Europa. Una estrategia participativa para la inserción”. Hacer. Barcelona. 1997.

⁴⁶ Estivill, J., Martínez Ibars, R.: *La dinámica partenarial en Girona. Una experiencia local desde una perspectiva europea*. Gabinet d’Estudis Socials (GES). 1997.

- En segundo lugar, ofrece la posibilidad de romper los mecanismos tradicionales de la política social, de su compartimentación, de su paternalismo y jerarquización, de su simplificación y de su lentitud.
- En tercer lugar, da la oportunidad de expresión, a la vez, de las necesidades y demandas emergentes y de las nuevas afinidades colectivas y de las formas que aparecen de entender y hacer en el campo social. Lo cualitativo, el valor de lo local, las relaciones interpersonales, el compromiso puntual y pragmático, el voluntariado social, un sentido diverso de la comunidad, junto a la ebullición de las asociaciones voluntarias, los FORUMs, las redes-agencias de inserción, etc,... son ejemplos todos ellos que establecen un partenariado interno distinto y que retejen el tejido social exterior.
- En cuarto lugar, el partenariado es la conjunción de los diferentes actores (los más excluidos, los voluntarios y sus organizaciones, los profesionales, los políticos, la administración pública, los sindicatos, los empresarios, los ciudadanos, etc...), de las diversas dimensiones (social, económica, política), de los sectores (educativo, sanitario, vivienda, etc...), alrededor de planes integrales de desarrollo de los recursos existentes en un territorio.
- En quinto lugar, y en términos de actuación de los proyectos, el partenariado salvaguarda la transversabilidad de las acciones, su horizontalidad territorial, atrae y multiplica los recursos humanos y financieros provenientes de una variedad de instancias y fuentes exteriores. Con la presencia de varios actores se garantiza una mayor flexibilidad para identificar y responder a las circunstancias locales complejas y cambiantes. Y aunque estos actores tengan intereses y objetivos distintos, el partenariado les puede obligar a ceder en los que sean contradictorios y avanzar en los comunes, al mismo tiempo que, al movilizarlos, aumenta el impacto del proyecto hacia ámbitos territoriales más amplios y diversos. El partenariado puede también obligarles a cambiar actitudes, objetivos y modos de organización tradicionales, aceptando e incorporando formas innovadoras de participación e intervención.

De esta forma, el partenariado se transforma en un principio operativo, en una estrategia en la lucha contra la exclusión y la pobreza. Ahora bien, el partenariado no acostumbra a nacer por generación espontánea. Raramente a partir de un colectivo o un territorio crónicamente excluidos se van a tener las energías y capacidades para promocionar procesos partenariales. Por ello, hay que resaltar el papel central que deben jugar las administraciones públicas (especialmente las de ámbito local, pero también las de nivel autonómico y estatal), ya que generalmente son las únicas con el poder, la legitimidad y la capacidad de convocatoria suficiente como para poner en marcha este tipo de dinámicas partenariales en el ámbito local.

3.3. Participación

El Diccionario de la Real Academia Española nos da varias **acepciones** del término participar, que tiene su origen etimológico en el vocablo latino *Participare*: Tomar parte en algo. Recibir una parte de algo. Compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona. *Participa de sus pareceres*. Tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos. Dar parte, noticiar, comunicar. De ahí deriva *partícipe*, el que toma parte. Así pues, el concepto de participación nos sitúa en el terreno de la pertenencia, del compartir y de la toma de decisiones.

Para Carlos Giménez: la participación es “estar presente en, ser parte de, ser tomado en cuenta por y para, involucrarse, intervenir en, etc. Participar es incidir, influir, responsabilizarse. La participación es un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y los grupos; la participación de alguien en algo, relaciona a ese uno con los

otros también involucrados. Ser participante implica ser coagente, copartícipe, cooperante, coautor, corresponsable.” (Giménez, 2002)⁴⁷

El concepto de participación se aplica a la esfera política, a la económica, financiera, social, y cultural. Desde una perspectiva política, entronca con la democracia, en la que los ciudadanos participan, toman parte en la elección de sus gobernantes y en las decisiones a través de las organizaciones políticas y sociales de las que forman parte. Aquí nos interesa especialmente el tipo de participación que involucra a los ciudadanos en la toma de decisiones en el espacio público. Carrasquilla y Seidel⁴⁸ entienden por participación ciudadana “un proceso por el cual se quiere influir, crear o modificar situaciones y/o tomar decisiones en el entorno del individuo o colectivo en el espacio público y político”.

Desde la óptica de la exclusión social de los colectivos inmigrantes, la participación tiene una especial relevancia, ya que por su naturaleza de recién llegados y de no ciudadanos, tienen mayores dificultades o directamente no se les permite tomar parte en diferentes esferas en las que se ejerce la participación. En cualquier caso la participación puede ser un proceso a través del cual personas, colectivos y territorios excluidos se reapropian de sus recursos, de su identidad, intervienen en la vida social, política y cultural y hacen oír su voz con mayor fuerza en las instancias de decisión.

En las acciones locales contra la exclusión, se trata de lograr que la población y los afectados se sientan involucrados e intervengan en las decisiones colectivas, respetando siempre la voluntad de no hacerlo.

Hay un sinnúmero de **modalidades** participativas y cada actuación que pretende luchar contra la exclusión debe saber escoger la que sea más apropiada. En cada lugar y en cada momento se dan circunstancias externas e internas que aconsejan adoptar una u otra forma. Hay momentos exultantes en los que se da una demanda masiva de intervención de los ciudadanos y hay fases en las que éstos vuelven a sus intereses particulares y se desentienden de la “res pública”. Hay áreas territoriales donde es muy difícil organizar mecanismos y canales de participación y otras en la que existe una tradición de cooperación más extendida entre las personas excluidas.

Desde esta perspectiva, es muy importante que ya desde el diseño de la acción se determine la situación inicial de la participación teniendo en cuenta a la vez las tradiciones y canales existentes, el clima externo, así como las circunstancias materiales y las dinámicas internas. Estos factores pueden ser claves para escoger uno u otro modo de participación. Igualmente ésta puede ser distinta si la acción surge desde abajo y tiene unos incipientes dispositivos participativos o si procede desde arriba, o desde fuera. En el primer caso se trata de reforzar y consolidar los esfuerzos anteriores, en el segundo habrá que destinar tiempo y energía para crear las condiciones que favorezcan la participación a partir de los intereses y necesidades concretas de los excluidos. En el tercer caso, cuando el impulso participativo viene de fuera, aún habrán de destinarse mayores esfuerzos y sensibilidad para intentar vencer las posibles reticencias y resistencias que ello puede provocar. Sabiendo además que la participación para la inclusión no puede ignorar, porque precisamente se trata de invertir el proceso, las causas y el itinerario que han llevado a la exclusión

Cabe distinguir la participación individual, que demanda esfuerzos personales, de la colectiva, que demanda una conciencia y un cierto grado de identificación con el proyecto común.

Hay una gradación de la participación, que se describe gráficamente como la **Escalera de la Participación**, en la que cada peldaño representa un nivel de participación.

⁴⁷ Giménez., C.: *Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración*. En “La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención”. CCS. Madrid 2002.

⁴⁸ Carrasquilla, C., Seidel, S.: *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes*. Agrupación de Desarrollo Nexos. 2005.

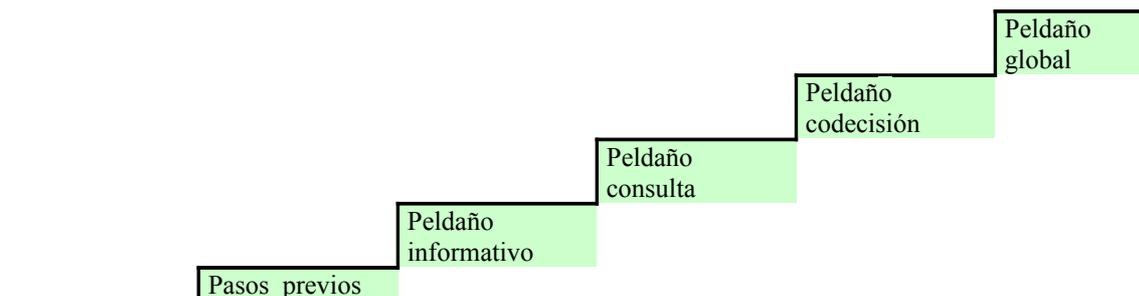


Fig. 5 Escalera de la participación

En el primer peldaño, el **informativo**, no se toman las decisiones pero se conoce el desarrollo de la acción. Es importante tener en cuenta que en todos los niveles participativos la información es crucial y ésta debe circular con rapidez, ser veraz, transparente y completa para favorecer que la participación sea lo más amplia posible. Cuánta y qué tipo de información, a través de qué canales y medios llega, cómo es recibida, cómo se utiliza y para qué sirve, son preguntas de cuya respuesta depende este primer eslabón y el conjunto de la calidad participativa.

En el peldaño de la **consulta**, se demanda o se formula la opinión pero ello no comporta entrar en la decisión. No hay que minusvalorar este nivel. A veces, las decisiones se pueden limitar e incluso neutralizar con amplias y consensuadas manifestaciones de opinión que van en su contra. En otras, se pueden preparar, condicionar o promover. La consulta acostumbra a utilizarse frecuentemente en funciones más técnicas o que exigen un nivel alto de "expertise" por las que los dirigentes de una determinada acción o de un proyecto piden el consejo a agencias y/o personas externas. Hay que saber porqué, qué, a quién y cómo se consulta.

Los métodos de consulta internos son muy variados y van desde la discusión individual, los pequeños grupos, las entrevistas cualitativas, hasta la encuesta masiva y la reunión asamblearia

En el tercer peldaño se entra ya en la toma de decisiones. Hablamos de **codecisión** porque se entiende que van a ser diferentes actores que van a intervenir en ella. Alrededor de una acción que quiere combatir la exclusión muy raramente todo el mundo tiene historia, cultura, capacidad, intereses, motivaciones, valores, estrategias,... no ya iguales sino ni tan siquiera parecidas. Por lo tanto hay que tener en cuenta esta diversificación. En cuanto a los excluidos, normalmente, su primer objetivo es sobrevivir y salir de la exclusión y a ello dedican casi todos los esfuerzos. Pedir su participación es casi siempre un plus. Y por lo tanto tiene que ser muy evidente que ello se entronca con sus intereses más materiales, más realizables a corto plazo o con experiencias concretas a través de las cuales han podido paliar o resolver algunas de sus dificultades. Hay que saber evidenciar cómo sus propios mecanismos de autoayuda, de reciprocidad, de economía informal, les ayudan a constituir circuitos colectivos de soporte para, partiendo de ahí, ir creando a la vez iniciativas específicas y compartidas y una conciencia de proyecto común que reporte ventajas adicionales. Ello exige tiempo y es complejo porque también el mundo de la exclusión y la situación de los excluidos es heterogénea e incluso puede ser contradictoria.

El último y cuarto peldaño es el que se podría calificar de **participación global**, por el que el conjunto de los implicados toman las decisiones fundamentales. Es el momento en que culmina el proceso participativo y es el que permite pasar de una participación más o menos parcial y formal a una real y global. Aunque sea el último peldaño de la escalera participativa, no siempre es el más conveniente. En la lucha contra la exclusión hay que huir de planteamientos puristas y/o excesivamente militantes por los que sólo se puede hablar de participación cuando se está en este peldaño. Cuando se alcanza este peldaño se debe tener muy cuenta no caer en la

tentación de los mecanismos formales que impiden tomar las decisiones más fundamentales y estratégicas. También hay que señalar que las acciones contra la exclusión deben producir resultados a corto plazo y que los procesos de autoresponsabilización y de decisión colectiva son lentos y costosos. De ahí que haya que encontrar **un equilibrio entre democracia y eficacia**.

Esta escalera participativa no tiene un único sentido y puede ser recorrida hacia arriba, como un proceso acumulativo y consecutivo, o hacia abajo o pararse en un determinado peldaño. Cada acción local debe **saber escoger la modalidad participativa** que es más coherente con su historia, con su cultura, con su situación, con la relación de fuerzas que está presente y con la estrategia que haya escogido.

Desde la perspectiva de la integración social de los colectivos inmigrantes, J. A. Rubio⁴⁹ destaca las siguientes **potencialidades** de la participación:

- Por un lado, permite comunicar y crear vínculos entre los diferentes colectivos sociales y culturales, sentando las bases para iniciar procesos de convivencia y de resolución creativa de conflictos. La participación, al establecer canales de comunicación entre colectivos, organizaciones sociales e instituciones, fomenta el conocimiento mutuo, el diálogo, la cooperación, la solidaridad, la corresponsabilidad, el sentimiento de pertenencia a la comunidad, y en última instancia, fruto de todo lo anterior, la convivencia en armonía.
- Por otro, tiene una importante función pedagógica, constituyéndose en auténticas escuelas de ciudadanía aquellos grupos y organizaciones de la sociedad civil creados libre y espontáneamente, donde los ciudadanos ponen en práctica el ejercicio de su ciudadanía y donde aprenden a interesarse por los problemas de su comunidad.

Así pues, la participación supone y precisa un proceso de empoderamiento (*empowerment*) de los colectivos excluidos, entendido como su implicación activa en la comunidad local. Como dice J. Estivill,⁵⁰ no se trata de implicar y fortalecer a cada individuo, sino también de reforzar el papel del colectivo, de sus capacidades de expresión, de organización, de interlocución y negociación con otros grupos y con las instituciones.

