

---

# Vivienda e inclusión social

---

PID\_00249209

Xavier Anzano

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas

---





# Índice

<b>1. Exclusión social</b> .....	5
1.1. Pobreza y desigualdad .....	7
1.2. Los derechos económicos, sociales y culturales .....	10
<b>2. Exclusión residencial</b> .....	12
2.1. Sistema ETHOS de clasificación de la exclusión residencial .....	13
2.2. Exclusión residencial y derechos económicos, sociales y culturales .....	15
2.3. Pobreza energética .....	18
2.4. Colectivos vulnerables y exclusión residencial .....	21
2.5. Migraciones, minorías étnicas y exclusión residencial .....	22
2.6. Segregación urbana, áreas degradadas y exclusión residencial ...	25
<b>3. Acciones contra la exclusión residencial</b> .....	28
3.1. Actuaciones para evitar la pérdida de vivienda .....	29
3.2. Políticas de emancipación, ayudas al acceso y promoción de la vivienda .....	29
3.3. Movilización, mediación y arbitraje del parque privado de viviendas de alquiler. Rentabilización de edificios de vivienda en mal estado .....	30
3.4. Carácter integral de las acciones contra la exclusión residencial .....	31
3.5. Exclusión residencial extrema. Sistemas de adjudicaciones de vivienda para emergencias y el modelo <i>Housing First</i> .....	32
3.6. Rehabilitación y realojos en actuaciones de regeneración, remodelaciones urbanas y erradicación del chabolismo .....	33
3.7. La gestión de la VPO de promoción pública y de alquiler como un equipamiento. Diseño y mantenimiento del parque social de vivienda .....	35
3.8. Lucha contra la pobreza energética .....	36
<b>Resumen</b> .....	38
<b>Bibliografía</b> .....	41



## 1. Exclusión social

Desigualdad, pobreza o exclusión social son fenómenos y situaciones inherentes a la sociedad. Estas situaciones pueden tener causas comunes y manifestarse de forma diversa. Conforme se ha expuesto en la asignatura *Políticas urbanas e innovación social*, en «el estado del bienestar» europeo, donde uno de sus pilares es la **igualdad**, se planteó superar el análisis de la pobreza desde una perspectiva únicamente económica, para determinar las causas y los efectos de la situación de desventaja de una parte de la población respecto a la del resto.

Por **exclusión social** se entiende la imposibilidad o dificultad de acceso y ejercicio a aspectos, bienes o derechos (sociales, económicos y culturales) de carácter universal o común en una sociedad. Puede tener su origen en la falta de derechos, por escasez de recursos o por merma de capacidades personales.

La causa de la exclusión puede no ser única; de hecho, normalmente se superponen y evolucionan. Subirats (2004) define la exclusión social como:

«Una situación concreta fruto de un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social que pueden afectar a personas o grupos, generando una situación de imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal, de inserción sociocomunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección social». (Joan Subirats y otros, 2004: pág. 19).

El concepto opuesto es la **inclusión social**, estado que disfruta la población con plenas posibilidades de acceso y en teórica igualdad de condiciones a los derechos económicos, sociales y culturales propios de su sociedad.

En el estado del bienestar, el acceso a los derechos sociales (trabajo, protección social, vivienda, educación o sanidad) y a los bienes de consumo determina estar excluido o no. Esta frontera o zona de transición está poblada por personas o colectivos vulnerables de hallarse en situación de exclusión social.

La exclusión social tiene causas de carácter estructural (modelo social) y multidimensional (capacidades y recursos personales y sociales). Es evolutiva (proceso dinámico) y relativa (contexto social del individuo o colectivo). Las políticas públicas determinarán la cantidad de población excluida y si esta situación es permanente o transitoria.

### Referencia bibliográfica

J. Subirats; C. Riba; L. Giménez; A. Obradors; M. Giménez; D. Queralt; P. Botto; A. Rapoport (2004). *Pobreza y exclusión social, un análisis de la realidad española y europea*.

El término de exclusión social en el ámbito político aparece en Francia entre los años setenta y ochenta del siglo pasado. Se desarrollan y se amplían conceptos como pobreza, privación y marginación, hacia uno que supere el de escasez de recursos económicos. Se atribuye el origen al secretario de Estado de Acción Social, René Lenoir, con su libro de 1974 *Les exclus, un Français sur Dix*. En él manifestaba que el diez por ciento de la población de Francia no tenía acceso al régimen de seguridad social basado en las cotizaciones por empleo.

La Unión Europea, entonces Comunidad Europea, adoptó el término en 1989, con la resolución del Consejo «Combatir la exclusión social». Posteriormente, en la cumbre de Lisboa del año 2000, la UE asume la lucha contra el desempleo y la marginación social como uno de sus principales retos. Así el Consejo Europeo de Lisboa tuvo como una de sus conclusiones ahondar en la «modernización del modelo social europeo». Se creó una estrategia europea de inclusión social y se instó a los Estados miembros a la aprobación de «Planes nacionales de acción para la inclusión social».

Una derivada de estos planes nacionales fue la definición de **colectivos de riesgo** o **vulnerables** que podrían estar en situación de exclusión social. Así, cada Estado de la UE decidió establecer o acotar unos grupos prioritarios, en su mayoría comunes con algunas particularidades. Como ejemplo, en el siguiente cuadro se detallan los diferentes colectivos de riesgo definidos como prioritarios por tres Estados de la UE:

Colectivos	España	Alemania	Italia
Discapacitados	X	X	X
Inmigrantes	X	X	X
Refugiados	X	X	
Pobres		X	X
Desempleados/as		X	
Personas sin hogar	X	X	
Familias	X		
Menores	X	X	X
Mayores	X		
Mujeres	X		
Jóvenes	X		
Exreclusos	X		
Población gitana	X		
Enfermos mentales		X	X
Seropositivos	X	X	X

Colectivos	España	Alemania	Italia
Drogodependientes		X	
Gais y lesbianas		X	

La pertenencia a cualquiera de estos colectivos no supone estar en situación de exclusión social; tampoco no formar parte de ningún colectivo vulnerable es garantía de no estar excluido. La merma de capacidades personales, padecer una enfermedad o formar parte de colectivos vulnerables *per se* únicamente implica un mayor riesgo de exposición a situaciones de exclusión.

