

# EVALUACION DE LAS POLITICAS DE REALOJO Y ERRADICACION DEL CHABOLISMO EN LA CIUDAD DE ZARAGOZA

MERCEDES NICOLAS LIZAMA

mercedesnicolas@hotmail.com

## RESUMEN

Los programas de realojo e inserción de la población chabolista constituyen actuaciones pioneras en la acción social y en la profesión de Trabajo Social, escasamente estudiadas.

El chabolismo constituye un fenómeno social complejo, multidimensional, donde confluyen múltiples factores como la dificultad de acceso a una vivienda digna, la exclusión social de sus ocupantes, la ocupación de espacios estigmatizados, así como actitudes de rechazo e incompreensión del resto de la ciudadanía.

Se trata de un fenómeno dinámico que se transforma en el espacio y en el tiempo. Actualmente se observan nuevas tendencias habitacionales, asentamientos de menores dimensiones, más dispersos con menos ocupantes, así como incremento del chabolismo vertical. La población gitana autónoma sigue predominando, seguida de población de etnia gitana de origen portugués y de países del Este, y población extranjera.

Las intervenciones en materia de realojo en Zaragoza han conseguido unos logros significativos pero también presentan una serie de aspectos negativos, analizados todos ellos en esta evaluación.

Actualmente existe un proceso de infravaloración del fenómeno. La problemática de la vivienda se ha extendido a población no marginal, ocasionando que el chabolismo pase a un segundo plano, desapareciendo prácticamente de las agendas políticas. Por otro lado, la mayoría de estas familias sufren una ruptura con la sociedad, y presentan serias dificultades de integración social. Todo ello está provocando su expulsión de los sistemas de protección social. Sin duda un reto para la profesión de Trabajo Social.

## PALABRAS CLAVE

Chabolismo. Infravivienda. Política de realojo.

## INTRODUCCIÓN

El chabolismo constituye un fenómeno social complejo dada la concatenación de múltiples factores como la dificultad de acceso a una vivienda digna, la situación de exclusión social de sus ocupantes, la ocupación de espacios estigmatizados y excluyentes, así como las actitudes de rechazo de la ciudadanía.

Los programas de erradicación del chabolismo se inician en 1980 en la ciudad de Zaragoza y han constituido actuaciones pioneras en la acción social y en la profesión de Trabajo Social. Se ha conseguido una

reducción del chabolismo, pero se mantiene con importantes transformaciones.

El chabolismo lejos de desaparecer, se transforma y evoluciona. Esto hace necesario investigar sobre el fenómeno del chabolismo, sobre sus causas y consecuencias, sobre sus ocupantes y sobre los procesos de exclusión residencial. Se parte de la necesidad de sistematizar y visualizar un fenómeno social poco estudiado y evaluar la política de realojo en la ciudad de Zaragoza, con el fin de avanzar en el conocimiento acumulado, ofrecer retroalimentación sobre la acción, sugerir mejoras y establecer parámetros para atender la situación actual.

Este estudio ha puesto de manifiesto el importante impacto que han tenido estas medidas en el acceso a la vivienda normalizada y en otras áreas del desarrollo personal como la educación, la salud, el empleo y la participación en la sociedad de las familias chabolistas, y en el proceso de integración y normalización social del pueblo gitano.

## **OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS DE PARTIDA**

El objetivo general consiste en reconstruir y evaluar la política pública de realojo y erradicación de chabolismo en Zaragoza, desde sus comienzos en 1980.

Los objetivos específicos se concretan en los siguientes:

- Analizar la magnitud y características del chabolismo y su evolución en Zaragoza.
- Identificar los agentes involucrados. Determinar su grado de influencia, sus intereses, dificultades o problemas asociados.
- Evaluar la implementación y gestión, el nivel de eficacia de la política de realojo en la ciudad de Zaragoza.
- Analizar el proceso de inserción social de la población beneficiaria.
- Valorar el impacto.
- Introducir la perspectiva de género

## **METODOLOGÍA**

Desde el pluralismo, se han combinando e integrando diferentes enfoques metodológicos y técnicas que adquieran un carácter de complementariedad y de enriquecimiento. La evaluación de políticas públicas requiere establecer una triangulación tanto de fuentes de información como de métodos y técnicas a aplicar (Feinstein, 2007).

Esta investigación ha optado por el modelo de evaluación propuesto por Ligeró (2011), que integra el enfoque basado en criterios, emitiendo un juicio interpretativo en cada uno de ellos, con la evaluación orientada por la teoría. La metodología utilizada ha sido el Marco Lógico y llevado a cabo una evaluación expost, participativa e integral que incluye todas las fases del ciclo: el diseño, la implementación, los resultados y los impactos.

Se ha incorporado un enfoque de género, atendiendo a su especificidad en este ámbito.