3.4 Territorialidad

El concepto de territorio permite varias **definiciones**. Desde el punto de vista urbanístico, es aquella zona sujeta a una cualificación en el proceso de planificación. Desde la perspectiva más política, es aquella extensión de tierra que forma una circunscripción política, o que pertenece a una organización institucional (municipio, parroquia, provincia, región, nación, estado,...). Por fin, un tercer sentido, da la idea de aquella porción de superficie sujeta a la apropiación por un grupo de individuos para llevar a cabo cualquier actividad. Esta sería la noción más cercana y conveniente para ser utilizada en las acciones de lucha contra la exclusión, ya que incluye la idea de localidad, de la necesidad de su apropiación y de un colectivo que quiere actuar. Sin ignorar empero que las otras dos definiciones invitan a plantear las relaciones entre la ubicación y la distribución institucional del espacio.

⁴⁹ Rubio J.A.: *La convivencia intercultural desde la participación política y social*. Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid. Boletín Informativo Diálogos 6. Noviembre/Diciembre 2006.

⁵⁰ Estivill J.: *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. 2003. pág. 112.

Hay muchas formas de abordar la lucha contra la exclusión y en muchas de ellas no se pone el acento en su carácter de localización, como aquí es el caso. Piénsese, por ejemplo, en el papel de la protección social, o en algunas de las acciones que acompañan a los nómadas. Pero aquí se parte de que casi siempre las acciones locales son un punto de partida y a menudo de llegada, una condición necesaria aunque no siempre suficiente en el abordaje de la exclusión. Por lo tanto, se insiste en el territorio local como ámbito de intervención. En el territorio, en el ámbito local se concretan y se hacen visibles los impactos que sobre los ciudadanos tienen las políticas globales, los avances tecnológicos, las decisiones económicas, etc., y donde se construyen las identidades y sentidos de pertenencia. Incluso un colectivo tan móvil y escasamente identificado con un territorio como el de los inmigrantes indocumentados llegados a las costas españolas, ocupa un territorio y se requiere de una intervención de base territorial para poder superar las condiciones de extrema vulnerabilidad en las que se encuentran.

Ahora bien, como hemos dicho, la acción local es condición necesaria pero no siempre suficiente para poder resolver los problemas planteados por la exclusión social. Generalmente se requiere la intervención de ámbitos superiores, ya que son los que disponen de los recursos o de la capacidad de decisión (por ejemplo, políticas económicas, fiscales, de inversión, protección social...). Así pues, a partir de la combinación de iniciativas exógenas y endógenas a lo local hay que buscar las salidas.

Cada territorio impone sus **modalidades** a las acciones de lucha contra la exclusión. No es igual intervenir en un barrio degradado de una gran ciudad, que en una zona de alta montaña aislada con un hábitat disperso, o en un área rural con un pueblo en el que se encuentra el mercado principal. Por eso, acostumbran a distinguirse las intervenciones en las **áreas rurales de las urbanas**, aunque esta distinción debe ser matizada en la medida en que los modos urbanos tienden a imponerse.

Otro criterio de diferenciación puede ser igualmente importante: es el de carácter **difuso o concentrado** de la exclusión. En efecto, puede ser que ésta se condense en un territorio determinado afectando a la mayoría de la población que se ve alejada y marginada de los centros económicos, políticos, culturales. En este caso, aunque sea más difícil arrancar la actuación y cabe suponer que el peso de los apoyos exógenos sea mayor, en cambio, será más fácil definir escenarios, objetivos y prioridades y aplicar el principio de integralidad. Mientras que en el caso de una dispersión de la exclusión en términos individuales y grupales, habrá que hacer esfuerzos considerables para intentar encontrar los denominadores comunes y lógicamente la disgregación de necesidades e intereses va a dificultar no sólo la actuación sino las capacidades de participación.

Otro elemento territorial que incide en las modalidades de actuación es el de su **grado de dependencia externa**. Los espacios son más y más interdependientes pero se estructuran jerárquicamente. Además, cada vez más se verifica la idea de la aldea global, es decir que las condiciones de vida y de trabajo de sus habitantes están más supeditadas a decisiones que se toman lejos. Lógicamente el mayor nivel de subordinación obliga a formular estrategias en las que se acentúen los esfuerzos dirigidos hacia el exterior en los que el partenariado vertical puede jugar un papel considerable al mismo tiempo que aquellas que promocionan los recursos internos. Mientras que un grado relativo de autonomía territorial puede focalizar la actuación en términos de su potenciación.

Precisamente la **escasez o relativa abundancia** de los recursos naturales, comunicacionales, humanos, económicos, técnicos, sociales, culturales, de un territorio determinado, es otro factor que incide en la modalidad que se adopte. Cualquier territorio tiene recursos, por ello la primera obligación de una acción de lucha contra la exclusión es descubrirlos, ponerlos en evidencia, organizarse y progresar a su alrededor.

La homogeneidad y la heterogeneidad territorial juegan un papel de primer orden. En una misma área, pueden darse situaciones muy dispares en la producción y distribución económica, en los recursos y equipamientos, entre los diferentes colectivos, etnias y comunidades, en el nivel de organización, cultura y capacitación, etc... A la acción le será más difícil tener una visión integral y aplicar una estrategia de aglutinamiento, al mismo tiempo que deberá ser respetuosa con las diferentes expresiones de la diversidad y adecuar sus formas de funcionamiento orgánico (creación de comisiones y grupos de trabajo, etc...) y su ritmo a ésta. El partenariado y la participación, aunque más complejos de desplegar pueden ser de gran ayuda para superar los obstáculos de la heterogeneidad territorial interna.

La **coincidencia o no** del territorio escogido con respecto a las **divisiones institucionales** es otro factor a poner de relieve. Si las "fronteras" coinciden, en principio, ello puede facilitar la actuación local de lucha contra la exclusión. Los actores estarán más legitimados, pero al mismo tiempo el peso, positivo y negativo, de las instancias será mayor, así como el de las políticas y medidas verticalizadas que llegan al territorio. Los márgenes de maniobra y una cierta opacidad, a veces conveniente frente a los poderes constituidos, de las acciones, serán menores. También hay que considerar que si existe coincidencia y ésta responde a una flexibilización y territorialización de la acción pública y de los otros actores, entonces será más cómodo obtener su complicidad y apoyo. Y al igual sucederá con la creación de los canales internos de participación y aun con la interlocución externa. Lo contrario también es cierto y la ausencia de límites territoriales, la superposición y la disimilitud de los ámbitos institucionales suponen altos costes para las actuaciones de lucha contra la exclusión, aunque cabe recordar las distorsiones que introducen las divisiones territoriales artificiales y que el territorio y su estructuración también pueden modificarse.

Las personas, los colectivos excluidos utilizan y se identifican con el territorio, a su manera. Así pues **la identidad del territorio, su uso y apropiación** adquieren una considerable importancia en las modalidades de actuación. Ésta puede trabajar en un espacio que o bien por razones históricas o actuales se haya ido difuminando y tenga poca significación para sus habitantes porque son recién llegados, o porque se adhieren a ámbitos superiores o porque no hay rasgos económicos, políticos, culturales, lingüísticos y culturales que ayuden a caracterizarlo. Incluso puede suceder que dentro del territorio existan dos o tres capitalidades distintas o una ausencia de referentes... Pero estas circunstancias no son las más frecuentes. Al contrario, lo más usual es que por una o varias razones el ámbito local y su uso creen mecanismos simbólicos y reales que permiten a la población sentirse pertenecientes a él y a diferenciarse de los otros.

En cualquier caso, es muy importante, para las acciones contra la exclusión comprender el sentido y las utilidades, a menudo distintas de las dominantes, que los colectivos excluidos hacen de su localidad.

4. Un ejemplo de intervención integral: el caso de Avilés

Para ejemplificar el modelo de intervención propuesto vamos a hacer referencia a un caso concreto de erradicación de asentamientos chabolistas que ha sido considerado como un ejemplo de buena práctica por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN-HABITAT: nos referimos al caso del municipio asturiano de Avilés. Transcribimos la descripción tal y como aparece en la web⁵¹ del Programa y destacaremos a continuación aquellos aspectos centrales de acuerdo con el enfoque y los principios que hemos analizado en este capítulo.

⁵¹ <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu02/bp233.html>

4.1. Situación de partida

Avilés, municipio costero al norte de Asturias, con una extensión de 25 km² y una población actual de 85.000 habitantes, pasa de ser la cabecera de una comarca agrícola y ganadera en 1950 con unos 21.000 habitantes, a convertirse en los años 60 en una ciudad de carácter siderúrgico-industrial con un importante crecimiento económico generador de un fuerte movimiento migratorio no planificado, que trae consigo la proliferación de una urbanización especulativa con la consiguiente segregación socioespacial de la población.

La comunidad gitana no es ajena a todo esto, llega a Avilés asentándose en 6 poblados chabolistas al lado de las barriadas de nueva creación, en espacios periféricos ambientalmente degradados, próximos a vías de comunicación y urbanísticamente abandonados.

Los principales asentamientos eran: Villalegre, Fuente Santos, Divina Pastora, Reblinco, Supercass y Panavisa, llegando a residir en ellos unas 500 personas en ínfimas condiciones de higiene y salubridad, con graves dificultades de acceso a los recursos (vivienda, educación, sanidad, empleo, etc.) y carentes de movimientos asociativos propios.

En los años 70 comienza la crisis económica y en los 80 la reconversión industrial, siendo en estos años la erradicación del chabolismo y la integración de la comunidad gitana una preocupación política y social cada vez mayor.

4.2. Objetivos

Es así como el Ayuntamiento, en colaboración con las entidades asociadas, se plantea como objetivo global la erradicación del chabolismo en Avilés, mediante el acceso a viviendas normalizadas con medidas de apoyo a la inserción sociolaboral de la población gitana y fomento de la convivencia intercultural.

Este objetivo se concreta en los siguientes objetivos específicos:

- **Vivienda:** Acceso a una vivienda digna que facilite la convivencia y la integración social; renovación del entorno urbano que ocupaban los asentamientos erradicados.
- **Formación y Empleo:** Mejorar las condiciones personales y sociales de empleabilidad del colectivo gitano.
- **Educación:** Sensibilizar de la importancia de la educación reglada como derecho e instrumento igualitario de integración y escolarizar a todos los menores.
- **Salud:** Fomento de hábitos que mejoren la calidad de vida.

4.3 Descripción de la actuación

Una serie de actuaciones que preceden a la que hace referencia esta buena práctica, son las que podemos considerar el origen de esta actuación:

- Puesta en marcha, en 1989, del Plan de Integración de Minorías Étnicas y el Primer Plan de Erradicación del Chabolismo acogiéndose al Plan Nacional Gitano.
- En 1992 estos Planes contemplan al resto de asentamientos chabolistas. En diciembre de 1993, se firma un convenio de colaboración con la Constructora Benéfica San Martín, para el realojo de familias chabolistas del municipio.
- Se implica el Principado de Asturias con la construcción, en 1997, de la Ciudad Promocional destinada al realojo temporal de 36 familias. Estas viviendas se construyen en un enclave aislado, con graves deficiencias de acceso e infraestructuras, donde no se comparten espacios con personas de distinto

origen. Todo ello supone fuertes resistencias por parte de la población que residía en la zona y dificulta la integración social de los realojados.

Estas actuaciones sientan las bases para que en 2000 el Ayuntamiento defina entre sus prioridades para el periodo 2000-2003 la erradicación definitiva del chabolismo en el municipio.

Se promueve para ello la constitución, dentro del Consejo Municipal de Bienestar Social, de un Grupo de Trabajo que estudie y proponga alternativas a la situación de las minorías étnicas. La composición de este grupo por técnicos, políticos de diversas tendencias, entidades sociales y asociaciones gitanas supone el inicio de un consenso social que propicia un fuerte impulso desde la ciudadanía al desarrollo de este proyecto.

El grupo determina 28 iniciativas que se concretan en cuatro áreas de actuación prioritarias: vivienda, educación, salud y empleo. Todas ellas aprobadas unánimemente por los grupos políticos que forman la corporación municipal en el 2.º Plan Municipal de Erradicación del Chabolismo, Realojamiento e Integración Social de la Población. Este plan renuncia expresamente al modelo de Ciudad Promocional, a favor de la integración en viviendas normalizadas en el entramado urbano y establece una ordenación clara del proceso de realojo, contemplando en el mismo a familias chabolistas y familias de Ciudad Promocional.

En torno a las áreas prioritarias de actuación se van involucrando y asociando las diversas entidades públicas y privadas que articulan un trabajo en red, haciendo posible la ejecución del 2º. Plan Municipal de Erradicación del Chabolismo, con:

- El apoyo financiero del Ayuntamiento y el Principado de Asturias por un importe total de 2.143.319 ² para el periodo 2000-2003.
- El apoyo técnico y social de los distintos Servicios Municipales implicados y entidades como Fundación Secretariado General Gitano (FSGG), Constructora Benéfica San Martín (CBSM), Cruz Roja, UNGA, Cáritas y Asociaciones Gitanas.

4.4. Resultados alcanzados

Impacto

Los principales resultados alcanzados hasta la fecha por este Proyecto se pueden resumir en:

- Renuncia, a través del 2º. Plan de Erradicación, a la construcción de más barrios de tipología especial y desmantelamiento progresivo y ordenado de la Ciudad Promocional, a favor de la inserción en viviendas normalizadas.
- Realojo con criterios de dispersión geográfica y búsqueda personalizada de las viviendas en relación con las características de cada familia.
- Más de setenta familias chabolistas realojadas en viviendas normalizadas distribuidas por todo el municipio.
- Erradicación de los asentamientos chabolistas de Villalegre (en diciembre de 2000) y Divina Pastora (en marzo de 2002).
- Logro de una mayor interacción y convivencia intercultural entre la población paya y gitana. El rechazo disminuye según aumenta el conocimiento mutuo, hasta la fecha sólo se han vivido tres conflictos importantes en la totalidad de los realojos.
- La escasa conflictividad social durante los procesos de realojo.
- Alta tasa de "normalización" en aspectos sanitarios, de documentación civil y escolarización: la totalidad de los menores vacunados y con seguimientos pediátricos; así como la totalidad de los menores escolarizados en educación infantil y primaria.

