

10 ciot

Valencia, 17, 18 y 19 de noviembre de 2021

www.10ciot.org



Departamento de
 Planificación Territorial,
 Vivienda y Transportes

PATROCINAN

JUNTA DE EXTREMADURA

Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio
 Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio

Gobierno de Navarra
 Departamento de Ordenación
 del Territorio, Vivienda, Paisaje
 y Proyectos Estratégicos



Nafarroako Gobernua
 Lurralde Antolamenduko,
 Etxebizitzako, Paisaiako eta Proiektu
 Estrategikoetako Departamentua

COLABORAN



ESCUOLA TÉCNICA SUPERIOR
 DE INGENIERÍA DE CAMINOS,
 CANALES Y PUERTOS

COMPROMETIDA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



UNIVERSITAT
 POLITÈCNICA
 DE VALÈNCIA



UNIVERSITAT
 ID@VALÈNCIA



INSTITUT
 INTERUNIVERSITARI DE
 DESENVOLUPAMENT LOCAL

Entidades colaboradoras



COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS,
CANALES Y PUERTOS



AGENDA URBANA
VALENCIANA



Wolters Kluwer

VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA [Logo]

Facultat de Ciències Socials

Colaboradores científicos

- Asociación para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades (ASYPS)
- Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Autónoma de México (UNAM)
- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Demarcación de la Comunitat Valenciana
- Departamento de Urbanismo de la UPV
- Departamento de Geografía de la UVEG
- Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A (GESPLAN, Gobierno de Canarias)
- Grupo de Investigación en Urbanismo, Arquitectura y Sostenibilidad (GIAU+S) de la Universidad Politécnica de Madrid
- Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la UVEG
- Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid
- Programa de Posgrado em Desenvolvemento Regional, Universidad de Santa Cruz do Sul-Brasil (UNISC)
- Universidad de Oviedo

Comité organizador



Arcadi España García.
Conseller de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana



Immaculada Orozco Ripoll.
Secretaria autonómica de Política Territorial, Urbanismo y Paisaje. Generalitat Valenciana



Miguel de Los Toyos Nazabal.
Viceconsejero de Planificación Territorial y Agenda Urbana. Gobierno de Euskadi



Joaquín Farinós Dasí.
Presidente de FUNDICOT



Antonio Serrano Rodríguez.
Fundador y anterior Presidente de FUNDICOT



Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe. Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura



Izaskun Abril Olaetxea.
Directora General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra

Comité científico

Alonso Ibáñez, María Rosario
Universidad de Oviedo

Arenillas Parra, Teresa
Arquitecta. Pres. Club Debates Urbanos

Domenech Gregori, Vicente
Dr. Geógrafo. Generalitat Valenciana

Dómine Redondo, Vicente
Ingeniero CCP. Generalitat Valenciana

Farinós Dasí, Joaquín
Universitat de València

Gielen, Eric
Universidad Politécnica de Valencia

Gómez Jiménez, María Luisa
Universidad de Málaga

González Medina, Moneyba
Universidad Autónoma de Madrid

Latasa Zaballos, Itxaro
Universidad del País Vasco

Olcina Cantos, Jorge
Universidad de Alicante

Palencia Jiménez, Sergio
Universidad Politécnica de Valencia

Ortega Delgado, Margarita
Arquitecta. FUNDICOT

Prada Llorente, Esther
Universidad Politécnica de Madrid

Rando Burgos, Esther
Universidad de Málaga

Santos Ganges, Luis
IUU. Universidad de Valladolid

Serrano Rodríguez, Antonio
Ingeniero CCP. Economista. FUNDICOT

Torner Borda, José María
Universidad Politécnica de Valencia

Nota del editor:

Las ponencias recogidas en esta obra reflejan fielmente el contenido de los trabajos enviados por sus autores.

Esta fidelidad se refiere tanto al desarrollo de los trabajos como a sus elementos complementarios. Los autores son los únicos responsables de los contenidos de las ponencias.

Edita:

Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT

ISBN: 978-84-9133-414-9

DOI: 10.7203/PUV-OA-414-9

Políticas territoriales de integración. Proceso de erradicación del chabolismo en Castilla y León y necesidad de perspectivas integrales

Jesús García Araque¹

Resumen

El objeto de estudio de este trabajo son las políticas de cohesión territorial que buscan incidir en los espacios más marginales del territorio. Se pretende conocer si se aplica una perspectiva integral que considere los aspectos sociales y desde cuando se hace así. Surge la duda de si se continúa prestando excesiva atención en las intervenciones a aspectos urbanísticos y residenciales, y poco a los sociales, como así se ha hecho en el pasado. Se analiza documentalmente la evolución de dichas políticas y su impacto en un espacio concreto, como es la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para descubrir que realmente se están tratando de forma integral los espacios marginales, si bien, desde hace muy poco tiempo.