### 1.1. Pobreza y desigualdad

Ser pobre no siempre implica estar excluido, pero, en la mayoría de las situaciones de exclusión la **pobreza** es una variable constante; en muchos casos, puede ser la única. Así cada vez hay más personas y familias que por falta de unos ingresos económicos mínimos o constantes tienen dificultades para atender los gastos cotidianos de vivienda, alimentación o suministros de energía y agua. Estos sin pertenecer a un colectivo vulnerable, o sin ser conscientes de ello, están en situación de exclusión social. *A priori* estas situaciones se podrían resolver con la garantía de unos ingresos mínimos adecuados.

La **pobreza económica** se puede definir como la falta de recursos para acceder a los bienes y servicios, que permitan cubrir las necesidades básicas.

La pobreza es un estado personal que conlleva importantes riesgos de marginalidad. Podemos determinar y cuantificar la pobreza siempre de forma relativa a un territorio o a una sociedad.

Por norma se entiende que existe pobreza económica en aquellas situaciones que supongan unos ingresos inferiores a la renta media nacional; de esta forma, se establecen los índices y umbrales existentes de pobreza. Estos pueden determinarse por persona, hogar o unidad de consumo, siempre en relación con la respectiva renta media nacional. Estos umbrales, al calcularse mediante el análisis de la distribución de la renta de la sociedad que se estudia, evalúan la pobreza desde una perspectiva meramente economicista. Este análisis implica que la única forma de reducir los índices de personas que se hallan bajo el umbral de la pobreza es mediante una redistribución de la renta de la población que disminuya la **desigualdad**.

Tal metodología siempre nos dará resultados medibles y objetivos, pero también deberemos tener en cuenta la llamada **pobreza subjetiva**. Se obtiene de la visión de su propia situación que pueden tener las personas o familias.

Desde hace unas décadas están establecidos los siguientes cuatro grados de pobreza:

<b>Pobreza relativa</b>	<b>Precariedad social</b>	35% - 50 % de la renta media nacional
	<b>Moderada</b>	25% - 35 % de la renta media nacional
<b>Pobreza severa</b>	<b>Grave</b>	25% - 15 % de la renta media nacional
	<b>Extrema</b>	< 15% de la renta media nacional

En la UE se ha determinado un indicador común **AROPE** (*At Risk Of Poverty and/or Exclusion*) para todos los Estados miembros. Como su nombre indica, hace referencia al porcentaje de población que está en riesgo de pobreza y/o exclusión. El indicador AROPE supera la visión meramente economicista de la pobreza e incorpora correcciones necesarias para un análisis multidimensional más cercano al de la exclusión social. Así el indicador define a las personas que cumplen una o más de las siguientes variables de renta, consumo y empleo:

1) **Población bajo el umbral de la pobreza:** aquellas que viven en hogares con una renta inferior en un sesenta por ciento respecto a la media de la renta nacional equivalente en unidades de consumo.

2) **Población con privación material severa (PMS):** son aquellos hogares que no pueden permitirse cuatro de los siguientes nueve conceptos de consumo básicos:

- Pagar la hipoteca, alquiler o letras.
- Mantener la vivienda a temperatura adecuada en invierno.
- Vacaciones de al menos una semana al año.
- Una comida de carne, pollo o pescado cada dos días.
- Afrontar gastos imprevistos.
- Disponer de teléfono.
- Disponer de televisión en color.
- Disponer de lavadora.
- Disponer de coche.

3) **Población con baja intensidad de trabajo por hogar (BITH):** se establece relacionando el número de meses que han trabajado los miembros en edad laboral de un hogar y los meses que podrían haber trabajado. El indicador comprende al número de personas de 0 a 59 años que viven en un hogar con intensidad de trabajo inferior a 0,2.

Para el cálculo de la población bajo el umbral de la pobreza del indicador común AROPE se utiliza la escala de **unidad de consumo**. Esta se determina según sistema de la OCDE, evaluando a la primera persona del hogar como 1

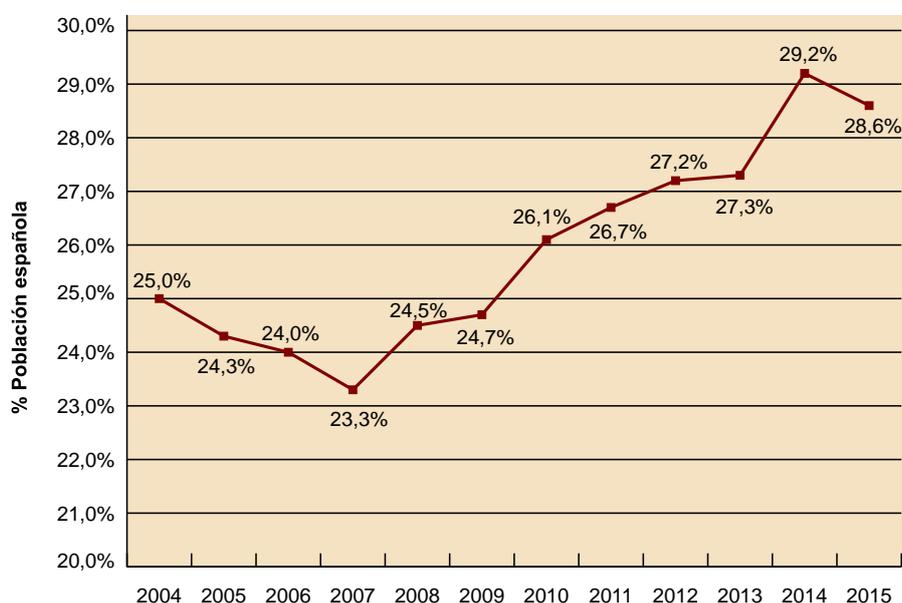
#### Unidades de consumo

En 2014, la renta equivalente en unidades de consumo en España era de 13.268,8 €. Se fijó el umbral de pobreza en 7.961,3 € anuales o 663,4 € mensuales.

unidad de consumo, a los restantes adultos con 0,5 unidades de consumo cada uno y a los menores con 0,3 unidades de consumo. Así una familia formada por 3 adultos y 1 menor equivaldrían a 2,3 unidades de consumo equivalente.