- Creación, potenciación y estimulación del movimiento asociativo específico, especialmente de jóvenes y mujeres (Asociación de Mulheres Divina Pastora, Asociación L'quel de los Chaborros, Asociación de Mujeres Bambani, Asociación de Mujeres Chachipen).
- Apoyo a la normalización y continuidad en los procesos de acceso al mercado laboral de la comunidad gitana: Itinerarios Individualizados de Inserción (IMI, Planes de Empleo Local, acceso a recursos formativo-ocupacionales tales como Escuelas Taller, Planes F.I.P, Garantía Social, Talleres de Empleo, etc.).
- Ninguna familia realojada volvió a residir en chabolas.
- Mejora del entorno urbano: urbanización (construcción de un campo de fútbol y viviendas) en el antiguo poblado de Villalegre, y en Divina Pastora se plantea una actuación urbanística distinguida en el Concurso European 6 que pretende intervenir en esta zona mediante la construcción de un área residencial de calidad con nuevos espacios públicos, servicios y dotaciones educativas.
- Logro de un amplio consenso político y social en torno a la integración de las minorías étnicas en nuestro municipio.
- Consecución progresiva de una intervención integral sobre la exclusión a través de una metodología de trabajo en red que facilita la actuación sobre la complejidad de los procesos de vulnerabilidad social que llevan a la exclusión.

Sostenibilidad

Los mecanismos adoptados para la erradicación del chabolismo y la integración social de las minorías étnicas en nuestro municipio que hacen posible la sostenibilidad de este proyecto son:

- El refuerzo de la Constructora Benéfica San Martín, al convertirse en Fundación, como entidad mediadora entre los afectados por situaciones de infravivienda y el mercado inmobiliario.
- El mantenimiento de la figura del Controlador de chabolismo para evitar nuevos asentamientos.
- La puesta en marcha del software GUIAS (Gestión Unificada de la Información para la Acción Sociolaboral) que facilita la gestión de los itinerarios de inserción de la población de Avilés, especialmente de aquellos colectivos más desfavorecidos.
- El seguimiento individualizado de las familias en proceso de exclusión como metodología de trabajo facilitadora de la inclusión social.
- La incorporación de los colectivos con necesidades específicas de apoyo para su inserción sociolaboral en los Programas Locales de Empleo, enmarcada en proyectos como EQUAL, Pacto Institucional por el Empleo y Pacto Local por el Empleo así como mediante convenios con otras entidades (ACCEDER).
- El mantenimiento de espacios de debate, coordinación y fiscalización de la actuación con implicación de políticos, técnicos y agentes sociales.
- La integración del convenio entre el Ayuntamiento de Avilés y el Principado de Asturias en el Programa Autonómico de Vivienda 2001-2005 del Gobierno del Principado de Asturias.
- La constitución de una Comisión de Seguimiento del Plan de Erradicación del Chabolismo integrada por políticos y técnicos del Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Avilés.

4.5. Algunos comentarios sobre el caso de Avilés

Desde la perspectiva de la lucha contra la exclusión y teniendo en cuenta los principios que hemos destacado en los primeros epígrafes de este capítulo queremos destacar algunos elementos que nos parecen centrales de esta experiencia:

Principio	Aplicación
-----------	------------

<p>La exclusión social como proceso que afecta a grupos, personas y territorios</p>	<p>En la descripción de la situación de los asentamientos podemos ver cómo se trata de una situación dilatada en el tiempo (los primeros enclaves chabolistas son de los años 60), que se ubica en unos espacios determinados y afecta a grupos de familias concretos (en este caso de etnia gitana) y en la que se producen diversas rupturas o puntos de inflexión que deterioran la situación (crisis económica, reconversión industrial...)</p>
<p>La multidimensional de la exclusión social</p>	<p>En el análisis previo no se hace sólo referencia a los aspectos residenciales sino al cúmulo de necesidades y problemáticas que mantienen a esta población en una situación de exclusión social (<i>ínfimas condiciones de higiene y salubridad, con graves dificultades de acceso a los recursos (vivienda, educación, sanidad, empleo, etc.) y carentes de movimientos asociativos propios</i>).</p>
<p>Experiencia previa</p>	<p>Existe un intento fallido de erradicar el problema (el traslado a 3 bloques de viviendas de la "Ciudad Promocional") que no abordó la situación desde la perspectiva integral. Este fracaso permitió reorientar los objetivos (realojo en viviendas normalizadas distribuidas en distintos barrios) y la metodología (integralidad, partenariado, etc.)</p>
<p>Perspectiva integral</p>	<p>Se realiza un diagnóstico previo en el que participan varias entidades de diversa naturaleza y se elabora un II Plan de Erradicación del Chabolismo que establece cuatro ejes estratégicos: vivienda, educación, salud y empleo, que articulan 28 iniciativas. <i>Consecución progresiva de una intervención integral sobre la exclusión a través de una metodología de trabajo en red que facilita la actuación sobre la complejidad de los procesos de vulnerabilidad social que llevan a la exclusión.</i></p>
<p>Partenariado</p>	<p>El ayuntamiento de Avilés toma la iniciativa y es el impulsor del 2º Plan. Desde la fase de diagnóstico del 2º Plan se implica a un conjunto de organizaciones de diversa naturaleza (políticas, económicas, sociales, de los afectados...) que alcanzan un consenso sobre la intervención a realizar. Esta fase de implicación y consenso fue determinante para el éxito de la intervención⁵². Una vez puesto en marcha el Plan <i>en torno a las áreas prioritarias de actuación se van involucrando y asociando las diversas entidades públicas y privadas que articulan un trabajo en red</i>. El ayuntamiento ha debido adaptar sus métodos de intervención comunitaria para poder ofrecer una atención más personalizada a esta población.</p>
<p>Participación</p>	<p>La participación se produce a diversos niveles: a nivel de consulta, en la fase previa, se formó un grupo de trabajo para examinar la situación y estudiar las vías de intervención, en el que están representados distintos grupos, colectivos y asociaciones relacionadas tanto con la problemática de las minorías étnicas, como con los movimientos vecinales. A nivel de codecisión, se alcanza un pacto con todas las fuerzas políticas destinado a consensuar y aceptar el modelo de intervención. A nivel de la información: se ha contado con la participación de los patriarcas gitanos y de las asociaciones de mujeres. A nivel de la intervención, se ha contado con el apoyo de las asociaciones de mujeres y otros movimientos asociativos para generar dinámicas de participación social de las familias realojadas. A nivel del empoderamiento, creación, potenciación y estimulación del movimiento asociativo específico.</p>
<p>Territorialidad</p>	<p>Actuación en diferentes barrios de un mismo municipio. Impulso del Plan por parte de la autoridad local, pero implicación financiera política y técnica de otros niveles administrativos. El primer Plan fracasa por la concentración de las viviendas de realojo en un mismo espacio (guetización). La distribución de las viviendas en todo el municipio es una clave del éxito del 2º Plan. Mejora del entorno urbano: urbanización en el antiguo poblado de Villalegre y en Divina Pastora.</p>

⁵² Véase: Defensor de Pueblo Andaluz. Informe especial al Parlamento: *Chabolismo en Andalucía*. Diciembre 2005

Esquema de la intervención

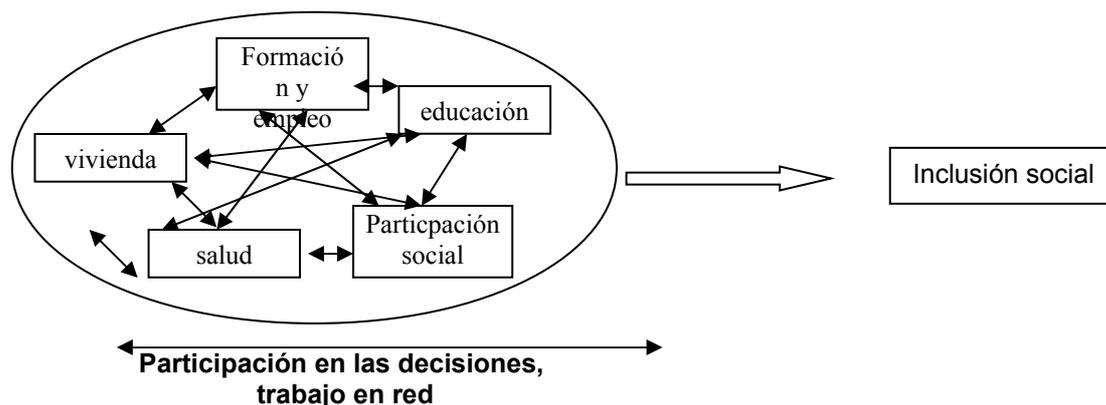


Fig. 6 Esquema de la intervención integral

4.5. La experiencia de Avilés aplicada a los asentamientos analizados

El éxito de este ejemplo de intervención integral motiva a que se tome en cuenta su planteamiento y su metodología de manera que se puedan aprovechar y adaptar a las peculiaridades de los colectivos objeto de estudio.

Este enfoque integral sigue siendo una fuente de inspiración para plantear intervenciones, aunque se ha de adaptar a la gran variedad de contextos en que se producen los asentamientos (entornos urbanos y rurales, distinta tipología de intervención, distintos actores implicados...).

En el caso que nos ocupa, y comparándolo con el de Avilés u otras manifestaciones del chabolismo clásico, los principales aspectos específicos son los siguientes:

- **Composición poblacional del asentamiento:** en el caso de Avilés y otros asentamientos chabolísticos, se trataba de familias españolas de etnia gitana o procedentes de otros territorios (inmigración interior). En los actuales asentamientos se trata de población inmigrante generalmente con poco tiempo de permanencia en nuestro país y muchos de ellos sin documentación. La procedencia de estos inmigrantes puede ser diversa, lo que genera dinámicas grupales diferentes según orígenes. En algunos casos se trata de familias (gitanos rumanos), pero en otros de individuos solos, generalmente de sexo masculino.
- **Temporalidad del asentamiento:** en el caso de Avilés se trata de un asentamiento estable, habitado a lo largo de los años por las mismas familias. En el caso de los actuales asentamientos la temporalidad de la ocupación es muy variada: desde una situación de intermitencia en función de las campañas agrícolas (caso de Huelva), hasta una permanencia de largo plazo pero en la que los componentes (los habitantes del asentamiento) van cambiando. En cualquier caso no parece que haya una adscripción a un territorio concreto, sino que ésta es provisional (aunque esta provisionalidad pueda durar años).
- **Características físicas del asentamiento:** en el caso de Avilés y otros asentamientos chabolísticos, se ocupan generalmente espacios periféricos de una ciudad (ligados al crecimiento urbanístico de los años 60/70 del siglo anterior), en donde se levantan viviendas autoconstruidas (chabolas). En el caso de los asentamientos actuales estas características son también muy variadas. En cuanto a su ubicación, tanto pueden hallarse en el centro de una ciudad, como en un barrio periférico, como en medio del campo. En cuanto al espacio que sirve de vivienda puede ser de autoconstrucción, pero también la ocupación de construcciones abandonadas o en ruinas, o no haber construcción alguna.

Estas diferencias obligan a adaptar los principios generales a situaciones concretas que varían ampliamente, como hemos podido apreciar. Los principios no podemos utilizarlos como una receta que si es seguida al pie de la letra (medio kilo de integralidad, doscientos gramos de partenariat, etc.) dará unos resultados determinados. Es necesario afrontar estas situaciones desde un **enfoque flexible**, que implica encontrar soluciones específicas que se puedan adaptar de la mejor forma a un contexto determinado; dicho enfoque es necesario tanto en intervenciones puntuales, como en los aspectos más organizativos y que afectan al planteamiento de toda la intervención. Por ejemplo, es muy distinto intervenir en contextos donde prácticamente no existen otras entidades implicadas a otros donde se ha constituido una red de entidades que se coordinan entre ellas.

Dada la diversidad de situaciones y condiciones personales que hallamos en los asentamientos actuales es imprescindible **personalizar la intervención**, adaptándola a la realidad de cada integrante del asentamiento. Por ejemplo, el hecho de tener un contacto (familiar, amigo o compatriota) en otro sitio que pueda ofrecer alojamiento, trabajo, o que tenga experiencia en algún oficio, se puede convertir en una ventaja para salir del asentamiento y tener un futuro más esperanzador. Por otro lado dicha personalización se tiene que producir también en casos de desventaja que limitan las posibilidades de integración, como el hecho de no hablar español.

Finalmente se tiene que destacar un último aspecto que tiene que ver directamente con la dimensión teórica del concepto de intervención integral. Dicho enfoque no solamente se tiene que sustentar a través de una multiplicidad de sectores de intervención (ej. educación, sanidad, laboral,...) sino que la intervención en los mismos sectores se tienen que alimentar del enfoque integral. A título de ejemplo la intervención sanitaria en asentamientos no debería hacerse cargo simplemente de la eventual enfermedad y de su cura sino que debería tomar en cuenta la totalidad de la realidad en que interviene (condiciones de la vivienda, recursos económicos, cultura de la persona...)