Abstract

The object of study of this work are territorial cohesion policies that seek to influence the most marginal areas of the territory. It is intended to know if a comprehensive perspective is applied that considers social aspects and from when this has been done. The question arises as to whether excessive attention continues to be paid in interventions to urban and residential aspects, and little to social aspects, as has been done in the past. The evolution of these policies and their impact in a specific space, such as the Autonomous Community of Castilla y León, are analyzed in a documentary way to discover that marginal spaces are really being treated in an integral way, although, for a very short time.

Palabras clave

Políticas territoriales, espacio desfavorecido, segregación, chabolas.

Keywords

Territorial policies, disadvantaged space, segregation, Shacks.

¹ Doctor en Geografía, Investigador Postdoctoral y Docente en la Universidad de Valladolid. jesus.garcia@uva.es

1. Introducción

La población desfavorecida tiende a concentrarse en espacios en los que predomina la pobreza y la exclusión, que se encuentran segregados del entorno en el que se ubican. Con vistas a solventar este problema, se diseñan estrategias y actuaciones públicas para mejorar o erradicar estos enclaves, así como la calidad de vida de sus pobladores.

La intervención territorial para mejorar territorios con problemas es una temática de gran actualidad a la que se presta atención desde diferentes niveles de gobierno, tanto por la incidencia de las crisis de 2008 y 2020, que han incrementado la desigualdad, como por el aumento de la población urbana, dado que es en las ciudades y en su entorno más inmediato donde suelen concentrarse los ámbitos marginales y segregados.

Desde la UE diferentes documentos ponen sobre aviso al respecto de la necesidad de reducir desequilibrios territoriales, haciendo especial alusión a las áreas urbanas. Entre ellos, destaca la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010), puesto que debe ser tenida en cuenta a la hora de realizar cualquier política en la UE. Dicha estrategia alerta sobre la existencia de áreas y ciudadanos con problemas que pueden llegar a desequilibrar al resto del territorio o imposibilitar su correcto funcionamiento.

Para evitarlo, se implementan diferentes tipos de estrategias, las cuales, han ido evolucionando con el paso del tiempo. Hasta etapas muy recientes, el tratamiento de los espacios desfavorecidos se ha realizado prestando atención por separado a los factores que son desencadenantes del problema y otorgando especial trascendencia a las cuestiones residenciales y urbanísticas, pero dejando de lado los aspectos sociales.

El tratamiento integral de los territorios con vistas a su mejora es una perspectiva de aplicación reciente. Asimismo, no siempre se aplica, aunque sea la visión más extendida y así lo requieran las normativas y estrategias destinadas a efectos de mejorar el entorno. De forma similar, los espacios más marginales han visto cómo han evolucionado los procedimientos dedicados a su supresión.

Con objeto de determinar si en la práctica se ha visto modificada la perspectiva de las intervenciones y se prestan igual atención a las cuestiones sociales que al resto de factores, se ha analizado las formas de intervención y el tratamiento dado a los asentamientos chabolistas de la región de Castilla y León, ya que se considera que al ser esta tipología residencial la expresión máxima de la vulnerabilidad y el desfavorecimiento, las conclusiones obtenidas pueden ser aplicables a entornos cuya vulnerabilidad sea elevada, pero de menor magnitud.

Se ha realizado una revisión bibliográfica de documentos técnicos y científicos, normativa y artículos publicados en prensa que contemplen el tratamiento dado a los espacios vulnerables y, en especial, al chabolismo de la comunidad autónoma considerada, por ser la situación de marginalidad y segregación espacial más extrema. El objetivo final de la investigación es conocer si realmente se produce un tratamiento integral de los espacios marginales en Castilla y León y desde cuándo se hace de esta manera.

2. Reciente incorporación del enfoque integral en las estrategias de intervención de ámbitos urbanos desfavorecidos

El tratamiento otorgado en España a los espacios urbanos con problemas y a la población que los habita se ha modificado con el paso del tiempo, mediante la aplicación de diversas orientaciones de intervención. Inicialmente, el tratamiento difería en función de la localización y el tipo de espacio a intervenir, hasta establecerse la actual predominancia de actuaciones

integrales, que no distinguen tipologías espaciales y atienden cualquier superficie urbana con problemas.