Las técnicas cualitativas empleadas han sido: análisis documental, entrevistas semiestructuradas a 31 informantes clave (cargos políticos, presidentes y cargos directivos de las asociaciones gitanas, responsables técnicos, coordinadores de programas, profesionales y técnicos como trabajadores sociales, educadores sociales, mediadores...) También se han realizado doce entrevistas en profundidad a personas beneficiarias de los programas de realojo. Y tres grupos de discusión, dos de ellos a personas beneficiarias de los distintos programas, y un tercero compuesto de diez profesionales y técnicos implicados directa o indirectamente en los programas de erradicación de chabolismo. Entre las variables: analizadas se encuentran: proceso histórico, relevancia, pertinencia, coherencia, implementación, organización y gestión, participación, vivienda de realojo, proceso de inserción de sus ocupantes, prevención, repercusiones e impacto.

La metodología cuantitativa se ha realizado mediante la explotación de las bases de datos y expedientes disponibles procedentes del seguimiento de la evaluación del programa de las familias beneficiarias, se han utilizado las escalas de evaluación cumplimentadas por los/as profesionales encargados del seguimiento y con entrevista a las familias. Este análisis se ha realizado a las personas realojadas en el Programa 2002-2013 (54 familias - 269 personas).

## **LA EVOLUCIÓN DEL CHABOLISMO Y DE LAS POLÍTICAS DE ERRADICACIÓN Y REALOJO EN LA CIUDAD DE ZARAGOZA**

En la evolución de este fenómeno se pueden distinguir varias fases.

### **DE 1950 A 1978**

La segunda mitad del siglo XX, a raíz del proceso de éxodo rural, provocó un considerable incremento demográfico y urbanístico. Durante estos años, Zaragoza tiene que hacer frente a la escasez de vivienda, facilitar alojamiento a la población obrera fue uno de los grandes retos. El periodo de mayor actividad de construcción de viviendas sociales fue la década de los 50 a los 60 en distintos barrios de la ciudad (Ruiz y Rubio del Val, 2006).

En esta misma época la población gitana inicia un proceso de sedentarización. En Aragón, se asientan en distintos municipios, pero un gran número lo hará en Zaragoza. Su llegada estuvo influenciada por el proceso de urbanización, pero también por las presiones que sufrían en las zonas rurales, con tintes de persecución y trato vejatorio; la ciudad les permitiría diluir el excesivo control.

El acceso de la población gitana a la vivienda fue especialmente complejo (Laparra et al., 2011). De hecho pocas personas gitanas accedieron a las viviendas sociales protegidas. La policía ejercía una fuerte presión y cuando se asentaban en un espacio eran desalojados. Con el tiempo la presión policial disminuyó dando lugar a la consolidación de asentamientos chabolistas.

El mayor enclave chabolista se situó en el Barrio de la Paz, conocido con el nombre de “las Graveras”. Otras zonas chabolistas estaban en Almozara, Casco Histórico, en orillas del Ebro y del Gallego, Miralbueno y Oliver.

A comienzos de los años 70, el fenómeno del chabolismo, ya era un problema de índole social y urbanística en muchos municipios españoles, siendo más acentuado en aquellas ciudades con mayor crecimiento industrial. Las primeras actuaciones públicas para su erradicación se desarrollaron en las provincias de

Madrid, Barcelona, Guadalajara, Málaga, Santa Cruz de Tenerife y Sevilla. En 1973 el Instituto Nacional de la Vivienda las amplió a 16 provincias españolas, incluida Zaragoza, que contaba con 200 chabolas con una estimación de 1.200 personas, mayoritariamente de etnia gitana.

A finales de 1975, el MOPU ofreció construir 200 viviendas para la Erradicación del Chabolismo en la que la financiación de la construcción se haría a cargo del Instituto Nacional de la Vivienda cediendo luego las viviendas al Ayuntamiento para su administración y mantenimiento. La Caja de Ahorros de Zaragoza se encargó de la compra de un solar en La Paz. A pesar de ello, existe un inmovilismo institucional, y será el asociacionismo vecinal de la ciudad quien reivindique la aplicación del plan.

Las asociaciones vecinales se convirtieron en un foro de debate sobre la concepción del estado y el ejercicio de la ciudadanía, constituyéndose en agentes de cambio social y facilitadores de la mejora de las condiciones de vida de los vecinos (Gómez Bahillo, 2006). El problema de la infravivienda y del chabolismo va a ser uno de sus temas reivindicativos.

La población gitana también había iniciado un proceso asociativo reivindicativo, en primer lugar a través de la participación en los Secretariados Gitanos de la mano de la Iglesia Católica, y posteriormente, a partir de la Ley de Asociaciones, a través de movimiento asociativo gitano aconfesional. El 14 de noviembre de 1975, se constituyó la Asociación denominada Promoción Cultural e Integración Social “La Paz”, Pro Gitanos, asociación que desempeñará un papel decisivo en los programas de erradicación de chabolismo en la ciudad.