Por el hecho de que cualquier intento de aplicación del enfoque de la exclusión social a la realidad de los asentamientos de población inmigrante tiene que empezar por una sistematización de esta misma realidad que se ha encontrado en el terreno, en el siguiente parágrafo se pondrán de manifiesto las formas de exclusión a que se enfrentan los inmigrantes y las soluciones que se están dando por parte de los actores implicados.

5. La aplicación del enfoque integral a los asentamientos de inmigrantes

*El mejor asentamiento es el que no existe
(Representante de la Delegación del Gobierno)*

Los nuevos contextos a que se aplica el enfoque integral han evidenciado que la intervención en asentamientos no solamente implica una labor de mejora de las condiciones materiales sino que se tiene que dirigir hacia un enfoque multidimensional que tenga en cuenta todas las causas y soluciones del fenómeno, y a veces, adaptarlas a la realidad de cada individuo; precisamente por esta razón es tan difícil acabar con los asentamientos. Las distintas situaciones analizadas requieren diferentes metodologías de aproximación y la puesta en práctica de soluciones variadas que no son evidentes a simple vista y que requieren de un análisis exhaustivo de la realidad, en el que han de intervenir los distintos actores implicados, incluidos los propios colectivos de inmigrantes.

Como podemos ver en la siguiente tabla que cierra este apartado, cuyo objetivo es sintetizar las numerosas formas de exclusión y las relativas soluciones que se han detectado durante las visitas en asentamientos, este esfuerzo no ha sido realizado y se han ido aportando soluciones puntuales, de carácter paliativo y generalmente asistencialista que no pretenden realmente encontrar soluciones al problema y, si lo pretenden, no disponen o no ponen en circulación los recursos necesarios.

En la tabla hemos intentado agrupar las diferentes problemáticas y necesidades alrededor de las tres grandes dimensiones (económica, política y social), distribuyéndolas por sectores o ámbitos (legal, educativo, etc.). Aunque se ha pretendido reunir el máximo de problemáticas detectadas en el trabajo de campo, la tabla no pretende ser una descripción exhaustiva de todas las problemáticas relacionadas con la exclusión social que afecta a quienes viven en asentamientos, sino ofrecer una instantánea de la complejidad del fenómeno, y de las múltiples dimensiones y sectores que se ven afectados.

Dimensión	Sector	Características de la exclusión	Soluciones detectadas en el terreno
Económica	Económico/Laboral	Falta de competencias profesionales	Cursos en asentamientos y en las sedes de las ongs. Coordinación/Derivación hacia otras entidades
		Sueldos por debajo del sueldo mínimo del sector	No se han planteado soluciones
		Desconocimiento de las normas de seguridad/higiene	Información y sensibilización, o derivación a otra entidad especializada
		Falta de trabajo. Ausencia de ingresos	Formación en técnicas de búsqueda de empleo, billetes de bus para ir a otros lugares. Becas grupales
		Problemas con la policía (persecución "top mantas")	Charlas a los inmigrantes realizadas por los mismos policías, asesoramiento legal
Política	Legal	Falta de pasaporte, permiso de residencia y trabajo	Asesoramiento sobre trámites y acompañamiento legal gratuito
		Ordenes de expulsión	
		Denuncias/Juicios	
		Dificultades de empadronamiento	
	Educativo	Bajo nivel de instrucción	Cursos en asentamientos y en las sedes de las ongs. Coordinación/Derivación hacia otras entidades
		Desconocimiento del idioma	
	Vivienda	Falta de vivienda o malas condiciones de la vivienda	Debate entre los inmigrantes sobre las prioridades, contacto con eventuales dueños, posible contacto con otras entidades y ayuntamientos, adecentamiento realizado también por los inmigrantes.
		Hacinamiento	Derivación hacia otras estructuras y/o búsqueda y contribución económica para alquilar otros pisos
		Escasa implicación de los dueños para hacer reformas	Tentativas de mediación por parte de las ongs
		Escasa implicación de los ayuntamientos para adecentar el entorno	Mediación, búsqueda de alternativas
		Desalojos forzosos	Mediación con las fuerzas del orden y las autoridades
		Negativa por parte de los dueños a alquilar viviendas a indocumentados	Tentativas de mediación por parte de las ongs
		Falta de agua corriente	En casos limitados, las ongs se hacen cargo de traerla
		Falta de electricidad	Contacto con el eventual dueño
	Salud	Falta de tarjeta sanitaria	Asesoramiento y trámites para conseguirla. Derivación hacia estructuras sanitarias que no la piden
		Deterioro físico debido al trabajo	
		Deterioro físico debido a las malas condiciones de vida (como alimentación, frío, humedad)	Sensibilización y ayuda material
		Prevención enfermedades	Información, sensibilización, distribución de profilácticos
		Enfermedades o accidentes leves (ej. gripes, quemaduras, cortes...)	Visita de equipos sanitarios en asentamientos o acompañamiento/derivación hacia estructuras sanitarias, distribución de medicamentos que no necesitan prescripción médica
		Enfermedades graves y/o infecciosas (ej. tuberculosis)	Convalecencia en centros de acogida o ayuda específica en asentamiento.
Precio elevado de los medicamentos		Distribución fármacos que no necesitan prescripción y cuenta abierta en farmacias para los que la necesitan	
Depresión, alcoholismo, drogadicción		Contacto y derivación hacia estructuras sanitarias, sensibilización.	
Estrés		Charlas, mejora de las condiciones de vida	
Escasa presencia de organizaciones de inmigrantes		Apoyo a la creación de organizaciones	
Falta de contacto con otras personas del colectivo	Contacto y colaboración con otras entidades		

Social (relacio nal)	Grupal	Antagonismos, enfrentamientos en el asentamientos	Mediación y propuesta de un enfoque grupal
			Refuerzo del papel de un eventual leader/representante del grupo
		Intervenciones que no se adaptan a las necesidades y que no toman en cuenta el punto de vista del grupo	Fomento del debate, adaptación de la intervención a las prioridades definidas por el grupo
	Relacional	Problemas con los vecinos (a causa de ruidos, malos olores)	Mediación comunitaria
		Falta de momentos de intercambio con los autóctonos	Campañas de sensibilización, actividades lúdicas
		Aislamiento/lejanía de los servicios/recursos/trabajo	Acercamiento de los recursos a los asentamientos, billetes de transporte público para alcanzar los recursos, campañas de educación vial, distribución de chalecos reflectantes
		Falta de implicación de las autoridades locales para fomentar la integración	Búsqueda de alternativas con otras entidades
		Falta de conocimiento del territorio y de sus recursos	Actividades de conocimiento del entorno

Tabla 2, tipologías de exclusión y soluciones planteadas en base a distintos ámbitos

Como es fácilmente comprobable, la complejidad del fenómeno no se correlaciona con la integralidad de las intervenciones, por lo que finalmente nos encontramos en una situación similar a la de un enfermo grave al que se aplican curas superficiales que lo mantienen con vida, pero sin curar la enfermedad ni las dolencias que padece.

De entrada podemos afirmar que no hemos encontrado ninguna intervención sobre asentamientos actuales de población inmigrante que se haya planteado aplicar la metodología que aquí proponemos. En todos los casos analizados, las autoridades locales son conscientes de la existencia de esta problemática y existe un variado conjunto de entidades públicas y privadas que intervienen, pero no conocemos ninguna experiencia de abordaje integral en los términos en los que lo hemos presentado.

Lo que encontramos es un más o menos abigarrado abanico de entidades que intervienen más o menos coordinadamente, que aplican enfoques distintos y que se enfrentan a una realidad que supera ampliamente los recursos disponibles.

La escasez de recursos, la imposibilidad de que los inmigrantes indocumentados puedan trabajar en la economía regulada, la precariedad y la inestabilidad que caracteriza todos los trabajos a que pueden aspirar, la desconfianza por parte de los dueños a la hora de alquilar viviendas, el desinterés en colaborar por parte de algunos ayuntamientos y de algunas organizaciones de la sociedad civil, representan un cúmulo de limitaciones que se tienen que tener en cuenta a la hora de intervenir

Todas las organizaciones entrevistadas concuerdan que cuando se habla de asentamientos, el objetivo final es su eliminación. Esta visión deja de ser compartida si se les pregunta qué objetivo global se plantea para sus integrantes, y en este ámbito existen planteamientos extremadamente diversificados.

A grandes rasgos se pueden definir cuatro enfoques principales:

Enfoque	Problemática	Objetivo de la intervención	Consecuencias prácticas
Orden público	Ocupación abusiva, quejas vecinales, criminalidad	Desalojo/abandono por parte de los integrantes	Se perpetúa la exclusión. Se perpetua la creación de asentamientos
Humanitario	Olvido/condiciones de vida precarias	Mejora de las condiciones de vida	Se perpetua el asentamiento
Movimiento alternativo	Sistema que produce desigualdades	Mejora de las condiciones de vida y empoderamiento	Recursos limitados. Se perpetua el asentamiento
Integral	Exclusión social en que se produce en distintos ámbitos	Tratar de forma integral las causas de la exclusión	Progresivo abandono del asentamiento. Progresiva inclusión social

Centrándonos en estos enfoques, si tomamos en cuenta las consecuencias que se producen en la realidad, el primero, el orden público, ofrece soluciones que simplemente atajan la manifestación más dramática del fenómeno pero no tiene ningún impacto en sus causas, es decir las condiciones y perspectivas de los que viven en él, por esta razón los inmigrantes seguirán viviendo en otras infraviviendas a veces a pocos centenares de metros del antiguo sitio. En realidad, y a lo largo de la historia, esta medida nunca ha dado resultado alguno, a no ser a muy corto plazo y

sobre una escala territorial muy pequeña. Lo más ha desplazado el problema fuera del municipio y lo ha dispersado... durante algún tiempo.

El segundo enfoque, al que hemos denominado humanitario, se propone mejorar algunas de las condiciones materiales más dramáticas a través de la intervención en asentamientos a través de la ayuda material, del asesoramiento legal, de la realización de cursos de castellano, etc. Se trata de una intervención que difícilmente puede salir del asistencialismo y, por lo tanto, su actuación es más bien paliativa y parcial. Los resultados parecen indicar que dichas mejoras no permiten el abandono del asentamiento.

Sobre todo en entornos urbanos, se han detectado intervenciones puntuales de movimientos alternativos que no solamente se encargan de proveer ayuda material, sino que también tienen una vertiente ideológica y de emancipación del colectivo. La escasez y el carácter puntual de la ayuda no permiten medir impactos apreciables del tercer enfoque.

Finalmente el cuarto enfoque, el integral, se propone abarcar todos los contextos en que se está produciendo la exclusión y de empoderar a los inmigrantes de manera que tengan los recursos (humanos, sociales, económicos) suficientes para integrarse en la sociedad y gozar de las mismas oportunidades de los demás ciudadanos. Este enfoque no se ha ensayado plenamente en asentamientos de inmigrantes.

Teniendo en cuenta todo ello podemos determinar que las administraciones locales, autonómicas y estatales parecen oscilar entre el primer y el segundo enfoque, por otro lado la inmensa mayoría de las ONGs se sitúan en distintas gradaciones entre el segundo y el cuarto, mientras que unas pocas organizaciones con limitados recursos se reconocen en el enfoque alternativo.

En el ya comentado análisis realizado por el Defensor del Pueblo Andaluz sobre chabolismo en Andalucía⁵³ se realizan algunas descripciones de asentamientos habitados por inmigrantes llegados a España a través de las costas, que finaliza con los siguientes comentarios:

En definitiva, el panorama es desolador: las chabolas y la gran cantidad de basura existente hace que los asentamientos no puedan ser calificados sino de miserables. La situación es, desde un punto de vista social y político, intolerable (...) Cualquiera que sea la situación legal del colectivo inmigrante, su situación laboral, etc., es difícil de entender que, en el año 2005, en un país europeo, existan asentamientos chabolistas como los que hemos tenido ocasión de visitar (...). Por muy difícil y compleja que sea la alternativa, la situación actual es insostenible.

Como hemos podido comprobar en el trabajo de campo realizado para esta investigación, tres años después de este informe la situación no ha cambiado, sino que más bien puede empeorar, agravada por las consecuencias laborales de la crisis económica. Así pues, aunque, como citábamos al inicio de este epígrafe, todas las fuentes consultadas coinciden en afirmar la necesidad de acabar con esta realidad de miseria, nadie con capacidad para ello parece estar dispuesto a hacerlo.

⁵³ Defensor de Pueblo Andaluz. Informe especial al Parlamento: *Chabolismo en Andalucía*. Diciembre 2005

Capítulo V

Propuesta metodológica de intervención

Introducción

Tras el recorrido realizado en los capítulos anteriores, que nos ha permitido una amplia visión sobre el fenómeno de los asentamientos de inmigrantes, sus características y modalidades, entendidos como manifestaciones extremas de la exclusión social, y vinculando su desaparición a una intervención decidida que asuma un enfoque integral que, necesariamente ha de aglutinar a diversos agentes alrededor de un plan previamente elaborado, en el que se estimule la participación de los afectados y se impliquen los recursos del territorio, vamos a abordar en el presente capítulo unas reflexiones y orientaciones metodológicas para la intervención que asuma dicho enfoque, destinada por un lado a los ayuntamientos y por otro a las organizaciones sociales y, más concretamente a CEPAIM.

Para la elaboración de este capítulo, y en especial para el apartado dedicado a las administraciones locales, recogemos de manera destacada las recomendaciones en el ya citado informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre el chabolismo, por considerar que se adapta perfectamente a las consideraciones de enfoque y metodológicas que hemos realizado en el capítulo anterior y ofrece una serie de propuestas que abarcan los distintos ámbitos y sectores de intervención.

Para el apartado relativo a las organizaciones sociales nos basaremos fundamentalmente en el trabajo desarrollado por los equipos técnicos de CEPAIM en el Programa de Acogida y Vivienda.