Cabe destacar que, en todo caso, en las acciones llevadas a cabo hasta los años noventa los problemas socioeconómicos de los residentes en zonas deprimidas eran tratados de forma separada a los problemas residenciales. Considerando que el concepto de inclusión social y la consiguiente promoción de este factor todavía no se hallaban extendidos (Laparra *et al* 2007; Bernal, 2012), ni lo estarían hasta la década de los noventa, el tratamiento de la marginalidad se limitaba a la paliación de las necesidades básicas. Paralelamente a la implantación en España de los Servicios Sociales y a la expansión de la perspectiva de la inclusión social, con excepción de los ocasionales programas integrales de los ARUs, la mayoría de procesos de integración de la población residente en los espacios desfavorecidos se llevan a cabo mediante acciones aisladas e independientes de las actuaciones urbanísticas y residenciales.

Las primeras políticas destinadas a mejorar la situación de los barrios desfavorecidos comenzaron a aplicarse hace casi dos siglos. A mediados del siglo XIX, los barrios obreros situados en el interior de las ciudades industrializadas españolas y europeas llevaron a los gobiernos a plantear acciones al respecto. Las primeras estrategias consistieron en medidas urbanísticas destinadas a higienizar la ciudad por medio de la implantación de servicios de agua y saneamiento, pero sin prestar atención a la situación social y económica de los barrios en cuestión (Arias, 2000).

Durante esa misma época, un nuevo fenómeno se extiende por el exterior de la ciudad consolidada, en la periferia de los entornos urbanos nacionales. La inmigración rural hacia las ciudades crea una demanda que no puede satisfacerse, tanto por falta de viviendas en el casco urbano como por las carencias económicas de los recién llegados. En gran cantidad de ciudades se instalaron en zonas alejadas del centro, donde construyeron infraviviendas de corte chabolista sin servicios básicos fuera de los tradicionales límites, en áreas sin urbanización. La consecuencia fue la generación de espacios altamente marginales, que fueron conocidos por arrabales primero, y suburbios más tarde.

Hasta los años setenta, se abordaron los problemas de los barrios desfavorecidos como si todas las dificultades de sus pobladores estuvieran asociadas a la vivienda. La principal y única atención social a estos ámbitos era la beneficencia.

Desde la década de 1930 algunos ayuntamientos promovieron planes municipales que pretendían mejorar la urbanización de algunos suburbios, con la finalidad de que formaran parte de la ciudad, pero tan solo en unos pocos barrios se hizo efectiva la propuesta.

Con objeto de afrontar el problema residencial y mejorar la situación que se pudieran abandonar los arrabales, se elaboraron figuras legislativas que ofrecían alojamientos baratos en renta o propiedad a población desfavorecida, con gran diversidad de formatos y denominaciones. No obstante, hasta 1963 se desarrollaron pocas viviendas de estas características y su ofrecimiento no pasó de ser testimonial. Así ocurrió con la Ley de 12 de junio de 1911, sobre habitaciones baratas e higiénicas; Ley de 10 de diciembre de 1921, de casas baratas; Ley de 19 de abril de 1939 de viviendas protegidas y Ley de 15 julio de 1954 de viviendas de rentas limitadas (Montes, Paredes, Villanueva, 1976). Se erigieron diversas operaciones urbanísticas y arquitectónicas con diversidad de denominaciones, algunas de tan baja calidad que fueron derribadas veinte años más tarde; como fue el caso de algunos barrios de absorción y de los conocidos como poblados mínimos.

Bajo el impulso de la creación del Ministerio de Vivienda en 1956, las viviendas de rentas limitadas y las viviendas subvencionadas, creadas las segundas por Decreto de 24 de junio de 1955, conseguirían beneficiar a más familias, pero sin llegar a solventar el problema. Para evitar la confusión que suponía la diversidad de figuras, en 1968 se crea una única categoría de vivienda de protección oficial que, con modificaciones y actualizaciones, perviviría hasta los años ochenta del siglo XX.