Este sistema de cálculo se justifica desde la premisa de que el gasto conjunto de varias personas viviendo en el mismo hogar es menor al que tendrían viviendo por separado, igual que supone que el gasto de un menor es muy inferior al de un adulto. Hay que tener en cuenta que este sistema de cálculo mediante unidades de consumo reduce los índices de pobreza que obtendríamos si se aplicara un cálculo por persona u hogar. Aun así, la última actualización del índice AROPE en 2015 alcanzaba al 28,6% de la población española.

Alcance del índice AROPE 2004-2015 en España



Fuente: European Anti Poverty Network – EAPN (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social).

El anterior gráfico detalla la evolución del índice AROPE en España durante los últimos 12 años. En él se aprecia como la tendencia de reducción de porcentaje de personas afectadas por pobreza y exclusión tiene el punto de inflexión en 2007 con el inicio de la recesión económica. A partir de ese año, la tendencia ha sido claramente creciente y cada año se han incorporado personas y familias que viven en situación de pobreza y/o exclusión.

Es evidente por esta evolución que aun siendo la pobreza un valor relativo al conjunto de la economía del país, la crisis no ha tenido un impacto proporcional en las diferentes clases socioeconómicas del país. La crisis ha ampliado la brecha entre clases, generando una sociedad con mayor **desigualdad**.

La tendencia de incremento de pobreza y exclusión podría contrastar o contrariarnos con la reducción sostenida en los últimos dos años de los **índices de desempleo**. Pero lo que quizás esté haciendo visible es la precariedad labo-

ral derivada del contexto sociolaboral y económico. Si es correcto decir que la falta de trabajo produce pobreza, lo es cada vez menos afirmar que mediante el acceso al trabajo se sale de la pobreza.

El siguiente cuadro detalla por cada una de las tres variables de AROPE (pobreza, PMS y BITH) el porcentaje de población española afectada en 2015. En él también se destaca que un 22,1% de población española vive bajo el umbral de la pobreza, y que de este un 14,90%, aun siendo pobre, no vive en un hogar con baja intensidad de trabajo.

	<b>Pobreza</b>	<b>PMS</b>	<b>BITH</b>	<b>AROPE</b>
<b>Pobreza</b>	13,10%			28,60%
<b>PMS</b>	1,80%	2,00%		
<b>BITH</b>	5,00%	0,50%	4,10%	
<b>Pobreza + PMS + BITH</b>	2,20%			
	<b>22,10%</b>	<b>4,70%</b>	<b>6,30%</b>	

Una sociedad con estos índices de pobreza y exclusión social no solo será socialmente injusta, sino que la tendencia en el desarrollo social igualitario será negativa. Corriendo el riesgo de entrar en un ciclo perverso con graves efectos para la sostenibilidad de los pilares del estado del bienestar (pensiones, sanidad y educación).

Sin un reparto de la riqueza nacional que reduzca las desigualdades sociales y sin una desprecuarización laboral, que no tiene que ser razón de destrucción de empleo, el Estado solo puede atender a sus obligaciones mediante el endeudamiento, ya que los ingresos fiscales son insuficientes. Esta situación, que puede interpretarse como coyuntural por efecto de un ciclo económico negativo, puede transformarse en estructural por las obligaciones del elevado endeudamiento público contraído.

## **1.2. Los derechos económicos, sociales y culturales**

Los **derechos económicos, sociales y culturales** o **derechos fundamentales de segunda generación** empezaron a estar reconocidos internacionalmente al finalizar la Primera Guerra Mundial, en un contexto histórico de alumbramiento de un nuevo orden, lucha social, revoluciones marxistas y desde 1929 una importante depresión económica. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la constitución de la ONU, la reconstrucción europea y el conflicto de bloques capitalista y comunista enmarcan el desarrollo de estos derechos.

Así fueron incorporados en la **Declaración Universal de los DDHH** de 1948 y en el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (PIDESC) aprobado por la asamblea general de la ONU en 1966.

El PIDESC reconoce los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo, art. 6.
- Derecho a condiciones de trabajo equitativas, art. 7.
- Derecho a la huelga y a la libertad sindical, art. 8.
- Derecho a la seguridad social, art. 9.
- Protección de la familia y de los menores, art. 10.
- Derecho a un nivel y condiciones de vida adecuadas, art. 11.
- Derecho a la salud, art. 12.
- Derecho a la educación, art. 13.
- Derecho a participar en la vida cultural, art. 15.

En paralelo, el Consejo de Europa aprobaba en 1951 el **Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales** y la **Carta social europea** en 1961.

Estos tratados internacionales han obligado a los países que los han ratificado a desarrollar un modelo socioeconómico más justo, siempre en la medida de sus posibilidades y su voluntad política. Este sendero fue cuestionado a finales de los años setenta por la Escuela de Chicago, academia económica reconocida en el ámbito de influencia anglosajón de pensamiento económico que defiende el libre mercado. A partir de los años ochenta, los Gobiernos de Estados Unidos, el Reino Unido y algunos latinoamericanos influenciados por los primeros, como Chile y Argentina, implantaron su doctrina económica. Extendiéndose en mayor o menor medida por el resto de los países occidentales durante los años noventa, en un contexto de caída del bloque comunista, globalización económica y revolución tecnológica.