La Iglesia asumió un protagonismo en lo que respecta a la atención social dirigida a los gitanos y al chabolismo, protagonismo que continuará en la década siguiente y se irá perdiendo progresivamente a medida que pasa el tiempo. La Iglesia no llegará a desvincularse completamente, manteniendo su actividad, a través de Caritas Diocesana.

## **LLEGADA DE LA DEMOCRACIA**

Durante estos años se inicia un proceso de implantación de los Sistemas de Protección Social. En el Ayuntamiento de Zaragoza, en 1980 se inicia la creación de los centros municipales primeros. Se creó el Servicio de Minorías Étnicas quien se responsabilizará de las actuaciones en materia de erradicación de chabolismo, problema que afectaba al 80% de la población gitana. Las primeras tareas fueron la de elaborar un censo, realizar informes sociales, seguimiento social de las familias y facilitar el acceso a viviendas de realojo. Posteriormente llevaron a cabo el seguimiento escolar de la población infantil marginada a través de un convenio entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el entonces Ministerio de Educación y Ciencia, el seguimiento socio-familiar de familias gitanas marginadas provenientes en su mayoría de los asentamientos gitanos de Quinta Julieta, Bombarda, Montemolín, Mercazaragoza y García Márquez y el Programa de Autoempleo, en convenio entre Ayuntamiento de Zaragoza, Diputación General de Aragón y Caritas.

La conflictividad social de los años 70, el carácter reivindicativo de la sociedad civil, el surgimiento de los movimientos sociales, el reconocimiento de una serie de derechos sociales, la obligatoriedad de los poderes públicos en dar respuesta, van a ser algunos de los elementos claves que provocaron que en los años ochenta se firmase un Convenio de colaboración interinstitucional, el primer Plan de Erradicación del Chabolismo en la ciudad.

El 4 de junio de 1980 se firma este Convenio conocido como “Convenio de la Aljafería”, donde las entidades firmantes (Ayuntamiento de Zaragoza, la Diputación Provincial de Zaragoza, la Delegación Provincial

del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de la Provincia de Zaragoza, el Arzobispado de Zaragoza y la Asociación de Promoción Gitana de Zaragoza “La Paz”) acuerdan aunar sus esfuerzos para erradicar el chabolismo. La temporalidad se fijó de 1980 a 1982, pero se prorrogaría un año más al comprobar que este tiempo se manifestaba claramente insuficiente. La gestión del programa se formaliza a través de una Comisión Mixta

Este Plan contemplaba algunos elementos claves que van a permanecer en la mayoría de los programas posteriores: realización de un censo, implicación de distintos actores y prevención.

La falta de viviendas protagonizó la actuación, apenas incidiendo en la planificación, ni en la intervención socioeducativa. Se decidió empezar por el asentamiento de mayores dimensiones ubicado en el distrito de la Paz, “Las Graveras”, su desalojo se hará efectivo en 1982, realojando a 210 familias, alrededor de 850-1000 personas en 115 viviendas adosadas en el nuevo emplazamiento denominado “Quinta Julieta”, enseguida foco de gran conflictividad.

A pesar de la ampliación del programa en un año más no se consiguió el cumplimiento de la totalidad de los objetivos planteados. Así en 1984 se firma un nuevo Convenio de Erradicación del Chabolismo y la Vivienda Degradada. Se amplía la duración en tres años. Se parte del convencimiento de institucionalizar cauces para atender las viviendas degradadas y la atención completa de las minorías marginadas en lo social, económico y cultural, antes, durante y después de su mejora de vivienda.

En el barrio de Oliver había alrededor de veinte chabolas. Las familias se alojaron en 32 viviendas, con carácter provisional, a las que se denominó “bloques grises”. La obra comenzó en diciembre de 1983 y el realojo finalizó en 1987. El proceso de deterioro de estas viviendas constituyéndose en un nuevo gueto obligaría a iniciar un nuevo proceso de realojo.

Se realizaron intervenciones con carácter inconexo, puntual y movidos, en muchas ocasiones, por presiones vecinales, urbanísticas o por situaciones no previstas, que llevaron a la toma de decisiones precipitadas. Situaciones inesperadas como el incendio de un grupo de chabolas de La Bombarda llevo a su realojo en el antiguo colegio Calixto Ariño. La necesidad de finalizar la urbanización del Polígono/ACTUR-Puente Santiago, unido a la llegada del Papa Juan Pablo II en 1982, precipitó el desalojo de las familias del Barrio de Ortilla-Ranillas con medidas que no gustaron a los vecinos. También en esta ocasión se ponen en marcha soluciones alternativas como la construcción de barracones en Mercazaragoza y la rehabilitación de las chabolas a la espera de la adjudicación de viviendas definitivas.