En la mayoría de casos, se ejecutaban promociones de reducida calidad, si bien, no puede olvidarse que en algunas ocasiones también se desarrollaron complejos en barrios urbanizados bien surtidos de espacios públicos y equipamientos. No obstante, tanto en unos como en otros, casi por norma general, los problemas socioeconómicos permanecieron pese a la mejora residencial. Muchos autores identifican la gran mayoría de los barrios desfavorecidos que perviven a lo largo del siglo XXI con ese tipo de promociones (García Cuesta, 2000; Hernández Aja -Coord.-, 2007).

El tratamiento de la *guetificación* de la periferia se limitó durante muchas décadas a impedir su expansión territorial y a ocasionales procesos de mejora urbanística. Leyes de ordenación urbana municipales, especialmente la ley del suelo de 1956, regulaban la autorización de las licencias de parcelación y prohibía la urbanización y edificación sin licencia, permitiendo la destrucción de las obras realizadas. Montes, Paredes y Villanueva (1976) constatan que los Ayuntamientos entraron en una fase de “*política de tolerancia represiva*”, en la que se derribaban algunas chabolas pero se toleraban la mayoría, que en ocasiones se levantaban en el transcurso de una noche.

Durante los años sesenta la administración franquista aplicó las primeras políticas de realojo y planes para la erradicación del chabolismo. Anteriormente, las intervenciones consistieron en el derribo de viviendas de manera improvisada, sin previo aviso y sin aportar soluciones a cambio. Los Ayuntamientos fueron desarrollando Planes para erradicar el chabolismo durante las décadas siguientes; tomando como referencia los diversos planes nacionales de vivienda, comenzando por el Plan nacional de vivienda de 1961, así como por las directrices referidas en sucesivas leyes del suelo. Los poblados con infraviviendas eran derribados y la población desalojada era acogida en nuevas construcciones. La casi totalidad de los pobladores de las chabolas se unificaban en un nuevo espacio, generando así un nuevo asentamiento marginal.

Las políticas de realojo continuaron con la misma dinámica en los años 1970-80. El problema de los barrios más desfavorecidos de las ciudades se seguía planteando como una cuestión de mala calidad de las viviendas y de mal funcionamiento del mercado en la oferta de viviendas baratas. Se incidió en las mejoras urbanísticas sobre promociones de vivienda de construcción relativamente reciente en barrios situados en una primera periferia, entre los centros históricos y las zonas suburbanas exteriores, tanto de promoción privada como pública.

Cabe recordar que no solamente la población marginal sufría de carencias urbanísticas durante esa etapa. También muchas zonas residenciales en las que habitaban pobladores de clase media carecían de urbanización e infraestructuras y servicios básicos. Una vez adheridos a la UE, con el refuerzo de su financiación se potenciaron las inversiones en infraestructuras sanitarias, educativas y se elaboraron planes de desarrollo industrial en la idea de que el empleo y la riqueza terminarían por extenderse al conjunto de la población.

De este modo, más allá de lo que ocurría en las zonas periféricas, de manera similar durante esta etapa las intervenciones sobre la ciudad consolidada se centraron en procesos de mejora de la urbanización de las calles y en la creación y mejora de infraestructuras, que beneficiaron principalmente a las clases medio-bajas que residían en barrios obreros sin urbanizar.

En los años noventa se alcanza la conclusión de que las mejoras urbanísticas y las operaciones de realojo de los ciudadanos residentes en ámbitos marginales no resolvían las situaciones de desfavorecimiento, al mantenerse el desempleo y la escasez de recursos en los segmentos de población más vulnerables. Como consecuencia, desde este momento comienzan a desarrollarse las primeras experiencias de intervención integral, que, con el tiempo, llegarían a convertirse en la forma de actuación más extendida. Asimismo, se cambia la dinámica de agrupamiento tras los desalojos de zonas chabolistas y desde entonces se procede en multitud de ocasiones a la dispersión por diferentes puntos de la ciudad de los habitantes desalojados, si bien, la estrategia puede diferir en función de cada Ayuntamiento.

La figura conocida como ARI (Áreas de Rehabilitación Integral), desarrollada a partir del Real Decreto sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, vendría a cambiar la perspectiva (Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio). Los ARI pueden formar parte de planes municipales o autonómicos y señalan áreas concretas a mejorar y planifican la intervención, con un punto de vista integral que incluye medidas sociales y económicas. A pesar del interés que suscita la llegada de una nueva visión, las acciones de este tipo, que se anticiparon a la consideración multidimensional imperante en la actualidad, no pasaron de ser minoritarias durante los primeros años.