2. La aplicación del enfoque integral por las administraciones locales

La problemáticas asociadas a los asentamientos chabolistas son sumamente complejas y van mucho más allá de una mera cuestión de alojamiento. Con respecto al chabolismo tradicional el chabolismo inmigrante tiene algunas características distintivas que obliga a abordajes diferenciados y que afectan no sólo al ámbito local sino también a las políticas estatales. Así, por ejemplo, la situación de irregularidad administrativa de muchas de las personas que los habitan dificulta o impide la puesta en práctica de medidas de empleo o formación ocupacional; el carácter intermitente de algunos asentamientos dificulta una intervención planificada; la falta de vínculos sociales de sus ocupantes dificulta el trabajo con la población local, etc.

Algunos de estos aspectos escapan totalmente a la capacidad de intervención de los ayuntamientos, especialmente en lo que se refiere a las problemáticas derivadas de la situación de irregularidad de muchos de sus ocupantes. La irregularidad administrativa afecta de forma determinante el acceso al empleo, y repercute en el acceso a la vivienda, a la formación ocupacional y a la salud, entre otras. Es imprescindible que la Administración del Estado ofrezca alguna salida a esta situación si no queremos acumular una creciente población que al carecer absolutamente de derechos, queda totalmente relegada a la más absoluta marginalidad económica, política y social, sin vías posibles de salir de ella. Muchas personas de las que viven en los asentamientos, además de hallarse en situación irregular, tienen incoada una orden de expulsión,

orden que no se hace efectiva, manteniendo a estas personas en un limbo jurídico que las convierte en invisibles o inexistentes. Están aquí, pero es como si no existieran..

Las soluciones a esta situación no son fáciles y tienen repercusiones no sólo a nivel nacional sino también europeo, pero la no intervención pone en cuestión el Estado de Derecho establecido por la Constitución, y con total seguridad tendrá consecuencias a medio y largo plazo poco deseables y que supondrán una carga más pesada para las administraciones y los ciudadanos (conflictos vecinales o interétnicos, racismo y xenofobia, problemas de salud, etc.).

Compartimos, respecto a cualquier tipo de asentamiento chabolístico, la opinión expresada por el Secretariado General Gitano, según la cual “en aquellas localidades donde la administración ha sido sensible a la situación de los gitanos y han facilitado que estas familias se beneficiaran de las medidas que se ponían en marcha, han ido resolviendo los problemas de vivienda y han logrado progresos en las dinámicas de inclusión social. Por el contrario, en aquellos lugares donde no se ha actuado así, las situaciones hoy son más complejas y las soluciones aparecen más difíciles y costosas”

⁵⁴.

Así pues, la **intervención del Estado** es necesaria y puede ser expresada por la implementación de políticas diversas. Por ejemplo, la creación de fondos especiales para la erradicación de los asentamientos a los cuales puedan acogerse Comunidades Autónomas o Ayuntamientos y cuya puesta en marcha suponga una serie de medidas excepcionales respecto a los colectivos inmigrantes. Se puede regularizar “por arraigo” a las personas que dispongan de una oferta de empleo, o por cuestiones humanitarias a las que se encuentren enfermas o en situación de extrema vulnerabilidad. Desde la Generalitat de Cataluña, se ha planteado la posibilidad de dotar a estas personas de un documento especial que les permita trabajar y disfrutar de algunos derechos mientras no se ejecute su orden de expulsión. Se pueden implementar también políticas de retorno vinculadas a una formación profesional en España y/o la creación de una actividad económica en el país de origen.

En el plano local, corresponde a los ayuntamientos y corporaciones locales la **iniciativa política** y el impulso para poner en marcha planes de erradicación de los asentamientos en sus municipios. Muy difícilmente si no existe esta iniciativa se pondrán articular el conjunto de medidas e implicar a los actores necesarios para lograr este objetivo. En ningún caso, las organizaciones sociales pueden ni deben suplantar esta tarea, que es obligación de las Administraciones públicas emprender.

Seguramente, en el caso de grandes asentamientos, los ayuntamientos no disponen de los recursos necesarios para afrontar con garantías una intervención de la envergadura que supone el reto de erradicar los asentamientos de inmigrantes desde la perspectiva propuesta, y es por ello que habrán de lograr la colaboración de las Administraciones autonómicas y estatales. Esta colaboración no sólo es necesaria en términos financieros, sino también en el diseño y ejecución de las políticas sectoriales, sea a través de los sistemas normalizados o de la puesta en marcha de programas específicos destinados a la población excluida. Sin la voluntad y el impulso de la administración local y la cooperación de las Administraciones Públicas supramunicipales no será posible poner en marcha y llevar a buen término este tipo de actuaciones. El primer paso es, pues, establecer un **partenariado institucional**.

⁵⁴ Editorial, Revista Gitanos. Pensamiento y cultura. Número 40-41 • Junio-Octubre 2007.
http://www.gitanos.org/revista_gitanos/40_41/index.html

La erradicación de un asentamiento chabolístico suele ser un proceso complejo y dilatado en el tiempo que no está exento de conflictos y oposiciones vecinales. Por ello es absolutamente necesario un **pacto previo** de todas las fuerzas políticas municipales sobre el modelo de intervención, la forma en que se dirimirán las posibles desavenencias y los mecanismos de control que se establecerán, comprometiéndose a no utilizar estas posibles desavenencias y conflictos como arma política. Como demuestra la experiencia de Avilés este consenso político es un *punto de partida básico para la elaboración de cualquier plan que intente terminar con estas situaciones*⁵⁵.

Ahora bien, en muchas ocasiones la problemática de los asentamientos no se circunscribe a un sólo municipio, sino que afecta a varios de ellos, por lo que los pactos se habrán de plantear a escala supramunicipal.

Se ha de **elaborar un plan** con objetivos a corto, medio y largo plazo, en el que se articulen las actividades a realizar en torno a los ejes prioritarios de intervención, determinando las responsabilidades de los diferentes agentes tanto públicos como privados y las estructuras de coordinación. Para la elaboración del plan es necesario un **diagnóstico previo**, que elabore un censo de los asentamientos y profundice en las características de los mismos, analice las condiciones de vida de sus habitantes, su procedencia y tiempo de estancia en el lugar, sus formas de organización interna y conocimiento del entorno, el trabajo realizado por ONGs y entidades sociales sobre el terreno, etc. Se debe optar por un diagnóstico participativo en el que intervengan asesores expertos, se tengan en cuenta otras experiencias de buenas prácticas⁵⁶ y se involucre a los afectados y a las organizaciones sociales que trabajan sobre el terreno. El diagnóstico y la elaboración del Plan es un momento privilegiado para conocer la situación en profundidad, quién y cómo se está interviniendo, y conseguir los apoyos y alianzas necesarias para su implementación. Contar para ello con la **participación** de los colectivos excluidos, de las organizaciones sociales, de las asociaciones vecinales, etc., es una forma de hacerlas copartícipes y corresponsables y evitar o limar las resistencias que pueden producirse cuando una intervención es sentida como impuesta, al no haber contado con la participación de quienes trabajan sobre el terreno.

En función de la complejidad de la intervención, puede ser conveniente la creación de **estructuras administrativas** adscritas al ayuntamiento que gestionen la intervención en el/los asentamiento/s. Estas estructuras (que pueden formalizarse o no), deben dotarse de los recursos económicos, técnicos y humanos suficientes como para realizar la gestión del plan, coordinar al conjunto de agentes y sectores implicados, y hacerlo con eficacia y agilidad. Se deberá constituir un equipo técnico, de carácter multidisciplinar, con profesionales formados en comunicación y mediación intercultural, y otros vinculados a los colectivos de inmigrantes que ocupan los asentamientos (mediadores interculturales).

Como hemos podido comprobar en el trabajo de campo realizado, son muchas las entidades sociales que de una manera u otra están interviniendo en los asentamientos de inmigrantes. Hay que involucrar a estas entidades en el plan, no sólo en el momento del diagnóstico o como asesores, sino estableciendo un **partenariado territorial**. Un proyecto de acciones integradas que pretenda atender diferentes dimensiones en las poblaciones con las que trabaja requiere, además del partenariado

⁵⁵ Defensor del Pueblo Andaluz: *Chabolismo en Andalucía*. Diciembre 2005. <http://www.defensor-and.es/informes/ftp/chabolismo/chabolismo.htm>

⁵⁶ Para buenas prácticas, véase: <http://habitat.aq.upm.es/bv/gvh2.html#MESA3>

institucional, una cooperación en el territorio donde se desarrollan las acciones. De la misma manera que el proyecto ha de ser capaz de integrar la implicación de entidades e instituciones por su ámbito competencial y aportación de recursos, ha de ser capaz de articular en el territorio los diferentes servicios, los profesionales y las entidades que operan de forma directa con la población. Si existen ya en el territorio espacios de coordinación o colaboración de distintas entidades pueden aprovecharse para impulsar una acción partenarial vinculada al plan, estableciendo objetivos y compromisos concretos que corresponsabilicen a todas las entidades. En función de la realidad concreta del territorio y la intervención a realizar, la pregunta que hay que responder es ¿quién ha de estar presente?: Responsables de los diferentes sectores (vivienda, educación, salud, empleo...), de las organizaciones sociales (ONGs, sindicatos...) con más presencia en el territorio, representantes de los afectados (asociaciones de inmigrantes), empresas o asociaciones empresariales pueden formar parte de este partenariado⁵⁷.

Se pueden establecer comisiones técnicas y vecinales en los barrios en los que se lleve a cabo la acción, que serán el instrumento para experimentar y hacer operativo el principio de partenariado territorial. Desde la perspectiva metodológica se pueden mencionar algunos aspectos y momentos clave:

1.- En un primer momento es clave trabajar para **compartir las diferentes lecturas de la realidad** en la que todos trabajaban. Formular y definir los problemas de una población y de un barrio, en principio, para reunir el conjunto de aportaciones que los profesionales de diferentes disciplinas y desde diferentes servicios pueden realizar y, en segundo lugar, para intentar definir una lectura consensuada de los problemas, identificar causas y efectos, establecer prioridades... Un mismo problema (el fracaso escolar o el absentismo) puede ser interpretado de manera muy diferente desde la escuela que desde el centro social, una asociación de educadores sociales o una asociación de inmigrantes. Este trabajo lleva tiempo y requiere una buena animación para constatar que se avanza y que es necesario para todos realizar este ejercicio.

2.- En un segundo momento hay que descubrir o conocer la **lógica y el espacio en que trabaja cada uno de los servicios presentes**. Se trata de que cada agente haga entender a los demás su lógica profesional e institucional, su comprensión de la realidad por la acción que desarrolla y el espacio en el que interviene, hasta donde cree que ha de llegar su trabajo... A pesar de que no todos los actores tienen claro o saben explicar su posición, en la dinámica de grupo se llega a poder descubrir la lógica y el espacio de cada uno. Es un elemento clave para poder cooperar y establecer un equilibrio entre los intereses particulares y los comunes. Si el proyecto quiere ganar adhesiones es muy importante jugar con el grado de implicación de cada uno y en este sentido es necesario un buen conocimiento entre los actores.

3.- Un tercer momento aparece cuando el proyecto se pone a prueba en su capacidad para diseñar acciones concretas que ponen en relación diferentes servicios: cómo ha previsto **integrar acciones** sobre un mismo sujeto a partir de servicios y profesionales diversos. Es este el momento de iniciar nuevas acciones dirigidas a romper dinámicas aisladas e introducir nuevas formas de cooperación, de diseñar, experimentar y evaluar acciones conjuntas entre diferentes servicios donde el proyecto ha de aportar los elementos extraordinarios que permitan vencer las dificultades para

⁵⁷ Un análisis de aplicación de una dinámica partenarial puede encontrarse en: Estivill, J. ; Martínez Ibars, R.: *La dinámica partenarial en Girona. Una experiencia local desde una perspectiva europea*. Gabinet d'Estudis Socials. 1997. Se puede encontrar en <http://gabinet.ath.cx/downloads/dinamica.pdf>

esta cooperación. En definitiva, en esta fase se trata de aprender a trabajar juntos sobre proyectos concretos ofreciendo una oferta de servicios más global, más integrada y efectiva, en la medida en que se centra en las necesidades del “sujeto” y no en las de los propios servicios.

4.- Otro momento vinculado al anterior es el de **consolidar con acuerdos y protocolos la cooperación** tal y como ha sido planteada. Este hecho facilita que la concertación a nivel directivo tome consistencia y en algunos casos la haga posible. La experiencia ha constatado que acuerdos difíciles de tomar a nivel directivo, han podido conseguirse a posteriori, después de ensayar formas de acción y cooperación concreta en el territorio. Cuando se articula la acción en el territorio y se consigue una “percha” común en la que se encuentran cada vez más agentes, aumenta la capacidad de reunir recursos de otros. La actuación en conjunto gana legitimidad y fuerza ante los vecinos, la opinión pública y las administraciones. Además, las especificidades de cada uno se pueden aplicar de forma más adecuada, sin que sea necesario que todos hagan de todo, pudiéndose llegar a cambiar una situación de “competencia” por una de cooperación que beneficie a los propios afectados y a los servicios.

5.- Finalmente, todo este proceso se ha de valorar. Es el momento de **la evaluación**, que comprende dos vertientes: por un lado la evaluación de resultados intermedios, de estrategias o servicios parciales. Es decir, cómo ha funcionado la cooperación en formación de adultos, salud, etc. Por otro lado, la evaluación de resultados finales, es decir, cómo ha influido la cooperación de los diferentes servicios en el resultado final. Es importante que las evaluaciones contemplen desde el inicio indicadores para valorar este objetivo-proceso de cooperación territorial, ya que es imprescindible para orientar la acción y para identificar los límites de las acciones concretas y del propio proyecto.