El gran crecimiento económico mundial y español de las últimas tres décadas no solo no ha acabado con el problema estructural que es la pobreza, estadísticamente se ampliaron las desigualdades sociales. Este modelo económico predominante, sumado al contexto de incerteza de crecimiento, pone en duda o riesgo la sostenibilidad de derechos sociales «ya adquiridos» como el trabajo digno, la libertad sindical, la seguridad social, la protección de la familia y de los menores, la salud o la educación pública.

Desde una perspectiva europea occidental, el crecimiento de la pobreza y la exclusión social, así como el recorte de los derechos sociales, no solo son pasos atrás en la construcción de una sociedad más justa y equitativa, son un riesgo para la paz social que ha constituido uno de los pilares de la construcción europea, del Estado democrático y del bienestar, en el contexto del periodo histórico más largo sin conflictos bélicos entre estas naciones.

## 2. Exclusión residencial

Una de las caras o efectos de la exclusión social y/o de la pobreza puede darse en el no acceso o ejercicio en su plenitud sobre el derecho a una vivienda digna, entendida siempre relativa a un contexto sociocultural. La **exclusión residencial** como la social tiene su origen en causas de carácter estructural y multidimensional. Es evolutiva y relativa al contexto social. Las políticas públicas determinarán la cantidad de población excluida de la vivienda y si esta situación es permanente o transitoria.

La exclusión residencial también puede ser causa de otras formas de exclusión social, así Cortés y Antón (2007) exponen como el no acceso a la vivienda dificultará o imposibilitará el ejercicio de otros derechos sociales (como familia, trabajo, salud, educación...):

«La importancia del alojamiento estriba en su papel como anclaje social, sobre el que se sustenta una parte esencial de la cotidianidad de cada individuo, y de sus posibilidades de acceso al conjunto de servicios y bienes públicos que la sociedad tiene organizado para lograr los niveles básicos de bienestar. Esta estructura es primordial para el propio funcionamiento de la sociedad, pues permite su organización, y algo esencial, la inserción de cada persona en sus respectivos nichos de actividades».

En las sociedades occidentales con una economía de libre mercado, una legislación que regula tanto los usos del suelo como la propiedad privada y unas políticas sociales que desarrollan el estado del bienestar, el acceso a la vivienda se realiza fundamentalmente a través del mercado privado, regulado en mayor o menor medida. La Administración pública ha de extender el acceso a la vivienda a aquella población que no lo tiene mediante el mercado privado.

La vivienda es un bien especulativo y el acceso a ella a través del mercado privado, en cualquier tipo de tenencia, solo puede ser sostenible y satisfactorio para aquellas rentas presentes y futuras que se lo puedan permitir.

Como las garantías constitucionales de Estados como España protegen la propiedad privada y el desarrollo urbanístico «ordenado» a la vez que los derechos sociales, para evitar conflictos entre estas garantías se tienen que desarrollar **políticas públicas de vivienda** para extender su acceso a toda la población. Las herramientas de estas políticas pueden ser legislativas (suelo, vivienda, derechos reales, arrendamiento y crédito), fiscales (sobre la propiedad, transmisión, compra, alquiler, vivienda vacía...) o actuaciones definidas en los planes de vivienda (promoción, rehabilitación y ayudas sociales).

### Referencia bibliográfica

L. Cortés; F. Alonso (octubre de 2007). «La exclusión residencial». *Revista Gitanos* (núm. 40-41).

Podremos establecer que las personas y las familias que se encuentran en situación de exclusión residencial han sufrido tanto la exclusión del mercado privado, como la del ámbito público que tendría que haber garantizado este derecho fundamental.

Es importante señalar que al menos en España, la población en exclusión residencial tiene escasas opciones de buscar por sí misma un refugio o alternativa de vivienda sin el apoyo o acogida de otros ciudadanos (familia, amigos o entidades sociales). Por el contrario, los poderes del Estado pueden llegar a ser implacables con personas excluidas, tanto el poder ejecutivo mediante normas de uso del espacio público o en la vigilancia del orden público, como el poder judicial ordenando lanzamientos en aplicación del Código civil por impagos y del Código penal por la usurpación de bienes inmuebles o usos indebidos del suelo.

El fenómeno de la exclusión residencial tiene muchas caras y situaciones de diverso grado, que no son fijas y pueden evolucionar en un sentido positivo o negativo. Pueden ir desde las situaciones más extremas de las personas sin techo, a aquellas personas que viven en viviendas inadecuadas para sus características personales o familiares.

## **2.1. Sistema ETHOS de clasificación de la exclusión residencial**

Para cuantificar y clasificar la diversidad de situaciones de exclusión residencial, la Unión Europea ha homologado para todos sus Estados miembros el sistema ETHOS (tipología europea de sin hogar y exclusión residencial) propuesto por FEANTSA (Federación de Organizaciones Nacionales que Trabajan con Personas sin Hogar). Así se recoge en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 2011, «El problema de las personas sin hogar» donde se recomienda el uso de la tipología ETHOS para la elaboración de estudios, estadísticas homogéneas y el uso de indicadores comunes en la Unión.

De este modo, el sistema o modelo ETHOS clasifica la exclusión residencial en las siguientes cuatro categorías conceptuales:

1) **Personas sin techo:** aquellas sin espacio físico donde vivir o que lo tienen de forma muy restringida (noches, horas determinadas...).

2) **Personas sin hogar:** aquellas que disfrutan del espacio físico donde vivir de manera temporal y sin ninguna tenencia legal (acogida). Se contemplan en esta categoría los alojamientos temporales, las instituciones de internamiento, centros penitenciarios y sanitarios, centros de internamiento y acogida de menores, casas de acogida para mujeres víctimas de violencia machista (y sus hijos/as), viviendas de inclusión tuteladas.