El Instituto del Suelo y de la Vivienda de Aragón empezó a construir en 1982 cincuenta viviendas en el barrio de Miralbueno, en la Pza. de las Peñetas. Por presiones vecinales y por cuestionamiento de los criterios de concentración étnica, se adjudicaron en 1986 a mitad de familias etnia gitana y mitad población no gitana. Las familias gitanas que ocuparon estas viviendas procedían principalmente del Casco Viejo y de Ranillas.

El traspaso de competencias en materia de vivienda del Gobierno Central a los Gobiernos Autonómicos afectó a la implicación de las distintas administraciones en la ejecución de los proyectos, el MOPU no llegó a construir el total de viviendas acordado. En estos años se producirá un “baile interinstitucional” de cesión de terrenos y viviendas. El 13 de junio de 1986, se ceden las viviendas de protección pública de titularidad del ISVA al Ayuntamiento de Zaragoza, el cual se hizo cargo de la terminación de las obras pendientes, de su administración y conservación y de la adjudicación de las viviendas, del seguimiento social y tuvo

que hacer frente a los problemas derivados del realojo ejecutado en los distritos de La Paz y Oliver, que se habían constituido en nuevos asentamientos chabolistas, lo que obligó a reiniciar otros programas de erradicación.

En 1988 se procedió al inicio del desmantelamiento de Quinta Julieta que duraría dos años, dada su complejidad. La nueva intervención en Oliver se pospondrá en el tiempo, hasta el año 2001.

Este periodo se caracteriza por la enorme conflictividad social entre payos y gitanos. En varios barrios (Torrero, Oliver, Actur...) hubo reivindicaciones políticas y manifestaciones de los vecinos en contra del pueblo gitano. Los medios de comunicación se hacen eco de estos conflictos, son numerosos los artículos de la prensa local y nacional que recogen continuos acontecimientos de discriminación hacia la población gitana.

### **DÉCADA DE LOS 90. PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA INTERVENCIÓN FRENTE AL CHABOLISMO**

Las quejas vecinales, las presiones de las asociaciones gitanas, el fracaso de muchas de las acciones desarrolladas en la primera fase de intervención en materia de erradicación de chabolismo en la ciudad van a suponer un punto de inflexión en las actuaciones futuras.

En este período, las nuevas actuaciones van a ir dirigidas a los asentamientos chabolistas que todavía perduran en la ciudad, alrededor de setenta chabolas (localizadas en el Bajo Aragón, Mercazaragoza, el Gállego, etc.) y unas cuarenta familias en viviendas degradadas (como las treinta y tres de la Camisera, en el barrio Oliver, o las once alojadas en el antiguo Colegio Calixto Ariño). Otras catorce familias vivían en la zona de Cogullada, en barracones proporcionados siete años antes, por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Se ponen en marcha varios programas que presentan características muy diversas, pero siguen manteniendo un carácter aislado, sin enmarcarse en una planificación general. A pesar de ello, reflejan un cambio radical respecto a la época inicial, el realojo pasará a ir unido al desarrollo de un trabajo comunitario y de intervención socio-familiar. En 1992, se aprueba el Programa de Erradicación de Chabolismo "Calixto Ariño". En 1994, se inicia el proyecto de Cogullada y Río Ara.

Si el papel de las asociaciones vecinales había sido importante en los programas anteriores, en 1992 adquiere mayor protagonismo en el realojo de las familias de Las Fuentes-Montemolín. La Asociación de Vecinos de Las Fuentes asume la gestión junto a Caritas Diocesana y la Asociación de Promoción Gitana, contando con la colaboración del Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno Autónomo,

Se empieza a aplicar una nueva modalidad de realojo: la compraventa de la vivienda con precio aplazado, gestionado por la Sociedad Municipal de vivienda.

Se sigue manteniendo colaboración y coordinación entre Gobierno de Aragón y Ayuntamiento de Zaragoza, pero va a ser este último quien adquiera el protagonismo que mantendrá hasta el momento actual, desde el Área de Servicios Sociales junto a la Sociedad Municipal de la Vivienda, iniciándose un proceso de fuerte colaboración entre ambos departamentos.

La erradicación del chabolismo en el Ayuntamiento de Zaragoza durante este segundo período se enmarca en el Plan Municipal de Servicios Sociales (1990-1994). Entre los principios que inspiran este Plan se encuentran el de normalización e integración, por ello se contempla que los recursos sociales municipales de los que pueden disponer el colectivo de minorías étnicas sean los mismos, y en las mismas condiciones

que los que se ofrecen a la población general. Ello provocó que en 1991 desapareciese el área de Minorías étnicas.

## **APARICIÓN DE NUEVOS ASENTAMIENTOS CHABOLISTAS EN LOS COMIENZOS DEL SIGLO XXI**

Durante los primeros años del nuevo siglo se va a dar continuidad a alguno de los programas de chabolismo anteriores.