La intervención partenarial sobre el territorio difícilmente se plasmará en acciones concretas si no existe una dirección clara en este sentido. **El liderazgo** de estos procesos es importante sobre todo porque es necesario que alguien se marque como objetivo conseguir esta cooperación. Hace falta “un constructor” del partenariado territorial que persiga este objetivo y que oriente sus relaciones con los otros en esta dirección, sacrificando a veces resultados inmediatos o adecuando el ritmo de ejecución al logro de dicho objetivo. Su legitimidad proviene de un proyecto con capacidad de integrar acciones y de la creación de una mesa singular: lo que puede decir y hacer esta mesa es único, nadie puede hacerlo solo y hay alguien que se dedica a recoger información y conocimiento de todos los demás, alguien a quien le importan los problemas y prioridades que los otros se plantean desde su espacio.

2.1. Las políticas sectoriales

Una intervención integral supone un abordaje que coordine los servicios que se prestan desde las distintas políticas sectoriales (vivienda, educación, servicios sociales, salud, etc.) en complementariedad con los programas específicos elaborados para alcanzar los objetivos propuestos.

En la intervención en asentamientos alcanzan una especial relevancia las medidas relacionadas con la **vivienda**, el alojamiento o realojamiento de sus habitantes. Este es un tema complejo que necesita medidas adaptadas a la gran variedad de situaciones, ya que no será lo mismo intervenir en el caso de asentamientos intermitentes compuestos fundamentalmente por hombres, que en otros de carácter

más estable en los que viven familias completas (como es el caso de los gitanos rumanos), asentamientos rurales en zonas despobladas o urbanos en edificios abandonados o en pisos sobreocupados.

Un análisis en profundidad de las características de los asentamientos y de las entidades implicadas directa o indirectamente, así como de las soluciones ensayadas, es absolutamente necesario.

En el caso de los asentamientos rurales vinculados a la actividad agrícola es imprescindible que las administraciones públicas lleguen a **acuerdos con las organizaciones agrarias**. Unas y otras han de asumir sus responsabilidades y no escudarse en la de la otra parte para obviar la propia. Muchos ayuntamientos consideran que el problema es de los empresarios que contratan mano de obra extranjera y no les proveen de alojamiento. Por su parte, muchos empresarios consideran que ellos no tienen por qué proveer de alojamiento a todos los extranjeros que llegan al municipio, trabajen o no para ellos, o justifican su no intervención por el carácter estacional de las campañas o las dificultades burocráticas⁵⁸. Las pequeñas explotaciones agrícolas, numerosas en muchos entornos rurales, no tienen capacidad para dar soluciones a este problema, por lo que es al nivel de las organizaciones y sindicatos agrarios que se ha de buscar la solución.

En este sentido merece la pena destacar la política emprendida por la Generalitat de Cataluña que desde 2001 dispone de un *Programa de subvenciones para la construcción, habilitación, reforma, ampliación, acondicionamiento o mejora de alojamientos para trabajadores temporeros*. El objetivo de este programa es garantizar unas condiciones laborales y de alojamiento dignas para las personas que vengan a trabajar en las tareas de recogida de la fruta y promover su integración social. Los beneficiarios de estas ayudas son entes locales, cooperativas y organizaciones empresariales agrarias en representación de los agricultores que acaban contratando la mano de obra. El acuerdo y la colaboración de la Unió de Pagesos (sindicato agrario) es una baza imprescindible para el éxito de este programa. Otras comunidades autónomas también han puesto en marcha programas similares en colaboración con las organizaciones agrarias.

De todas formas este tipo de programas no están planteados para dar alojamiento a gran parte de los inmigrantes que ocupan los asentamientos que o bien no tienen documentación o no disponen de contrato de trabajo. Por lo que habrá que articular otras medidas que permitan ofrecer un alojamiento digno a estas personas.

En el informe ya citado del Defensor del Pueblo Andaluz se realizan las siguientes recomendaciones como una solución de emergencia y duración definida para dar una respuesta a los grandes núcleos de población de inmigrantes:

- a) Crear una bolsa de inmuebles y un banco de datos de información sobre posibles alojamientos existentes y precios.
- b) Ofertar, para aquellos que no posean recursos y una vez agotadas las posibilidades de darles cobertura en alojamientos colectivos o albergues, alojamientos en régimen de alquiler, sufragados total o parcialmente, según las

⁵⁸ Un análisis de las posiciones adoptadas por los diferentes agentes implicados en los asentamientos rurales se puede consultar en: Monteros, S.: *Asentamientos de personas extranjeras en el medio rural. Estudio exploratorio*. Cruz Roja Española. 2008. Documento no publicado.

circunstancias personales, con cargo a las ayudas de emergencia que poseen las administraciones, aunque sólo sean medidas de carácter temporal.

c) Se proceda a instalar tiendas de campañas, del tipo de las que utilizan la Cruz Roja o el Ejército, en espacios habilitados para ello y a las que se dotaría de los servicios mínimos sanitarios y de abastecimiento de agua, para el supuesto de que la infraestructura inmobiliaria y de hospedaje no permitiera garantizar un alojamiento temporal para estas personas.

En cualquier caso, difícilmente el problema del alojamiento se solucionará con una sola medida, sino que será necesario articular un conjunto de ellas que atiendan situaciones y necesidades diferentes. En un primer momento habrá que contar necesariamente con alojamientos colectivos, como los recomendados en los párrafos anteriores, con el objetivo de dar una salida lo más rápida posible a las deplorables condiciones de los asentamientos. Simultáneamente se trabajaría en diferentes programas de alojamiento, tales como:

- Mediación para la consecución de alojamiento de alquiler para inmigrantes.
- Concesión de avales y seguros de impago y desperfectos para los propietarios que alquilen vivienda a inmigrantes procedentes de asentamientos.
- Alquiler de viviendas por parte del ayuntamiento y/o entidades sociales para ser a su vez subarrendadas a inmigrantes procedentes de los asentamientos. La opción del subarriendo deberá constar en las condiciones del contrato.
- Establecer acuerdos con propietarios de viviendas en desuso o muy deterioradas por los que éstos ceden el uso de las viviendas para alojamiento de inmigrantes a cambio de la rehabilitación y/o mantenimiento de la vivienda en buen estado.

En el caso de asentamientos de carácter permanente ocupados por familias pueden requerirse actuaciones encaminadas a la construcción, adquisición o rehabilitación de viviendas que pueden suponer un largo proceso. La experiencia recomienda rechazar las siguientes acciones:

- Los realojos en ciudades promocionales, barriadas de transición, barrios de tipología especial, grupos de viviendas provisionales y modelos similares. Este tipo de barriadas acaban en guetos en los que se reproducen las problemáticas que se trataban de evitar, generando nuevos núcleos de exclusión social y haciendo mucho más difícil la intervención.
- La entrega de dinero para que las familias abandonen el asentamiento. Con esta medida tan sólo se consigue dispersar a la población, rompiendo las redes sociales ya existentes, trasladando agravada la problemática a otro lugar.
- El alojamiento en vivienda de propiedad.
- Realojar a un número importante de familias en un mismo inmueble y/o en su entorno, por cuanto se tiende al gueto y se dificultan las posibilidades de integración.⁵⁹

Cualesquiera que sean las fórmulas adoptadas, y excepto en el caso de alojamientos de emergencia para personas que se hallan en una situación de máxima vulnerabilidad, se debe establecer un claro régimen de derechos y deberes y se deberá velar por el cumplimiento de unos y otros, a través de mecanismos de control. El compromiso por parte de los usuarios es imprescindible para la buena marcha del programa, compromisos que se refieren fundamentalmente al pago de alquileres o cuotas y al mantenimiento en buenas condiciones de los inmuebles. En caso de

⁵⁹ Defensor del Pueblo Andaluz, op.cit.

incumplimientos se tendrán que establecer vías de solución flexibles, que desemboquen inevitablemente en la asunción de los compromisos.

Durante todo este proceso, y especialmente una vez realojados, hay que establecer un marco relacional adecuado entre los realojados y la comunidad de vecinos. El trabajo de los equipos de mediación intercultural juega en esta fase un papel central, ayudando a establecer y mantener una buena comunicación entre unos y otros, y ayudando a encontrar soluciones en caso de conflicto.

Cuando se trata de población inmigrante indocumentada se deberán articular medidas para dotar a estas personas de la **documentación** imprescindible. El primer paso es el empadronamiento, ya que de él depende la obtención de otros documentos, como por ejemplo, la tarjeta sanitaria. En este terreno, los ayuntamientos disponen de una amplia discrecionalidad y la casuística es abundante: desde los ayuntamientos que permiten el empadronamiento aun sin domicilio fijo, hasta aquellos que establecen requisitos que difícilmente pueden cumplir los habitantes de los asentamientos. El censo previo ayuda a delimitar la población y a establecer las posibles fórmulas para el empadronamiento.

La tarjeta sanitaria es el segundo documento imprescindible, que facilitará el trabajo realizado por los agentes de salud.

Muchas de las personas indocumentadas y especialmente aquellas que han entrado en España a través de las costas, no disponen de pasaporte. La adquisición de este documento es imprescindible, pero no siempre resulta fácil su adquisición. Hay países que no disponen de consulado en España o éste se encuentra en Madrid y su dotación de personal y de recursos es escasa, lo que demora y complica los trámites. Las gestiones a realizar son complejas y generalmente requieren gastos y desplazamientos que no pueden ser asumidos por los habitantes de los asentamientos. En algunos casos se podrán establecer acuerdos con los consulados para que los agentes consulares se desplacen a la población donde se halla el asentamiento y gestionen *in situ* los pasaportes. En otros casos, se deberán implementar medidas que permitan a los usuarios realizar los trámites para conseguir la documentación necesaria y llevar a cabo los desplazamientos requeridos.

En el ámbito de la **educación** hay que plantearse medidas encaminadas tanto a la población infantil como a la adulta. En el primer caso se ha de contar invariablemente con la colaboración de los centros educativos, que deberán disponer de programas de acogida de los nuevos alumnos, realizando las adaptaciones, tanto curriculares como organizativas y de recursos, necesarias para atender a una población con características especiales. La responsabilidad de estos cambios supera el nivel del centro, por lo que será necesario llegar a acuerdos con las respectivas consejerías. Los profesionales de la enseñanza también deben conocer las condiciones de vida, los hábitos y referentes culturales de estas familias con respecto a la educación, para evitar o solucionar conflictos y malentendidos que son alimentados por un déficit de conocimiento y comprensión.

Pero el trabajo educativo no finaliza en el centro escolar, sino que implica también a las familias, ya que éstas han de conocer el funcionamiento del sistema educativo y aprender a relacionarse con él, así como modificar algunos hábitos que dificultan una buena escolarización de sus hijos. Se requiere un trabajo pedagógico y de acompañamiento de estas familias, estableciendo los canales de comunicación y mediación apropiados. De nuevo el trabajo de los equipos de mediación intercultural

que intervienen en el apoyo a la comunicación entre familias y profesionales de la enseñanza se convierte en un instrumento básico.

En cuanto a los adultos, se deberán reforzar, adaptar o implementar los sistemas de formación de adultos, enfocados preferentemente al aprendizaje del idioma y al conocimiento del entorno. Para esto último se puede contar con equipos de voluntarios que acompañen a los usuarios en el conocimiento del lugar en el que viven, se pueden organizar talleres sobre temas diversos de su interés, tales como la Ley de Extranjería, conocimiento del sistema sanitario, de los servicios sociales, etc.

En el ámbito de la **salud** se deben implementar o reforzar programas especiales en los propios asentamientos tanto para la detección de posibles enfermedades entre los usuarios, como para dotarles de los conocimientos suficientes para proteger su salud (higiene, hábitos alimenticios, uso de medicamentos, etc.), y sobre la utilización adecuada del sistema público de salud. De nuevo, el trabajo de los equipos de mediación pueden ofrecer una ayuda inestimable, y muchos hospitales y centros de salud se están dotando de estos servicios, con el fin de facilitar la comunicación y la comprensión entre los profesionales de la salud y la población inmigrante.

Una de las principales dificultades de la población que vive en asentamientos es la **inserción laboral**. En el caso de inmigrantes indocumentados, nos encontramos con un verdadero *handicap*, ya que legalmente estas personas no pueden acceder al empleo ni a los sistemas de formación y capacitación profesional. El sistema público no puede entrar en contradicción consigo mismo ofreciendo orientación y empleo a quienes no tienen por ley derecho a él. Si, desde los órganos competentes, no se aplican medidas legales que permitan limitar o suprimir estas dificultades, como las que ya se han apuntado anteriormente, el trabajo a realizar por los ayuntamientos y las organizaciones sociales es muy limitado.

De todas formas, hay un primer nivel básico de información que puede ser de gran utilidad: información sobre la Ley de Extranjería, sobre la legislación laboral y condiciones laborales en los sectores predominantes de la zona, etc. Un segundo nivel permite, a través de organizaciones sociales y en base a proyectos específicos, desarrollar espacios formativos pre-laborales o de capacitación laboral que no entren por la vía de la formación ocupacional o profesional, a la que estos inmigrantes no tienen acceso. Este tipo de intervenciones, si bien no pueden solucionar el problema de la inserción laboral, sí pueden ayudar a estas personas a orientar mejor las actividades con las que obtienen recursos y dotarlos de los conocimientos que les permitan, en la medida de lo posible, contrarrestar los posibles abusos a los que están expuestos por su condición de irregulares.