**3) Vivienda insegura:** situaciones en que las personas o familias que disfrutan de una vivienda lo hacen sin garantías sobre ella (falta o riesgo de tenencia) o con inseguridad física o psicológica (acoso y maltrato). También, sin ser tan visibles, se reconocen como situaciones de exclusión residencial aquellas de personas acogidas por familiares o amigos, procesos de emancipación fracasados («vuelta al hogar»), compartir vivienda de forma forzada o el subarriendo de habitaciones.

**4) Vivienda inadecuada:** situaciones en las que personas o familias residen en espacios indignos o en mal estado que no pueden ser considerados como vivienda. Dentro de esta categoría entrarían situaciones de personas que residen en edificios no habilitados como viviendas, asentamientos irregulares, viviendas en muy mal estado o ruina, hacinamientos extremos de pisos patera o camas calientes, o personas que residen en estructuras habitables de centros de vacaciones o campings que no son viviendas.

El siguiente cuadro detalla el sistema ETHOS por categorías conceptuales y operativas y la situación residencial que representan:

<b>Categoría Conceptual</b>	<b>Categoría operativa</b>		<b>Situación residencial</b>	
<b>Sin techo</b>	<b>1</b>	<b>Vivir a la intemperie</b>	1.1	Espacio público y/o exterior
	<b>2</b>	<b>Vivir en albergue o centro nocturno</b>	2.1	Albergue o refugio social
<b>Sin vivienda</b>	<b>3</b>	<b>Vivir en centros para personas sin hogar</b>	3.1	Albergues y alojamientos
			3.2	Alojamientos de tránsito
			3.3	Alojamientos con apoyo
	<b>4</b>	<b>Vivir en centros de acogida de mujeres e hijo/as</b>	4.1	Casa de acogida
	<b>5</b>	<b>Vivir en centros de alojamiento de inmigrantes</b>	5.1	Centros de recepción y alojamientos temporales
			5.2	Alojamientos trabajadores temporales
	<b>6</b>	<b>Vivir en instituciones o centros de internamiento</b>	6.1	Instituciones penales
			6.2	Instituciones sanitarias
			6.3	Centros de menores
	<b>7</b>	<b>Vivir acogido con apoyo y tutela</b>	7.1	Residencia mayores sin hogar
7.2			Vivienda tutelada	
<b>Vivienda Insegura</b>	<b>8</b>	<b>Vivir sin título legal sobre la vivienda</b>	8.1	Vivienda en acogida de familia o amigos
			8.2	Subarrendamiento de vivienda irregular
			8.3	Ocupación de vivienda ilegal
	<b>9</b>	<b>Vivir bajo amenaza de desahucio</b>	9.1	Vivienda en alquiler
			9.2	Vivienda en propiedad

Categoría Conceptual	Categoría operativa		Situación residencial	
	10	Vivir bajo violencia familiar	10.1	Con denuncias presentadas
Vivienda Inadecuada	11	Vivir en estructurales temporales no convencionales	11.1	Caravanas
			11.2	Chabolismo
			11.3	Estructuras temporales
	12	Vivir en alojamiento impropio	12.1	Edificios no adecuados para vivir
13	Vivir en hacinamiento	13.1	Gran sobreocupación de la vivienda	

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El problema de las personas sin hogar» de 2011 reconocía que, según Eurostat, en la UE hay treinta millones de ciudadanos que padecen a causa de un espacio insuficiente y viviendas en condiciones deficientes. En 2009, el 6% de la población de Europa sufrió una forma severa de privación de vivienda. En la UE, el 12,2% de la población habita en viviendas cuyo coste de mantenimiento es elevado en relación con sus ingresos.

## 2.2. Exclusión residencial y derechos económicos, sociales y culturales

La exclusión residencial tiene un claro impacto negativo en muchos derechos fundamentales económicos, sociales y culturales.

La falta de vivienda o las deficientes condiciones de esta repercutirá negativamente sobre la **salud** (art. 12 del PIDESC). El informe SESPAS «El impacto de la crisis en la relación entre vivienda y salud» (VV. AA. 2014) determina que las repercusiones en la salud de las condiciones de vivienda serán de carácter físico y mental a través de las siguientes cuatro dimensiones interrelacionadas: hogar, vivienda, el entorno físico y el entorno social. Para estas establece las siguientes causas y problemas de salud:

### Referencia bibliográfica

VV. AA (2014). *El impacto de la crisis en la relación entre vivienda y salud. Políticas de buenas prácticas para reducir las desigualdades en salud asociadas con las condiciones de vivienda*. Barcelona: SESPAS.

Dimensión	Condiciones	Causas	Problemas de salud
Hogar	Emocionales	Violencia familiar, insatisfacción por las condiciones de la vivienda, falta de privacidad, riesgo de desahucio, hacinamiento.	Especialmente mentales: ansiedad, depresión, insomnio, estrés psicológico, problemas conductuales en menores.
Vivienda	Físicas y habitabilidad	Cortes de suministros, falta de confort térmico, humedades, moho, mala ventilación, hacinamiento, exposición a alérgenos y productos químicos, plagas de insectos o roedores. Deficiente aislamiento acústico.	Patologías cardiovasculares, respiratorias y alérgicas, ansiedad, estrés, depresión, enfermedades infecciosas. Mayor índice de mortalidad prematura.
Entorno físico	Urbanas	Acceso a servicios públicos, acceso a centros de salud, ruido, diseño urbano, limpieza.	Sufrimiento psicológico, problemas de salud mental, conductas de riesgo, poca actividad física, mayores tasas de mortalidad.

Dimensión	Condiciones	Causas	Problemas de salud
Entorno social	Sociales	Cohesión social, segregación, seguridad.	Sufrimiento psicológico, problemas de salud mental, conductas de riesgo, poca actividad física y relaciones sociales.

Recientes estudios en España recogen que las personas que han sufrido un desahucio o con problemas para pagar la vivienda o los suministros básicos presentan peores indicadores de salud física y mental. Así, por ejemplo, se explicita en el informe «Emergencia habitacional en el estado español» (PAH, 2013) donde en una encuesta a los usuarios de la Plataforma de Afectados de la Hipoteca, estos manifestaban tener una autopercepción de la salud negativa; un 62,6% aseguraba que el problema les causaba una ansiedad constante.