La inmensa mayoría de las intervenciones, tanto en España como en el resto de Europa, apostaban por un tratamiento sectorial, principalmente mediante operaciones urbanísticas o edificatorias, con intervenciones sociales independientes y realizadas desde otros ámbitos (Heath, Tiedell, 2013). Si bien se incorpora el término “integral”, la realidad es que las primeras actuaciones de los ARI se centraron esencialmente en la ordenación urbana y en la intervención en la edificación.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que la figura de los ARI distinguía entre espacios periféricos y centrales. Así lo constatan Hernández, Matesanz, Rodríguez-Suarez y García (2017), quienes refieren que las primeras dieciséis actuaciones se focalizaron en los cascos históricos del centro urbano. No sería hasta la aparición del Plan de Rehabilitación del casco antiguo de Santiago de Compostela en 1990, que se efectúe un proceso de carácter global; y hasta 1992 cuando se generalizaría la consideración de variadas dimensiones. La distinción a la hora de actuar se difuminaría cuando se comienzan a desarrollar acciones de rehabilitación integral por primera vez en la periferia de las ciudades, en zonas de elevada degradación socio-económica, dejando atrás la perspectiva patrimonial sobre la vivienda y la ciudad.

La generalización de un cambio de perspectiva hacia la promoción de la ciudad de forma integral llegaría a raíz de la crisis económica, cuando emerge una nueva concepción de hacer ciudad que pretende romper con el modelo expansionista anterior. La UE comenzó a apostar desde entonces por la intervención en la ciudad consolidada de forma integral como estrategia de las políticas urbanas, con vistas a mantener las poblaciones residentes y mejorar su calidad de vida.

Sitúan Hernández, Matesanz, Rodríguez-Suarez y García (2017) la crisis inmobiliaria y la imposibilidad transitoria de seguir produciendo nuevas viviendas como causa del cambio de tendencia. En este nuevo marco, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007 se adelanta en un año a la crisis y se sitúa como referencia conceptual, al fomentar una “política integrada de desarrollo urbano” y prestar atención a los “barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad”. Continúa incidiendo en esa perspectiva la Declaración de Toledo de 2010, aprobada en la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano que se llevó a cabo el 22 de junio de dicho año.

En el ámbito nacional se suman a la nueva tendencia la Ley del Suelo aprobada por RD 2/2008, de 20 de junio y el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Todos estos documentos impulsan la necesidad de cambiar de modelo intervencionista de forma definitiva y apostar por el tratamiento conjunto en toda intervención de forma multidimensional. Estas normativas supusieron el impulso definitivo en Europa y España al abandono del enfoque sectorial de los problemas urbanos en general y de los espacios marginales en particular.

3. Enfoque integral en Castilla y León en el tratamiento de las situaciones más extremas de vulnerabilidad

El mencionado abandono del enfoque sectorial que durante décadas ha motivado que se trataran de manera independiente los problemas sociales de aquellos de tipo residencial y

urbanístico, pudiera únicamente haberse producido de forma teórica. Se podría pensar que, en la práctica, son muchos los espacios desfavorecidos que no reciben un tratamiento integral y la cuestión social queda un tanto de lado, dando lugar a una persistencia de la situación de los colectivos afectados. El análisis de las medidas tomadas en estos ámbitos en Castilla y León en los últimos años pone de manifiesto que se ha tratado el tema en las dos direcciones, si bien, mayoritariamente mediante intervenciones integrales, que sitúan a Castilla y León como una Comunidad Autónoma que ejemplariza la forma correcta de trabajar la inserción de los grupos más marginales.

3.1 *Participación de Castilla y León en la perspectiva comunitaria y nacional*

Si bien las actuaciones desplegadas desde la Junta de Castilla y León para erradicar el chabolismo comenzaron hace dos décadas, no fue hasta 2011 cuando se planificaron actuaciones integrales. El Programa de prevención de la marginalidad iniciado en 2000 permitió firmar veintitrés convenios en doce ciudades, con lo que se consiguió suprimir diversos asentamientos chabolistas; sin embargo, no incorporaba obligatoriedad de cumplir con procesos de inserción social (Junta de Castilla y León, 2019).