Con población inmigrante documentada, las tareas a realizar son similares, aunque ampliadas y encauzadas a través de estructuras y mecanismos normalizados. Potenciar los programas de inserción laboral para población inmigrante o gitana de los que disponen algunas organizaciones sociales, promoviendo metodologías de intervención basadas en itinerarios individualizados de inserción laboral; estimular la asistencia a talleres, servicios de orientación y cursos de formación, vinculando los incentivos económicos o el acceso a determinadas prestaciones, a la asistencia y al aprovechamiento; la implementación, cuando sea necesario, de talleres o cursos específicos, adaptados a las características de esta población... son algunas de las medidas que habrá que valorar.

Por último, no hay que descuidar las medidas tendentes a estimular y reforzar los vínculos y las **relaciones sociales**, tanto en el interior del grupo como con la población autóctona. Algunas de las medidas propuestas ya avanzan en esa dirección (actividades de conocimiento del entorno, acompañamiento y mediación vecinal, etc.), pero es importante tener presente este ámbito como una línea de actuación prioritaria, ya que en gran parte el éxito del resto de actuaciones depende de la creación efectiva de vínculos y relaciones sociales. En el caso de los asentamientos formados por individuos, es importante conocer cómo se configuran sus vínculos entre ellos, con el fin de evitar intervenciones que los rompan o deterioren y de apoyarse en ellos para buscar soluciones. Entre algunos colectivos, la solidaridad interna está muy afianzada y es un valor que hay que saber utilizar a la hora de encauzar determinadas intervenciones. Localizar y lograr la colaboración de los líderes naturales, permitirá canalizar energías hacia la colaboración y la búsqueda conjunta de soluciones. La participación de los afectados en las distintas fases del programa, desde el diagnóstico participativo hasta la evaluación de los resultados supone hacerlos coparticipes y responsables de su inserción, dotándoles de un protagonismo en las decisiones que les afectan que generalmente se les niega.

Otro nivel de participación y generación de vínculos sociales es el que se desarrolla a través de actividades encaminadas a la comunicación, conocimiento y relación entre colectivos de inmigrantes y éstos y la sociedad de acogida. Talleres participativos, fiestas interculturales, exposiciones, conferencias y debates..., programados y llevados a cabo desde una perspectiva y con una metodología participativa son instrumentos que favorecen el conocimiento mutuo y la disolución de barreras y prejuicios.

Aun en otro nivel, la creación de asociaciones formadas por los integrantes de los asentamientos, y la vinculación al plan y el fortalecimiento de asociaciones de inmigrantes son otras líneas de trabajo que deben abordarse. En el caso de asentamientos de familias, el fomento del asociacionismo entre las mujeres y los jóvenes ha dado en muchas ocasiones excelentes resultados⁶⁰.

3. La aplicación de la perspectiva integral al trabajo de CEPAIM

Este segundo apartado pretende ofrecer unas reflexiones y propuestas sobre el trabajo en asentamientos desde la posición de una entidad social y partiendo de un enfoque integral. El material que se expone a continuación procede fundamentalmente de trabajo realizado por CEPAIM en el Programa de Acogida y Vivienda, aunque las orientaciones y recomendaciones que se desprenden de este trabajo tienen un carácter más general y se realizan con la intención de que puedan ser aprovechadas por otras organizaciones que realizan su trabajo en este ámbito.

Es obvio que el enfoque integral que se defiende en este documento en el abordaje del trabajo en asentamientos no puede entenderse de la misma forma desde una administración pública que desde una organización social. Un planteamiento como el expuesto en las páginas precedentes va dirigido exclusivamente a administraciones públicas, las únicas con capacidad y legitimidad para poner en marcha procesos que vinculen a todos los actores concernidos en un territorio y aglutinar los recursos económicos, técnicos y humanos necesarios. Las organizaciones sociales son una

⁶⁰ En lo referente al trabajo de participación con población inmigrante, véase: Carrasquilla, C., Seidel, S.: *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes*. Agrupación de Desarrollo Nexos. 2005.

pieza más o menos importante del engranaje, pero no pueden ser el motor ni el responsable de ponerlo en marcha.

¿Cómo podemos abordar entonces el trabajo que realiza CEPAIM (u otra organización social) desde una **perspectiva integral**? Podemos hacerlo de dos formas:

1. Partiendo de la propia estructura de la entidad en un territorio, poniendo a disposición del mismo el conjunto de programas de los que dispone la entidad, de tal manera que sobre un mismo espacio, colectivo o problemática se intervenga desde diferentes programas de forma complementaria. El grado de integralidad de la respuesta dependerá del conjunto de programas que la entidad pueda poner a disposición en un determinado territorio o problemática, del grado de complementariedad de dichos programas y de su incidencia real sobre los problemas y necesidades concretas. Así, por ejemplo, en un territorio la entidad puede tener en activo diversos proyectos y/o programas: el de acogida y vivienda, el de mediación intercultural, el de inserción laboral, etc., de forma que puedan coordinarse actividades e intervenciones que confluyan en una misma problemática, pudiendo dar respuesta a diversas dimensiones de la misma.
2. Partiendo de las necesidades de un determinado colectivo y disponiendo de un conjunto de programas y actividades diseñadas para dar respuesta a estas necesidades, aunque ello no se plasme en un territorio concreto, sino como una perspectiva global de la entidad. La integralidad la da en este caso el conjunto de actividades, proyectos y programas que se desarrollan en la entidad respecto a ese colectivo o problemática y a un enfoque de trabajo que tiende a la integralidad, aunque ésta no se consiga de manera efectiva en un espacio y momento concreto.

En ambos casos la acción integral ha de situarse previamente en la filosofía y metodología de trabajo de la entidad, ha de formar parte de sus principios de intervención, ha de ser un planteamiento estratégico que guíe y oriente la acción.

Ahora bien, como sabemos, el carácter integral de una intervención no la da la suma de muchas actuaciones diversas, sino que éstas han de estar coordinadas, ser complementarias e incidir concertadamente sobre un territorio, colectivo o problemática. En el caso de la acción sobre un territorio, el elemento clave para plasmar la perspectiva integral es el coordinador del centro. En el caso de la acción sobre las necesidades, el elemento clave es el intercambio de información sobre las respuestas que se están dando a las mismas desde los distintos territorios.

Preguntas sobre integralidad desde la perspectiva territorial

¿Los coordinadores de centro se plantean la intervención en el territorio desde la perspectiva integral? ¿Disponen de los conocimientos suficientes sobre este enfoque como para plantearse su aplicación?

¿Los coordinadores de centro disponen de la capacidad de maniobra suficiente para interrelacionar los programas en su territorio? ¿La aplicación de los programas y proyectos en un territorio es suficientemente flexible para lograr esta integralidad?

¿Se implementan en los territorios los espacios de coordinación e intercambio entre programas que faciliten el abordaje integral?

Preguntas sobre integralidad desde la perspectiva global de la entidad

¿Los técnicos y coordinadores de centro disponen de una visión de conjunto de los programas de la entidad y de sus proyectos?

¿Se han implementado a nivel de la entidad mecanismos para el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo? ¿Se favorecen estos intercambios? ¿Cómo?

¿Existe entre los técnicos y coordinadores la conciencia de trabajar en un programa más amplio y que existe la posibilidad de pedir ayuda, conocer otras formas de intervención que se estén implementando y dar a conocer las propias?

Respecto al **partenariado**, CEPAIM dispone de una amplia experiencia. La propia creación de la entidad está vinculada a esta práctica en el marco de los proyectos europeos, en donde acumula una larga experiencia de gestión partenarial, cuya expresión más reciente ha sido la dirección de la Agrupación de Desarrollo NEXOS en los proyectos Nexos y Bembea de la Iniciativa Comunitaria EQUAL.

A nivel territorial también se lleva a cabo desde diferentes programas un intenso trabajo en red, de coordinación y cooperación con otras entidades, tanto públicas como privadas.

La aplicación de este principio puede revestir en la práctica una amplia variedad de situaciones, que englobamos genéricamente con el nombre de partenariado, pero que no necesariamente se correspondería con la definición que hemos dado de este concepto en el capítulo anterior. Como recordaremos, la idea de partenariado implicaba el acuerdo de actores de distinta naturaleza para llevar a cabo un plan, programa o proyecto común en sus acciones y estrategias.

Definido de esta manera, el partenariado es más que interlocución, que no incluye acción conjunta, y menos que participación, donde cada uno tiene y forma parte de algo. Es distinto de coordinación, en la que el compromiso es más ligero y presupone una ordenación orgánica, o de colaboración, donde no necesariamente existe implicación mutua. La distinta naturaleza de los actores alejaría al partenariado del concepto de cooperación que acostumbra a definir una relación entre iguales o parecidos. Mientras que una menor cristalización jurídica y formal y por lo tanto una relación más fuerte y duradera, diferencia asociación de partenariado.

Por lo tanto, hablamos de partenariado cuando hay un acuerdo entre diferentes organizaciones para desarrollar un proyecto común. En el terreno que nos ocupa, esta situación sólo puede producirse en el marco de un plan de intervención en el territorio que difícilmente puede ser liderado por una organización social. Aunque sí pueda ser el gestor del plan, y por tanto del posible partenariado, corresponde a las administraciones públicas impulsar, implementar y promover este tipo de intervenciones.

Lo que sí encontramos en la realidad del trabajo de las organizaciones sociales, y más concretamente de CEPAIM, son distintas fórmulas de coordinación, colaboración, participación y trabajo en red, en función de las circunstancias del territorio y las organizaciones implicadas. De menos a más, se dan situaciones en las que el trabajo en común se limita al conocimiento de los servicios ofrecidos por otras entidades y a la derivación de casos, otras en las que existe una coordinación, intercambio de experiencia e información entre organizaciones tanto públicas como privadas que

actúan en un territorio, hasta la participación en redes, plataformas o mesas de participación en que se trabaja en la búsqueda de soluciones conjuntas.

Preguntas sobre partenariado

¿El trabajo en red o el desarrollo de dinámicas partenariales es un principio incorporado a la filosofía de intervención de la entidad? En caso afirmativo ¿dispone la entidad de un planteamiento estratégico para el desarrollo de este principio a nivel territorial?

¿Los coordinadores de centro y los técnicos de los programas están suficientemente capacitados para asumir tareas de coordinación e impulso de dinámicas partenariales?

¿Existe en cada territorio donde se interviene en asentamientos una estrategia explícita de coordinación o trabajo en red con otras entidades?

¿Se han analizado los factores que posibilitan o dificultan las dinámicas partenariales y el trabajo en red en el territorio?

La **Participación** es uno de los principios del Plan Estratégico de CEPAIM, en donde se especifica que se trata de *favorecer la participación activa de todos sus miembros, implicando a las personas usuarias de los servicios y dinamizando los procesos participativos como estrategias de integración*. Aparte de un principio de la entidad, también dispone de un programa para impulsarlo.

Referido al trabajo en asentamientos, se trataría de todas aquellas acciones encaminadas a lograr que sus habitantes participen de forma activa en la vida de la localidad. También aquí podemos encontrar un conjunto variado de intervenciones que van desde actividades encaminadas a ofrecer un conocimiento del entorno y del idioma, requisito básico para cualquier propuesta posterior de participación, pasando por la participación y/o la organización conjunta de actividades de carácter cultural, deportivo, lúdico, etc., hasta el fomento de la autoorganización y del asociacionismo.

En el diseño de las intervenciones también se puede contar con la participación de los usuarios, ya que si se desconoce su situación, sus necesidades y demandas concretas, una actuación que ha dado buen resultado en un territorio y momento puede fracasar en otro, por no tener en cuenta las opiniones y propuestas de los propios beneficiarios.

Difícilmente la participación de la población que vive en asentamientos puede ir más allá de los ejemplos descritos en los párrafos anteriores, a no ser que éste se enmarque en un plan territorial de mayor alcance, y que tenga como principio de intervención la participación de esta población, sea en el momento del diagnóstico, del seguimiento de las actuaciones o de la evaluación, bien sea a nivel de información, consulta o toma de decisiones.

Preguntas sobre participación

¿La participación es un principio incorporado a la filosofía de intervención de la entidad? En caso afirmativo ¿dispone la entidad de un planteamiento estratégico para el desarrollo de este principio a nivel territorial?

¿Los coordinadores de centro y los técnicos de los programas están suficientemente capacitados para impulsar dinámicas participativas en su territorio?

¿Existe en cada territorio donde se interviene en asentamientos una estrategia explícita para fomentar la participación de los usuarios del programa? ¿Qué niveles de participación es posible implementar?

¿Se han analizado los factores que facilitan o dificultan las estrategias de participación de los usuarios en el territorio?

En cuanto a la **Territorialidad**, como principio estratégico se halla incorporado en el Plan Estratégico de CEPAIM como base del trabajo que se desarrolla en los distintos programas. Desde el punto de vista organizativo el trabajo territorial se articula alrededor de los Centros, cuyos coordinadores son los encargados de la implantación territorial de los programas.

Centrándonos en la intervención en asentamientos, la territorialidad se relaciona con el carácter rural o urbano de los mismos, su acercamiento o lejanía de los espacios habitados, con los recursos disponibles, con las características de la sociedad civil y las estructuras políticas, así como con las señas identitarias y las corrientes de opinión. El territorio es la base sobre la que se actúa, y el conjunto de factores que lo definen determinará las posibilidades de intervenir en un sentido u otro.