#### Referencia bibliográfica

**Plataforma de Afectados por la Hipoteca y Observatorio DESC (2013).** *Emergencia habitacional en el estado español: la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos.* Barcelona.

El informe de 2013 «Hogar, vivienda y salud. Acción y prevención residencial. Como viven las personas atendidas por Caritas Diocesana de Barcelona» concluía que las personas atendidas (320 entrevistas), que estaban en riesgo de perder o habían perdido la vivienda, presentaban problemas de salud (especialmente mental) por encima de la media de sus conciudadanos. En el siguiente cuadro se remarcan estas diferencias respecto del resto de los conciudadanos:

	Personas atendidas	Ciudadanos de Barcelona
Adultos con mala salud mental	70%	15%
Mujeres en viviendas en malas condiciones Estado de salud regular o malo	50%	20%*
Hombres en viviendas en malas condiciones Estado de salud regular o malo	25%	13%*
Hombres con dificultades para pagar la vivienda Estado de salud regular o malo	45%	13%*
Menores con estado de salud regular o malo	10%	2%
Menores con problemas de salud mental	20%	5%

\* Clases más desfavorecidas de la ciudad

En 2015, en el marco del proyecto europeo SOPHIE, que analiza el impacto de la exclusión social en la Salud, Caritas de Barcelona publicó «Canvis en l'habitatge i salut en població vulnerable». En este estudio, volvían a encuestar a las personas atendidas por sus servicios; como resultado se observó que la incidencia de enfermedades de salud mental disminuyó en aquellas personas que obtuvieron mejoras económicas, que bajó el riesgo de perder la vivienda

o que tuvieron mejoras en la habitabilidad de su vivienda. Con ello se puede concluir que parte de estas afecciones pueden ser reversibles si se soluciona el problema relacionado con la vivienda.

Finalmente, hay que destacar el estudio de 2013 «Vivienda y colectivos vulnerables» del Observatori de Vulnerabilitat de la Creu Roja a Catalunya. La mayoría de las personas atendidas (820 encuestas sobre 16.059 usuario/as) vivían en una vivienda de alquiler (un 58,7%), un 16,9% en vivienda hipotecada, un 7,7% en vivienda de plena propiedad, un 6,4% en habitación alquilada y el resto en otras formas (acogida familiar, amigos, ocupación o infravivienda). De esta muestra se obtuvieron los siguientes resultados:

- Un 8,4% presentaba una situación objetiva de exclusión residencial.
- Un 35% vivía en hacinamiento (menos de 15 m<sup>2</sup> por persona).
- Un 38,8% cambió de vivienda en los últimos 4 años por motivos económicos.
- La media de los ingresos mensuales familiares eran de entre 300 y 500 €.
- La media de gasto mensual de hipoteca o alquiler era de entre 200 y 300 €.
- Un 41,5% de las familias acumulaban deudas por impago de vivienda.
- El 15,3% había sufrido un desahucio en los últimos 4 años.
- El 41% afirmaba tener unos gastos mensuales de suministros de entre 100 y 200 €.
- El 71% manifestaban dificultades para pagar las facturas de suministros básicos. El 6% ya no las podía pagar.
- Un 56,5% tenían dificultades para mantener una temperatura adecuada en la vivienda.

De esta muestra, un 84% percibían que su situación de precariedad tenía un impacto negativo en su salud física y mental. Un 23% de estas personas estaban en tratamiento médico y/o psicológico por depresión o ansiedad, y un 19,4% estaba en tratamiento por problemas de salud físicos derivados de esta situación.

Las familias que habían sufrido un desahucio también manifestaban otros impactos como:

- En un 49,9%, el deterioro de la convivencia familiar.
- En un 41,1%, habían quedado afectadas sus relaciones sociales.
- Un 28,3%, en la adaptación de los niños.

No tener acceso a la vivienda es incompatible con disfrutar del derecho a un **nivel y condiciones de vida adecuadas** (art. 11 del PIDESC), y vulnera rotundamente una **mínima protección de la familia y de los menores** (art. 10 del PIDESC).

Los conceptos **familia**, **hogar** y **vivienda** están intrínsecamente ligados. Cualquier núcleo familiar tiene derecho a una vivienda donde desarrollar su proyecto de vida, amar, educar y cuidar a sus miembros en intimidad y en un espacio digno y seguro.

El derecho a la **educación** (art. 13 PIDESC) por norma se ejerce y desarrolla en la primera etapa de la vida y entra en contacto con los derechos sobre la familia o los menores. La exclusión residencial en la mayoría de sus formas dificultará el desarrollo personal y el ejercicio del derecho a la educación en su plenitud, provocando un menor rendimiento académico o el abandono de los estudios.

Sin un domicilio difícilmente se puede acceder a la inclusión laboral o ejercer el derecho al **trabajo** de forma digna y regular (art. 6 del PIDESC). Y la exclusión laboral conllevará la merma de los beneficios de la **seguridad social** (art. 9 del PIDESC). Cualquier actuación de inclusión laboral de colectivos de personas sin techo o sin vivienda tendrá primero que solucionar el acceso a la vivienda de estas personas. De forma inversa, colectivos vulnerables de trabajadores temporales desplazados deben tener garantizado un alojamiento digno.

### 2.3. Pobreza energética

Un fenómeno íntimamente relacionado con la exclusión residencial es la **pobreza energética**. Los primeros trabajos los encontramos en el Reino Unido en los años ochenta; se define como el sobreesfuerzo económico que tiene que destinar un hogar para pagar los suministros básicos (agua, electricidad y gas).

El Reino Unido, en 2001, adoptó la siguiente definición formal de pobreza energética:

«La situación en la que se halla un hogar que tiene que dedicar más del 10% de sus ingresos a alcanzar un nivel satisfactorio de calor en su vivienda (21 grados en la habitación principal y 18 grados en las demás habitaciones, por recomendación de la OMS)».