En Oliver, el proceso de realojo de los “bloques grises se había alargado demasiado en el tiempo. Para finalizarlo se estableció una estrecha colaboración entre la Asociación de Promoción gitana y el Ayuntamiento de Zaragoza, a través del Área de Acción Social, la Sociedad Municipal de Rehabilitación urbana y el Plan integral de Oliver. El realojo se hizo de manera progresiva, comenzó en 2003 y finalizó en 2007. De las 44 familias, doce de ellas se realojaron en 12 dúplex construidos en la misma zona en régimen de compra-venta plazo aplazado. Al resto de familias se les realojo en viviendas compradas para tal fin.

Por otro lado, el Ayuntamiento tenía un problema con la gestión y el seguimiento de las viviendas que habían sido destinadas a familias chabolistas. Entre estos problemas se encontraba la necesidad de acondicionamiento, la inexistencia de seguimiento del cobro de los alquileres, falta de actualización de contratos de alquiler e irregularidades en la titularidad, muchos inquilinos habían cedido las viviendas a otras familias sin notificación al Ayuntamiento. Para dar solución a las dificultades y problemas se consideró oportuno que la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza asumiese su gestión integral, y se procedió a la cesión de estas viviendas a favor de esta Sociedad, en el año 2001.

Unido a los problemas ocasionados por los programas anteriores, se detecta el levantamiento de nuevos asentamientos chabolistas de dimensiones preocupantes, con un elevado número de menores, en nulas condiciones de habitabilidad que generó una oleada de protestas y petición de soluciones, por parte de las Juntas de Distrito Las Fuentes, la Alcaldía del barrio rural de Miralbueno, así como de los profesionales de Servicios Sociales municipales y de entidades sociales como Cáritas Diocesana.

En 2002, se inicia un trabajo de carácter comunitario, participativo, planificado y de estrecha colaboración interinstitucional, el cual parte de un análisis detallado de la problemática existente, de la reflexión y del análisis de las experiencias anteriores. Se realiza una propuesta técnica basada en una planificación consensuada por todas las partes implicadas. Como respuesta a este trabajo, durante 2003-2007 se desarrolla un programa de erradicación de chabolismo liderado por la Administración a través de D.G.A, Departamento de Menores y el Ayuntamiento de Zaragoza: Servicios de Acción Social y Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda. También colaboraron la Asociación de Promoción Gitana, Cáritas Diocesana y Fundación Federico Ozanam. Se lleva a cabo una intervención socioeducativa en el barrio de Miralbueno en camino del Pílon, con una población de 25 familias y 112 personas, en los solares próximos al Pabellón Príncipe Felipe, con 24 familias y en el asentamiento del Río Gallego, con una población de 9 familias y 40 personas. Para ello se contó con un equipo de profesionales que se dedicaba de manera exclusiva a este Programa. Las familias se realojaron en vivienda de altura, en régimen de alquiler, proporcionadas por la Sociedad Municipal de la Vivienda. Estas medidas se completaron con el realojo temporal de las familias más carenciales en los aspectos personales y socio económicos, se habilitó un solar con viviendas prefabricadas donde se alojó a estas familias llevando a cabo un intenso programa socio educativo. Se contemplaba un tercer proyecto, una Acampada Regulada, con el objeto de dar alojamiento temporal a familias feriantes que vivían en viviendas móviles; no obstante, este proyecto no llegó a ponerse en marcha.

Durante 2008-2012 se inicia un nuevo programa de actuación, con un carácter continuista respecto al anterior. Se desarrollará con los mismos planteamientos, pero en esta ocasión, sin utilizar viviendas provisionales, la intervención en dos nuevos asentamientos chabolistas de la ciudad de Zaragoza así como el seguimiento de las actuaciones iniciadas del programa anterior. Se procede al realojo en vivienda de altura de las familias del asentamiento ubicado en Camino de Enmedio y Recinto Ferial, en el entorno del Pabellón Municipal de Deportes Príncipe Felipe y del asentamiento ubicado en Carretera de Cogullada, en las inmediaciones del Mercazaragoza.

En 2010, el Gobierno de Aragón aprueba el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012 el cual recoge la posibilidad de financiar las actuaciones destinadas a la erradicación del chabolismo. Zaragoza será el primer Ayuntamiento que recibe subvención para la ejecución del programa iniciado en el marco del Plan 2009-2012.

A comienzos de 2012, todas las familias son realojadas y se cierran los enclaves chabolistas y se continúa con el seguimiento socioeducativo.

El éxito alcanzado fue aprovechado por algunos sectores políticos para dar por finalizada las actuaciones en materia de chabolismo en la ciudad.