En el trabajo concreto nos encontramos con una extensa variedad de circunstancias que van a influir en la capacidad de respuesta de la organización: desde asentamientos en zonas rurales, alejados de los centros de población, con el trabajo agrícola como único medio de subsistencia, con una escasa presencia de asociaciones y entidades de la sociedad civil, una corriente de pensamiento tendente a invisibilizar y marginalizar el fenómeno, cuyo correlato es la falta de intervención política; hasta asentamientos en zonas urbanas, en lugares céntricos o periféricos, pero suficientemente bien comunicados, con una variedad de formas de subsistencia, aunque siempre ligadas a actividades marginales y en la economía sumergida, con una tupida red de organizaciones que intervienen más o menos coordinadamente y en un entorno político que se plantea, con más o menos implicación, buscar soluciones al problema. Los dos escenarios descritos no pretenden ajustarse a ningún caso concreto y las distintas variables se combinan de múltiples maneras.

La intervención de las organizaciones sociales que actúan en los asentamientos variará en gran manera en un u otro escenario, teniendo, probablemente, que limitarse en el primero a un trabajo más centrado en el acondicionamiento físico del asentamiento y la subsistencia de los habitantes; mientras que en el segundo se pueden llevar a cabo actuaciones más decididas que afecten a las diversas dimensiones de la exclusión social.

Preguntas sobre territorialidad

¿La actuación sobre una base territorial es un principio incorporado a la filosofía de intervención de la entidad? En caso afirmativo ¿dispone la entidad de un planteamiento estratégico para el análisis de las características del territorio que permita la adaptación de los programas a dichas características?

¿Se han realizado diagnósticos en cada territorio que orienten la implementación de los programas? ¿Se dispone de personal capacitado para la realización de estos diagnósticos en cada territorio?

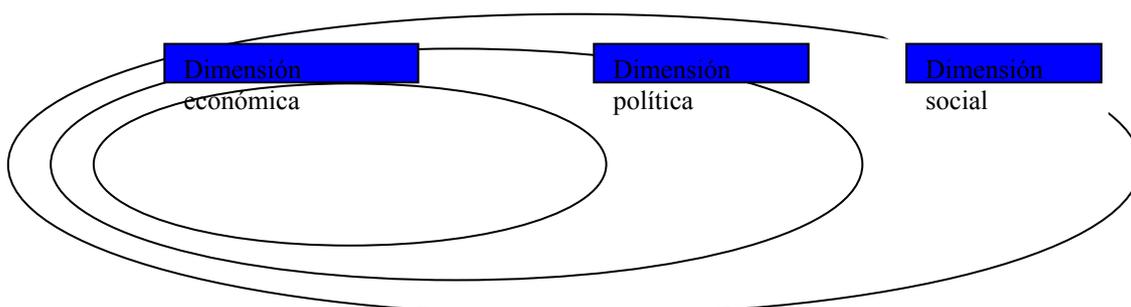
¿Los programas que se implementan en los territorios disponen de la suficiente flexibilidad como para adaptarse a las características de éstos?

¿Las actividades y/o servicios que se ofrecen en un territorio se complementan con los que prestan otras organizaciones públicas o privadas?

3.1. La implementación de actuaciones desde una perspectiva integral

En este apartado intentaremos aportar ejemplos de acciones aplicando una perspectiva integral en la que cruzamos las diversas dimensiones descritas al analizar el concepto de exclusión social (económica, política y social), con una pirámide de necesidades, en cuya base se hallan las necesidades de subsistencia (vinculadas fundamentalmente a la esfera económica), las necesidades de seguridad y protección (relacionadas especialmente con la dimensión política) y las necesidades de relación, pertenencia y participación (que se hallan preferentemente en el ámbito de la dimensión social). Hemos obviado los dos niveles superiores de la pirámide de Maslow (en la que basamos la idea de pirámide de necesidades) por considerar que suponen un tipo de necesidades cuya satisfacción no forma parte de los objetivos directos de la intervención en asentamientos.

Dimensiones de la exclusión social



Pirámide de necesidades

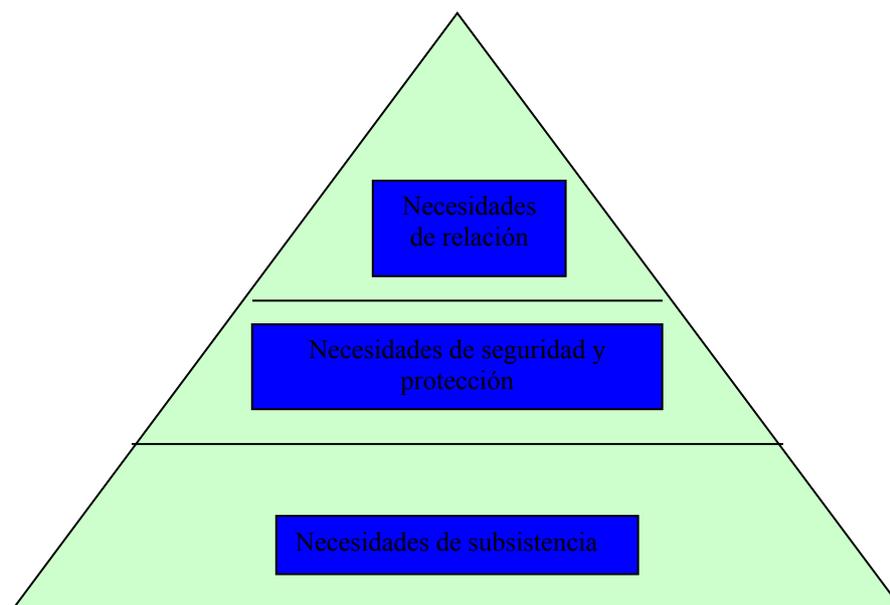


Fig. 7 Dimensiones de la exclusión social y pirámides de necesidades

Considerando el planteamiento realizado en el apartado anterior sobre el enfoque de intervención integral desde la perspectiva de una organización social, en el primer supuesto (acción integral a escala territorial), se implementarían acciones que afectarían a las tres dimensiones de la exclusión social y a los tres niveles de necesidades en un mismo territorio. En el segundo supuesto, es a nivel del conjunto de la organización o del programa de intervención que se da respuesta a las tres dimensiones de la exclusión y a los tres niveles de necesidades, aunque a escala territorial tan sólo se aborden una o dos de las dimensiones o niveles.

Aunque por regla general las actuaciones priorizan las necesidades básicas sobre las de protección y relación, en ocasiones la orientación y/o la rigidez de los programas y proyectos fuerzan la intervención hacia aspectos que pueden considerarse secundarios y dejan sin atender los más urgentes. En cualquier caso, y desde una perspectiva global de entidad, deberían clarificarse y priorizarse los espacios de intervención en función de las necesidades que cubren y el conjunto de servicios que se ofrecen en el territorio por otras entidades. A nivel territorial, no es necesario que una misma entidad aborde la satisfacción de todas las necesidades, sino que se complemente con otras y ocupe aquel espacio que queda sin cubrir. De todas formas, esto no siempre es posible y podemos encontrarnos situaciones en las que se disponga de recursos para atender necesidades de segundo y tercer nivel y queden sin atender las de primer nivel.

La siguiente matriz puede ayudar a realizar un análisis de las necesidades de intervención en un territorio, teniendo en cuenta las dimensiones de la exclusión, la pirámide de necesidades, la intervención de otras organizaciones y las de la propia entidad:

Dimensión	Necesidades	Carencias o problemáticas detectadas	Intervenciones de otras entidades	Intervenciones llevadas a cabo por CEPAIM
Económica	De supervivencia			
Política	De cobijo, protección, identidad...			
Social (relacional)	De pertenencia, aceptación, afecto.			

En la tabla y en el gráfico siguientes proponemos una aproximación al conjunto de intervenciones realizadas por CEPAIM en asentamientos, infravivienda y pisos sobreocupados distribuyendo las carencias y problemas de exclusión de la población en función de las dimensiones de la exclusión y la pirámide de necesidades.

Asentamientos de inmigrantes: una propuesta de intervención

Dimensión	Necesidades	Carencias	Intervenciones llevadas a cabo por CEPAIM
Económica	Básicas de supervivencia	Falta de alimentación o alimentación insuficiente. Ausencia de ingresos o ingresos insuficientes. Falta de trabajo.	Becas para alimentación. Facilitar comida en los asentamientos. Becas, pago de desplazamiento a otros lugares con ofertas de empleo. Formación en técnicas de búsqueda de empleo. Asesoramiento legal. Promoción de la autoorganización para la búsqueda de soluciones colectivas. Contacto con las redes socio-familiares y las asociaciones de inmigrantes.
Política	De cobijo, protección, identidad...	Falta de pasaporte, permiso de residencia y trabajo. Ordenes de expulsión. Denuncias/Juicios de empadronamiento	Asesoramiento sobre trámites y acompañamiento legal gratuito. Becas de transporte y desplazamiento. Contacto y negociación con consulados. Empadronamiento en los mismos centros de acogida.
		Desconocimiento del idioma Bajo nivel de instrucción	Cursos de idiomas en los asentamientos o en las propias sedes. Coordinación/Derivación hacia otras entidades (otras asociaciones, escuelas de adultos...).
		Falta de alojamiento. Alojamiento en infravivienda. Hacinamiento, pisos sobrecapados Falta de suministros (agua, luz...) Escasa implicación de los ayuntamientos para adecuar el entorno de los asentamientos Negativa por parte de los dueños a alquilar viviendas a indocumentados Desalojos forzosos	Centros de acogida. Acuerdos y becas para el alojamiento en pisos de familiares o compatriotas. Becas y/o avales para el alquiler de pisos por los propios inmigrantes. Facilitar electrodomésticos básicos (cocina, nevera...). Adecuar asentamientos. Recoger basura, etc. Mediación para la superación de las barreras en el acceso a la vivienda. Mediación con las fuerzas del orden y las autoridades para evitar los desalojos. Coordinación con otras entidades
		Falta de tarjeta sanitaria. Deterioro físico debido al trabajo o a las malas condiciones de vida (mala alimentación, frío, humedad). Enfermedades o accidentes leves (ej. gripes, quemaduras, cortes...) o graves (ej. tuberculosis). Precio elevado de los medicamentos. Estrés, depresión, alcoholismo, drogadicción.	Asesoramiento y trámites para conseguir la tarjeta sanitaria, o derivación hacia estructuras sanitarias que no la piden. Visita de equipos sanitarios en asentamientos o acompañamiento/derivación hacia estructuras sanitarias. Información, sensibilización, distribución de profilácticos. Convalecencia en centros de acogida o ayuda específica en asentamiento. Distribución fármacos que no necesitan prescripción y cuenta abierta en farmacias para los que la necesitan. Contacto y derivación hacia estructuras sanitarias, sensibilización. Charlas, mejora de las condiciones de vida.
Social (relacional)	De pertenencia, aceptación, afecto.	Escasa presencia de organizaciones de inmigrantes. Falta de contacto con otras personas del colectivo. Antagonismos, enfrentamientos en los asentamientos.	Apoyo a la creación de organizaciones y contacto y colaboración con otras entidades de inmigrantes. Refuerzo del papel de un eventual líder/representante del grupo. Mediación comunitaria.
		Rechazo de los vecinos (a causa de ruidos, malos olores). Escasa relación con autóctonos. Aislamiento o lejanía de los servicios, recursos y/o trabajo, Falta de conocimiento del territorio y de sus recursos.	Mediación comunitaria. Campañas de sensibilización, actividades lúdicas. Acercamiento de los recursos a los asentamientos, billetes de transporte público para alcanzar los recursos, campañas de educación vial, distribución de chalecos reflectantes. Búsqueda de alternativas con otras entidades. Actividades de conocimiento del entorno.

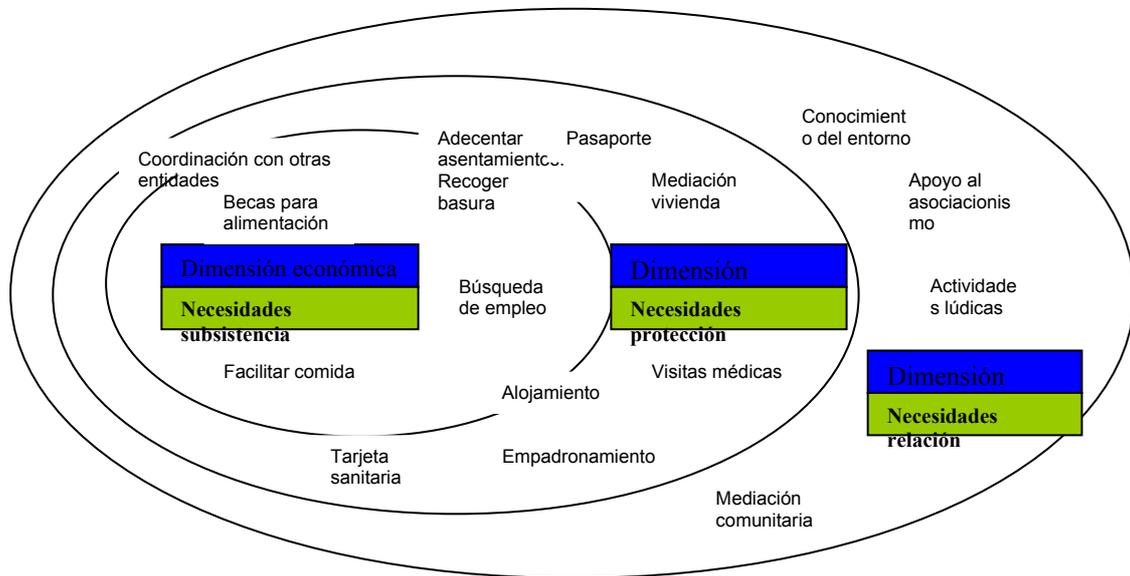


Fig. 8 Síntesis de la intervención integral desde la perspectiva de la entidad social