Modificada en 2013 por la siguiente definición:

«Un hogar se encuentra en situación de pobreza energética si sus ingresos totales están por debajo de un umbral determinado (60% de la media de ingresos de la población) y sus gastos relativos energéticos están por encima de la mediana de gasto del conjunto de la población».

En Francia, por su parte, la Ley Grenelle II define la precariedad energética como:

«La situación en que se halla una persona que sufre especiales dificultades para disponer en su vivienda del suministro energético necesario, para satisfacer sus necesidades elementales en razón de la inadecuación de sus ingresos o de las características de su alojamiento».

Son tres las causas que pueden provocar la pobreza energética:

- Bajos niveles de renta del hogar.
- Precio elevado de los suministros básicos.
- Baja eficiencia energética (vivienda, electrodomésticos y hábitos de consumo).

El peso relativo entre ellas es variable en cada situación; en algunas ocasiones podemos encontrar que exclusivamente se debe a la pobreza económica; rara vez se dará sin esta el fenómeno de la pobreza energética. Pero en la mayoría de los casos será una superposición de estas tres causas, ya que las familias con menores rentas viven en viviendas económicas de construcción antigua, con peor aislamiento térmico, peor mantenidas y con electrodomésticos y sistemas de calefacción menos eficientes.

No se puede plantear acciones efectivas y sostenibles contra este fenómeno sin tener en cuenta las tres causas actuando integralmente sobre ellas y siempre valorando la relación de coste-beneficio para cada acción.

Un hogar con pobreza energética dificultará las actividades cotidianas de sus miembros, principalmente alimentación e higiene. Tendrá como consecuencias físicas las de no poder mantener en la vivienda una temperatura de confort ni saludable, aspecto que seguramente afectará a las condiciones higiénicas y de salubridad, ya que es probable que en invierno se ventile menos de lo que sería necesario.

Las familias tienden a optar por medios de calefacción más económicos que aquellos que funcionan con gas o electricidad, pero que son menos saludables y pueden resultar peligrosos como estufas de butano o braseros. También hay que tener en cuenta aquellas situaciones de riesgo de accidentes derivados de un deficiente mantenimiento de las instalaciones interiores de la vivienda, así como de «enganches» irregulares a la red de suministros.

La pobreza energética no es únicamente una cuestión de desigualdad material, ya que tiene un grave impacto en las personas y afecta a la salud y esperanza de vida de estas. Enfermedades respiratorias, cardiovasculares, reumatológicas o de salud mental están estrechamente ligadas con hogares que padecen pobreza energética. El impacto que tiene este fenómeno en los presupuestos de los sistemas públicos de salud es de compleja determinación y existen pocas estadísticas.

#### **Pobreza energética**

Como ejemplo, sobre el sistema nacional del Reino Unido un estudio (Energy Action Scotland, 2012) estimaba en unos mil millones de euros en 2009 el coste directo de tratamiento de enfermedades relacionadas con la pobreza energética.

Especialmente visible es el incremento de muertes prematuras durante el invierno de la población más vulnerable como mayores e infancia, por la complicación de enfermedades respiratorias o cardiovasculares, o el incremento de accidentes domésticos por incendios o intoxicaciones por mala combustión.

El estudio «La Pobreza energética en España» (Asociación de Ciencias Ambientales, 2014) recoge las estimaciones del efecto de la pobreza energética en la mortalidad española, concretamente en la tasa de mortalidad adicional en invierno (TMAI). Se cree que entre un 10% y 40% de la TMAI están relacionadas con este fenómeno, lo que representan entre 2.400 y 9.600 muertes prematuras anuales.

El proyecto EPEE (European Fuel Poverty and Energy Efficiency) estimaba en un 15% la población de la Unión Europea en situación de pobreza energética, unos cincuenta millones de personas. La encuesta de condiciones de vida en España (INE, 2007) apuntaba que un 10% de los hogares no podían mantener una temperatura adecuada. La encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población de Cataluña (Idescat, 2011) estima en un 12,7% los hogares catalanes que pueden estar en situación de pobreza energética. Hay que tener en cuenta que el porcentaje de hogares españoles que destinan más de un 10% de sus ingresos al pago de los suministros básicos ha crecido del 7% en 2007 al 17% en 2012. Esto se debe al impacto de la crisis en la bajada de ingresos en muchos hogares y al incremento del precio de la energía en los últimos años; el precio de suministro eléctrico ha pasado de 7 a 11 €/kWh entre 2007 y 2012 (CNMC, 2014).

Ante esta situación generalizada en los Estados de la UE, el Comité Económico y Social Europeo aprobó en 2013 el Dictamen «Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética». En él insta a la Unión y sus Estados miembros a definir el fenómeno, a adoptar medidas de lucha como tarifas sociales, auditorías energéticas locales, ayudas sociales, protección de corte de suministros, mejora de hábitos de consumo y eficiencia energética, así como a elaborar bases de datos sobre la pobreza energética.

En España, local y autonómicamente, se han desarrollado políticas de ayudas de emergencia para el pago de suministros o evitar el corte de los mismos. El Gobierno central únicamente ha regulado el llamado *bono social*, del que se pueden beneficiar los «consumidores vulnerables». Hasta la fecha y por entrar dentro de sus competencias no ha permitido (las ha recurrido al Tribunal Constitucional), la aprobación de normas autonómicas que incidan en una de las causas estructurales del fenómeno, la regulación del mercado de la energía.

#### Referencia bibliográfica

Asociación de Ciencias Ambientales (2014). *La Pobreza Energética en España*.

## 2.4. Colectivos vulnerables y exclusión residencial

Ciertas políticas públicas sociales tienen un carácter universal no solo desde una perspectiva del derecho, sino también desde su acceso y su ejercicio, ya que existen sistemas públicos que lo garantizan, como pueden ser, en los Estados de la UE, los derechos a la educación o la sanidad, y el sistema de pensiones para cotizantes.