No sería hasta el cercano año 2011 cuando se cambia de perspectiva. Tomando como referencia la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007 y la Carta de Toledo de 2010, en Castilla y León se aprueba en 2011 el Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León (PRICYL). Dicho plan denuncia la prevalencia de la perspectiva patrimonial que se había mantenido en la región hasta entonces, centrada en la práctica rehabilitadora de entornos históricos y en el abandono de las zonas desfavorecidas sin valor arquitectónico. De este modo, nos encontramos con que la promoción de políticas integrales en la región data tan solo de una década.

El documento en cuestión reclama una intervención sostenible y multidisciplinar que debe comenzar con un diagnóstico que permita conocer los entornos a intervenir, que vaya más allá de las edificaciones, infraestructuras y espacios públicos, para finalizar con una estrategia que permita “detener el deterioro del tejido urbano y social, preservar sus valores patrimoniales, reforzar la cohesión social y favorecer la actividad económica” (Junta de Castilla y León, 2011: 14).

En cuanto a los espacios de mayor vulnerabilidad se refiere, especifica que las acciones de erradicación de la infravivienda y el chabolismo deben acompañarse de actuaciones integrales de desarrollo social y económico del territorio.

Tras la aprobación de la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León en 2016, como documento que sirve de orientación en la actualidad a los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana de la Comunidad, se continúa con la misma línea (Junta de Castilla y León, 2016).

El programa de realojo que se viene implementando desde entonces implica a la FSG, Consejería de Fomento y Medio Ambiente y los diferentes Gobiernos municipales. Desde 2016 se ha implicado a doce ayuntamientos de la región², con lo que se ha facilitado el acceso a la vivienda a varios centenares de familias desalojadas.

A partir de las estrategias estatal y regional desarrolladas al respecto, se observa que las actuaciones llevadas en cabo en la Comunidad de Castilla y León sobre los espacios urbanos

² El Programa de Realojo de Familias Gitanas se ha desarrollado a través de 23 convenios en 12 ciudades de Castilla y León y los ayuntamientos de: Ávila, Aranda de Duero, Burgos, Miranda de Ebro, Cacabelos, León, Ponferrada, Palencia, Segovia, Peñafiel, Valladolid y Zamora.

más marginales en los últimos años han sido, en su mayoría, ejemplares. Refleja la Fundación Secretariado Gitano (FSG) que se desconoce con exactitud el número de chabolas que persisten ocupadas en su inmensa mayoría por población gitana. Teniendo en cuenta que la inmensa mayoría del chabolismo se asocia a la presencia de familias de etnia gitana, desde FSG cuantifican en sesenta las infraviviendas de corte chabolista que persisten en la región. Esta cifra supone un poco más del 1% del total de 5.292 viviendas con población gitana. Hay que tener en cuenta que FSG calcula que el dato nacional se sitúa en un 2,5% (Fundación Secretariado Gitano, 2021a).

A priori, evidentemente teniendo en cuenta que sería deseable que la cantidad de guetos sin servicios mínimos se redujera a cero, se antojan unas cifras reducidas si tenemos en cuenta que la región cuenta con cerca de 2,5 millones de habitantes.

El cálculo relativo a 2007 muestra una importante reducción, puesto que había ciento trece infraviviendas de estas características en Castilla y León, que suponían un 3% de los hogares de la población de etnia gitana regionales. A mediados de 2021, los últimos restos del chabolismo castellano-leonés se reparten de la siguiente manera: quince chabolas en la provincia de Burgos y en León, diez en Salamanca, siete en Palencia y Zamora y seis en Valladolid. Por su parte, Segovia, Soria y Ávila no registran ningún asentamiento de este tipo.



Imagen 1. Poblado chabolista de Juana Jugán. Último asentamiento de este tipo que persiste en Valladolid, en EL que residen seis familias desde el año 1979. Imagen tomada de El Diario de Valladolid³.

La Junta de Castilla y León adquirió en 2019 el compromiso de erradicar el fenómeno por completo. En un acto realizado junto a representantes de FSG y de la Federación Regional de Municipios y Provincias, dejó claro que, además de alojamiento, se comprometen a ofrecer recursos para favorecer la integración sociolaboral de las familias que faltan por reubicar fuera de este tipo de asentamientos.

³ Imagen tomada del *Diario de Valladolid* el 8-10-2021. Disponible en: <https://diariodevalladolid.elmundo.es/articulo/valladolid/cuarenta-inviernos-tablones/20180129090000243508.html>

El presidente de FSG se muestra conforme con la propuesta, pero ve necesario abordar el problema de los barrios segregados y atajar lo que califica como “chabolismo en altura”, producido cuando se reside en infraviviendas que no reúnen las condiciones de habitabilidad necesarias, sin ser necesario por ello que sean chabolas. Cifra el fenómeno en un 8,41% en Castilla y León y un 8,63% en España de las personas de etnia gitana. Se sobreentiende de esta llamada de alerta que queda camino por recorrer, pero también se deduce que se está transitando en la forma adecuada desde el año 2011.