La crisis económica va a tener unos efectos negativos en el ámbito de vivienda, entre ellos, el repunte y surgimiento de nuevas situaciones de chabolismo e infravivienda, a lo largo de 2012 y 2013. En 2013, el Ayuntamiento de Zaragoza pone en marcha del Programa de Atención Social en Situaciones de Infravivienda y elabora el Mapa de Chabolismo-Infravivienda en la ciudad de Zaragoza-2013<sup>1</sup>, según el cual el problema afectaba a 219 personas, 94 familias. Este proceso concluyó con la aprobación del 15 de mayo de 2014, de la Estrategia Municipal para la Inserción social de colectivos en situación de exclusión residencial. Erradicación del Chabolismo (2014-2020), la cual contempla cinco líneas de acción: elaboración y desarrollo de Planes específicos de Erradicación del chabolismo o situaciones similares, integración e inserción social, acceso a una vivienda digna, prevención y Participación- Dinamización socio-comunitaria. Se mantiene la colaboración con la Asociación de Promoción Gitana, la Fundación Federico Ozanam y Caritas.

## **RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

En Zaragoza, el chabolismo alcanza su máxima representación en los años 70. Su erradicación se inicia en 1980, en los diez primeros años se realojan a 209 familias, lo que representan el 78,3% de las situaciones de chabolismo de la ciudad. En el año 2010 se consigue erradicar, pero esta situación se mantiene durante poco tiempo, ya que entre 2012 y 2013, se produce un repunte. De las 1200 personas chabolista de 1980 en 2013 pasan a 219. En 2106 se contabilizan alrededor de 180 personas, de las cuales casi una tercera parte son menores.

A lo largo de estos años se han adjudicado 482 viviendas con varias modalidades. 153 fueron construidas para este fin, aunque únicamente 87 fueron ocupadas por población chabolista; debido a las presiones vecinales, y a las propias valoraciones técnicas que aconsejaban dispersar a algunas familias evitando, por un lado, procesos de segregación étnica en determinados barrios y por otro, posibles conflictos vecinales. Respecto al régimen de tenencia, predomina la modalidad de compra. La opción de alquiler social representa el 44,4% y es la mejor valorada por los técnicos, no obstante señalan que no puede ser la única alternativa

---

1. Esta Investigación obtuvo el Premio de Investigación Cátedra Zaragoza Vivienda 2013 en la modalidad de trabajo sobre la ciudad de Zaragoza.

ya que por las características de estas viviendas (tamaño, localización, criterios de acceso...) en ocasiones no da respuesta a las necesidades de las personas en situación de chabolismo.

La primera intervención “Quinta Julieta”, realojo de un gran poblado gitano en un espacio común, resultó un fracaso al constituirse en un nuevo gueto; ello marcó un cambio de enfoque. El 68,65% de las viviendas de realojo responden al criterio de dispersión étnica y geográfica, no obstante, algunas intervenciones posteriores no seguirán este criterio por motivos como la escasez de vivienda o por presiones de las asociaciones gitanas.

En distintas experiencias nacionales ha quedado demostrado los efectos negativos de la construcción de barrios o poblados de transición, que terminan convirtiéndose en guetos (Rodríguez, 2002); como “Quinta Julieta” en Torrero y “Bloques Grises” de Oliver. Los alojamientos provisionales en Zaragoza (254) carecían de adecuadas condiciones de habitabilidad, y se han utilizado por falta de vivienda disponible, por presiones vecinales y sociales, y por prioridades urbanísticas, no por objetivos de inclusión social. A excepción del programa 2002-2007, en esta ocasión tenían carácter educativo. Dicha intervención estuvo bien planificada y ejecutada, y su evaluación arroja buenos resultados en cuanto al proceso de inserción alcanzado.

Entre los agentes implicados con mayor protagonismo destacan el Ayuntamiento de Zaragoza, el Gobierno de Aragón y las asociaciones gitanas, aunque su grado de compromiso, influencia y liderazgo no ha sido siempre el mismo. La participación del Ayuntamiento, tanto a nivel de Servicios Sociales como de la Sociedad Municipal de la Vivienda es valorada muy positivamente, y el papel del IASS, y en concreto, del Departamento de Menores como necesario e imprescindible. En general, es reclamada una mayor participación y colaboración de las Administraciones central y autonómica. Ha existido una gran implicación de la sociedad civil. El paternariado en la gestión ha sido valorado como uno de los aspectos más positivos e innovadores.

La estructura organizativa es débil y no consolidada. Esta inestabilidad organizativa repercute a nivel funcional, supone un alto grado de incertidumbre y ha sido considerada como una falta de compromiso institucional en la búsqueda de soluciones definitivas.

La toma de decisión sobre los criterios de concentración/dispersión, la inadecuada temporalidad en el desarrollo de los proyectos, los censos y todo lo relativo a la tenencia de la vivienda han resultado ser los cuatro aspectos más “politizados”. Las presiones sociales de las asociaciones vecinales y gitanas, los intereses políticos, económicos y urbanísticos y la indefinición política han impedido que los criterios fijados de actuación se mantuviesen, lo que ha supuesto desconexión e inconsistencia entre proyectos. Se han descuidado los problemas urbanísticos, las dificultades de mantenimiento de la vivienda y las actitudes de discriminación en la sociedad y en las propias instituciones.