3.2 Intervenciones destacables en la región

Un claro paradigma de buena *praxis* en la Comunidad lo encontramos en la ciudad de Segovia, con el derribo de las infraviviendas ubicadas en la Carretera de Madrona y de El Tejerín, espacios que a lo largo de algo más de tres décadas acogieron a decenas de familias de etnia gitana que vivieron segregadas del conjunto urbano en refugios improvisados con ausencia de las más mínimas condiciones de habitabilidad. No en vano, el programa de realojo puesto en marcha por el Gobierno municipal, en colaboración con la FSG de Castilla y León y financiado por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, recibió el premio Hábitat Dubai 2014 que otorga la ONU por favorecer la inclusión social.

El realojo se vio vinculado a un programa de acompañamiento social a las familias afectadas. La participación en el programa implicaba aceptar un contrato social entre las familias desalojadas y un equipo de técnicos, con compromisos respecto a la participación social, educación, empleo, entre otras cuestiones. Según se indica la FSG, el éxito de la experiencia fue debida a la combinación de las políticas sociales y de infraestructuras, así como por la colaboración entre distintas entidades: Técnicos de FSG, técnicos de la corporación local y profesionales de los Servicios Sociales (Fundación Secretariado Gitano, 2021b).



Imagen 2. Derribo de las últimas dos viviendas de El Tejerín (Segovia), el 11 de junio de 2010. Imagen tomada de la Fundación secretariado Gitano⁴.

⁴ Imagen tomada de Fundación Secretariado Gitano el 8-10-2021. Disponible en: <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/52001.html>

Otro caso sobre el que se puede llamar la atención es el proceso que se está llevando a cabo en la actualidad para erradicar en Burgos el poblado chabolista más grande de Castilla y León, ubicado al borde de la antigua carretera de Quintanadueñas. Se estima que residen en “el encuentro” 15 familias, conformadas por alrededor de un centenar de miembros. El Ayuntamiento de la capital burgalesa (Ayuntamiento de Burgos, 2021) ha anunciado recientemente la contratación mediante concurso público de viviendas destinadas al realojo “en ejercicio de la competencia municipal en materia de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Desde el Ayuntamiento se ha anunciado el compromiso de erradicar el chabolismo y de acabar con dicho enclave. El proceso se ha visto acompañado por la puesta en marcha del programa municipal DUAL, que ofrece educación familiar y busca potenciar y promover la inclusión social y política de las personas que habitan en chabolas, prefabricadas, caravanas e infraviviendas.

Llama la atención como el convenio firmado por la Junta y el Ayuntamiento, además de reflejar el montante económico y la intención de desarrollar actuaciones de mediación y re-inserción social, también menciona que las familias desalojadas residirán en distintos puntos de la ciudad. De esta forma, se contempla otra ruptura con el pasado, dado que hasta muy cercano el siglo XXI, la costumbre en este tipo de procesos era la reagrupación posterior (Ayuntamiento de Burgos y Junta de Castilla y León, 2021).

Se puede obtener una prueba de la poca eficacia de los realojos sin tratamiento social en el hecho de que anteriormente se había realojado a algunas familias fuera de El Encuentro, pero sin la implementación de programas de acompañamiento. Como refleja la prensa al respecto, varias de estas familias terminaron por regresar al poblado poco tiempo después⁵.

4. Conclusiones

Llama la atención lo reciente que se sitúa en el tiempo el planteamiento de optar por medidas integrales para interceder sobre los espacios más marginales de España, donde se concentra la población más vulnerable. Si bien los conceptos de vulnerabilidad y exclusión ya incorporaban una comprensión multidimensional desde mediados de los noventa, y se había planteado el concepto de rehabilitación integral unos pocos años antes, a la hora de actuar sobre el territorio en busca de alcanzar una necesaria equidad nos podemos remontar hasta hace poco más de una década.

Tan solo hace una década que se ha puesto en práctica en Castilla y León, sin embargo, a pesar del poco tiempo transcurrido, se observa que su toma en consideración ha sido de gran utilidad, hasta el punto de que se vislumbra cerca la posibilidad de atajar el chabolismo en la región en fechas próximas.