Respecto a los resultados relacionados con la inserción de sus ocupantes, señalar que la escolarización ha alcanzado prácticamente el 100 por 100. Los niveles de absentismo, se mantienen altos, aunque existe una disminución frente a los datos observados en el inicio del programa. Un problema grave es el fracaso y retraso escolar. Se han encontrado diferencias respecto al género; las niñas obtendrían menores tasas de absentismo y de fracaso escolar que los niños. Existen canales de coordinación formales, tales como las comisiones de absentismo escolar. Se observan limitaciones como la adaptación curricular, las ayudas de becas, escaso apoyo escolar, etc. En el ámbito sanitario también se aprecian cambios significativos, prácticamente la mayoría dispone de tarjeta sanitaria, se relacionan con el centro de salud de manera satisfactoria, mantienen controles médicos y pediátricos, ha aumentado la planificación familiar y los calendarios de

vacunaciones están al día en porcentajes aceptables. Existe un control de las toxicomanías en la mayoría de los casos. Hay un problema no resuelto que son las enfermedades mentales, difíciles de aceptar y tratar, y que obstaculizan los procesos de inserción.

Las acciones sobre empleabilidad (cursos de formación, empleo protegido...) se muestran poco eficaces. A pesar de ello, se han conseguido logros como la regularización de la venta ambulante, la formación laboral, el carnet de conducir, la especialización en profesiones normalmente ligadas a la construcción; así como la adquisición de habilidades y normas laborales. Tampoco es valorada como satisfactoria la consecución de los objetivos en materia económica; si bien se ha conseguido consolidar ingresos a través de prestaciones económicas. Su situación económica es deficitaria, son familias que viven en la inseguridad económica permanente.

La valoración sobre el grado de influencia en la mejora de las condiciones de vida de la población gitana es muy positiva. Los impactos más significativos han sido la generalización de la escolarización de los niños y niñas de etnia gitana, el descenso del absentismo, la incorporación de la mujer al sistema educativo, la normalización en el ámbito sanitario, una mejor inserción laboral, unos bajos niveles de chabolismo y un grado aceptable de convivencia vecinal. No obstante, este tipo de política ha consolidado estereotipos negativos hacia la población gitana y posicionamientos racistas en algunos sectores de la población.

La población femenina objeto de este programa sufre una notable desigualdad y discriminación. Tienen baja autoestima y sus posibilidades de mejora ante una comunidad basada en relaciones de dominación y violencia y con fuertes niveles de control social son mínimas. Los profesionales reconocen su papel colaborador donde un gran número de acciones y medidas concretas se dirigen a ellas.

La prevención ha sido concebida desde el inicio como un elemento imprescindible, sin embargo, ha sido valorada como un eslabón débil en este tipo de políticas.

## **CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES**

Las intervenciones realizadas en materia de realojo en la ciudad han conseguido unos logros significativos pero también presentan una serie de aspectos negativos, algunos de ellos compartidos por otras experiencias nacionales, y que vienen a confirmar lo que algunos autores (Agullo et al., 2004, Río Ruiz, 2014). denominan “sombras en la política de realojo”.

El problema del chabolismo tiene un carácter multidimensional y dinámico. Se trata de un fenómeno en el que confluyen diversas dimensiones y que se transforma en el espacio y en el tiempo. Actualmente se observan nuevas tendencias habitacionales, asentamientos de menores dimensiones, más dispersos y de menor número de ocupantes. Si bien la población gitana autónoma sigue predominando se han incorporado población de etnia gitana de origen portugués y últimamente procedente de países del Este. La población extranjera representa casi un 20%, se trata de población de nacionalidad argelina, marroquí y de países del Este.

Existen situaciones frontera entre las distintas modalidades de exclusión residencial, que hacen difícil cuantificar y comparar el fenómeno en distintos municipios, ello junto a priorizar otras problemáticas de vivienda, ha contribuido a que a partir de la segunda década de este siglo, se esté produciendo un proceso de invisibilidad o de infravaloración de la magnitud de este problema. La problemática de la vivienda se ha extendido a un conjunto de población no marginal, lo que ha provocado que el problema de chabolismo

pase a un segundo lugar, desapareciendo de las agendas políticas, así como el incremento de estrategias habitacionales de la población marginal donde la “patada a la puerta” es una alternativa que provoca retrocesos en los procesos de normalización y de integración social.

No existe un modelo ideal de vivienda de realojo, ni se ha logrado demostrar que a un determinado tipo de vivienda se corresponden mejores resultados de inclusión social. Uno de los aprendizajes de este trabajo es la confirmación de que ante un problema complejo no se pueden arbitrar soluciones únicas e iguales para todos los casos, las respuestas habitacionales de realojo deben ser variadas y adaptadas a las situaciones particulares.