No se puede dejar de lado que el chabolismo es la punta del iceberg de un problema de mucha mayor envergadura, pues son muchos los espacios, y las personas que los habitan, que se encuentran en situación de desfavorecimiento y que requieren de una intervención integral.

En todo caso, se hace preciso reivindicar dicho tratamiento integral de la situación, pues ha demostrado ser la forma correcta de actuar, a la vista de que en Castilla y León, siguiendo este proceder, en tan solo diez años se está cerca de terminar con el chabolismo en una inmensa región de 94.226 km², en la que residen alrededor de dos millones y medio de personas.

⁵ Redacción *La Razón* (26-1-2021): “Hacia una vivienda digna para las familias del poblado El encuentro en Burgos”. *La Razón*. Consultado online el 5-10-2021 en: <https://www.larazon.es/castilla-y-leon/20210126/gpm5xbgmw5hyzkopxca6j7yoxe.html>

Referencias bibliográficas

- Arias Goytre, F. (2000). *La desigualdad urbana en España*, Madrid, Ministerio de Fomento.
- Ayuntamiento de Burgos (2021). *Servicios sociales*. <http://www.aytoburgos.es/servicios-sociales/general/procedimiento-de-contratacion-para-la-adquisicion-de-viviendas> (consulta: 07/10/2021).
- Ayuntamiento de Burgos y Junta de Castilla y León (2021). *Convenio para la erradicación del chabolismo*. http://www.aytoburgos.es/archivos/20210126_NOTA_Convenio_Junta-Ayuntamiento_de_Burgos_erradicacion_chabolismo__2_.pdf (consulta: 08/09/2021).
- Bernal, J. M. (2012). «Aproximación teórica al concepto de exclusión social». En: Madrigal Barrón, P. y Carrillo Pascual, E. (Coords.). *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías*, Toledo, ACMS, pp. 356-366.
- Fundación Secretariado Gitano (2021a). *Dossieres*. https://www.gitanos.org/upload/95/48/ABC_Castilla_Len_61_20190213110000.pdf (consulta: 09/10/2021).
- Fundación Secretariado Gitano (2021b). *Actualidad*. <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/106063.html> (consulta: 08/10/2021).
- Comisión europea (2010). *Estrategia Europea 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, Oficina de publicaciones de comunicaciones europeas de la Comisión, COM 3-3-2010.
- García Cuesta, J. L. (2000). *De la urgencia social al negocio inmobiliario. Promoción de viviendas y desarrollo urbano en Valladolid (1960-1992)*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid y Universidad de Valladolid.
- Heath, T.; Tiedell, S. (2013). *Revitalizing historic urban quarters*, Londres, Routledge.
- Hernández Aja, A. (COORD.) (2007). *Barrios vulnerables en el centro de Madrid*, Madrid, Instituto Juan de Herrera, Cuaderno de investigación urbanística n.º 53.
- Hernández Aja, A.; Matesanz, A.; Rodríguez-Suárez, I.; García Madruga, C. (2017). «Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España 1978-2012», *Informes de la construcción*, 67, pp. 1-15.
- Junta de Castilla y León (2011). *Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León. Documento de propuesta*. http://www.jcyl.es/junta/cf/20120209_PRICyL.pdf (consulta: 01/10/2021).
- Junta de Castilla y León (2016). *Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León*. <https://www.jcyl.es/junta/cma/ERUCyL.pdf> (consulta: 01/10/2021).
- Junta de Castilla y León (2019). *Junta y corporaciones locales unen esfuerzos y recursos para impulsar la erradicación de los últimos restos de chabolismo en Castilla y León*, Valladolid, Comunicación del 12 de febrero de 2019. https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1281372051501/_/1284848876799/Comunicacion?d=1 (consulta: 18/09/2021).
- Laparra, M.; Obradors, A.; Pérez, B.; Pérez, M.; Ayala, V. R.; Sarasa, S.; Subirats, J.; Trujillo, M. (2007). «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión», *Revista española del tercer sector*, 5, pp. 15-57.
- Montes, J.; Paredes, M.; Villanueva, A. (1976). «Los asentamientos chabolistas en Madrid», *Ciudad y territorio*, 28-29, pp. 159-172.
- Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, Madrid, BOE núm. 214 de 7 de septiembre de 1983, pp. 24673-24678.