La vivienda sin programa de intervención socioeducativa no garantiza resultados a medio y largo plazo. Una situación de deterioro residencial actúa como un factor de vulnerabilidad y exclusión social; pero por sí sola, la vivienda no garantiza un proceso de integración. La vivienda es un factor fundamental en el proceso de inserción social, pero no es el único. Por ello, lo social y lo residencial deben integrarse como un todo (Cortés et al., 2008). El trabajo socioeducativo y de mediación constituye una pieza clave en este tipo de actuaciones. No obstante, la inexistencia de suficientes viviendas de realojo, próximas a los recursos, así como, su adjudicación en el momento considerado oportuno por el equipo profesional, son elementos determinantes en el éxito de las intervenciones.

Las familias chabolistas son familias multiproblemáticas, muy jóvenes, con un alto grado de cronificación y de difícil pronóstico; probablemente requerirán de trabajo educativo generacional. Algunas familias presentan un proceso de inclusión caracterizado por “ganancias y pérdidas”. Se encuentran en procesos de exclusión social severa, que requieren de intervención social especializada y continuada en el tiempo. Uno de los elementos más preocupante es la reproducción del fenómeno chabolista, la exclusión “heredada” por los niños y niñas y la reproducción de un estilo de vida marginal, que no étnico, obligan a que las intervenciones hacia los menores tengan un carácter prioritario.

Las características del fenómeno requieren de la responsabilidad pública en su abordaje. Dicha responsabilidad tiene que ser compartida con los propios afectados, sus representantes y entidades sociales. La corresponsabilidad en la intervención, es la única posibilidad de obtener resultados positivos a corto, medio y largo plazo.

La prevención es uno de los pilares más descuidados. La inadecuada y deficitaria actuación sobre las causas es uno de los “puntos negros” de este tipo de intervención pública (Leal, 2002). La prevención debe contemplar la detección precoz de nuevos asentamientos para impedir su consolidación y actuar sobre las causas potenciales.

La población femenina sufre una triple discriminación: por ser mujer, por pertenecer a una determinada etnia y por el mero hecho de ser chabolista. A pesar de ello, esto no ha sido una limitación para que se hayan convertido en agentes influyentes de cambio dentro del conjunto de la población afectada. Estas mujeres sufren problemas específicos, pero gozan de enormes potencialidades.

El “miedo” marca las decisiones políticas. Las políticas de realojo son políticas impopulares; la sociedad se debate, por un lado, entre los deseos de erradicar la pobreza y apoyar al excluido, y por otro, entre la inconformidad que genera el reparto de unos recursos públicos disminuidos y escasos. En la base de este hecho se encuentran, en muchas ocasiones, actitudes racistas y discriminatorias. Por otro lado, el miedo al efecto llamada, a lo que hagan o dejen de hacer otros municipios y comunidades autónomas sobre este

asunto, condiciona la implementación de las políticas de realojo en el territorio.

Como apunta Subirats (2005), las pautas socioeconómicas y socioculturales de las personas se han alterado en estos últimos años. Se observa una polarización “dentro/fuera” que implica que determinados colectivos, sufran una ruptura con la sociedad, alejándose de los mínimos básicos para posibilitar la integración social. Algunas de las familias que viven en chabolas, proceden de fracasos de políticas de realojo anteriores, que son expulsadas y excluidas incluso de los sistemas de protección social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agulló, E., Cabo, J., Capa, M. Rodríguez, J. y Sánchez C. (2004). Erradicación del chabolismo y integración social de los Gitanos en Avilés. Ediciones de la Universidad de Oviedo.
- Cortés, L., Antón, F., Martínez, C. y Navarrete, J. (2008). Lecciones y enseñanzas de la intervención pública sobre la exclusión residencial. *Trabajo Social Hoy*, 27-40.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. España: ICE.
- Gómez Bahillo, C. (2006) Organizaciones vecinales y participación ciudadana. El caso de la ciudad de Zaragoza. *RIO, Revista Internacional de Organizaciones*, número 0, pp. 45-64.
- Laparra, M. (coord) (2011). Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Leal, J. (2002). Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. *Revista Española de Sociología*, No 2, 59-76.
- Ligero, J.A. (2011): Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa. Documento de Trabajo nº 15. Serie CECOD. Madrid: CEU Ediciones.
- Río Ruiz, M. (2014). Políticas de realojo, comunidad gitana y conflictos urbanos en España (1980-2000). *Quid 16. Revista de Área de Estudios Urbanos*, (4), 34-61.
- Rodríguez, I. (2002). La relevancia de la vivienda en los procesos de inclusión social con la Comunidad Gitana. *Gitanos: Pensamiento y Cultura*, (16), 20-24.
- Ruiz, L. y Rubio, J. (2006). Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de conjuntos urbanos de interés. Zaragoza: Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.
- Subirats, J. (2005). Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de las políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz: Revista de economía vasca*, 18-37.