De estas amplias políticas públicas, por variadas razones, también pueden quedar excluidas ciertas personas. Pero sobre todo encontraremos importantes bolsas de exclusión social en el ejercicio de aquellos derechos fundamentales por los que los Estados velan y fomentan, pero cuyo disfrute no garantizan. Los derechos al trabajo, a un nivel y condiciones de vida adecuadas, o a la vivienda están recogidos en las constituciones y tienen una amplia regulación estatal, pero en la mayoría de los Estados no está previsto un sistema público para su ejercicio universal, o simplemente no se reconocen como derecho subjetivo.

En el diseño de cualquier política pública que aborde alguna forma o consecuencia de exclusión social, se tendrá que determinar a qué colectivos que por estrategia o vulnerabilidad deberán ser considerados prioritarios, y, por lo tanto, los principales beneficiarios de estas.

Las políticas públicas de vivienda deben garantizar que la población más vulnerable pueda acceder a ella, haciendo efectivo así el derecho a la vivienda. La determinación de los beneficiarios de programas de vivienda puede ser muy diferente para actuaciones de promoción de vivienda de protección oficial (VPO) de compra o de alquiler o de alojamientos a colectivos, o bien para la rehabilitación de edificios de viviendas en entornos físicos y sociales diferentes (urbanos, rurales, barrios históricos, barrios segregados, patologías concretas...), o de los programas sociales de vivienda, especialmente las ayudas al alquiler o para evitar la pérdida de la vivienda, el fomento de alquiler de precio asequible, las viviendas de inclusión, los realojos de emergencia...

Las políticas de vivienda con mayor impacto directo sobre la exclusión residencial se suelen enmarcar en las políticas sociales de vivienda. Se determinan cómo colectivos prioritarios aquellos con mayor vulnerabilidad social en relación con **la pérdida o el acceso a la vivienda**. El establecimiento de colectivos puede ser estable, pero la prioridad relativa entre ellos puede venir determinada por aspectos coyunturales. Así, por ejemplo, han basculado desde un contexto de bonanza económica a otro de recesión, las ayudas a la emancipación para jóvenes a las ayudas a familias desahuciadas o en riesgo de serlo. Los colectivos vulnerables que pueden estar en riesgo o situación de exclusión residencial suelen ser:

- Personas sin techo o sin hogar.
- Personas y familias desahuciadas o con riesgo de serlo.
- Personas y familias mal alojadas.

- Personas y familias con rentas bajas o desempleadas.
- Mujeres víctimas de violencia familiar o machista.
- Personas discapacitadas o con diversidad funcional.
- Enfermos mentales.
- Familias numerosas o monoparentales.
- Jóvenes no emancipados.
- Personas mayores.
- Minorías «étnicas» (colectivo gitano).
- Inmigrantes y refugiados.

Cabe destacar la importancia de la atención específica a la juventud. Este colectivo, al disponer de menos recursos económicos, debe estar especialmente protegido; no hacerlo significará dificultar y retrasar su emancipación del hogar familiar. Este hecho será uno de los factores que provocará que no se tengan hijos más allá de los treinta años y, consecuentemente, baje la natalidad, con irreversibles consecuencias demográficas que impactarán de lleno en la sostenibilidad del estado del bienestar.

Por ello, al abordar el problema de acceso a la vivienda de la juventud, no solo hay que hacerlo desde un enfoque como atención a un colectivo vulnerable, ya que también son claramente un colectivo estratégico del Estado.

## **2.5. Migraciones, minorías étnicas y exclusión residencial**

La atención social a las personas con menos recursos, de colectivos claramente identificables como inmigrantes, refugiados o minorías étnicas, es una de las actuaciones que genera mayor discusión desde el punto social y político en los Estados de la UE.

Si bien la introducción de criterios étnicos para el desarrollo y la gestión de políticas públicas es controvertido en la mayoría de los Estados y entra en conflicto con los principios ciudadanistas, o de protección de las minorías tras los genocidios de la Segunda Guerra Mundial, es necesario activar mecanismos para abordar el reto que supone la acogida e inclusión de estos colectivos a los derechos de sus conciudadanos. Solo en unos pocos Estados de la UE se desarrollan políticas específicas a favor de minorías étnicas o se les contempla como tales y se registran en censos. En el resto de los Estados, el debate está abierto, pero ya se están elaborando estadísticas para radiografiar a sus respectivas minorías y sus condiciones de vida.

Los conceptos como **minorías étnicas, refugiados o inmigrantes** hacen referencia a personas asociadas a un origen extranjero o que mantienen una marcada personalidad cultural diferente a la predominante del resto de conciudadanos.

En algunas ocasiones podemos llegar a utilizar cualquiera de los tres términos para referirnos al mismo colectivo y en otras no será posible una designación plenamente exacta.

Por ejemplo, por **minoría étnica**, podemos entender a la población gitana (con toda su diversidad cultural o de arraigo); en pocos casos, podremos asociarla a la inmigración, aún menos si la escala es la UE. También por minoría étnica podremos designar a todos los colectivos inmigrantes de procedencia de países no miembros de la UE, y en determinadas coyunturas o situaciones también a su descendencia.

Por **inmigrantes** entenderemos que son las personas de origen extranjero, pero no lo deberíamos hacer con su descendencia ya nacida en la sociedad de acogida y/o con plena nacionalidad. En cambio, en el imaginario colectivo se les sigue identificando con el origen de sus progenitores, ya que no se les percibe diluidos en la sociedad y se los asocia a extranjería o a conflictos culturales o religiosos.

Los **refugiados** son el colectivo más determinado, forman una categoría dentro de los inmigrantes. Son aquellas personas que por causa de violación, en sus países de origen, de derechos o libertades fundamentales piden asilo en otros países. Las causas pueden ser múltiples; conflictos armados, dictaduras, persecución religiosa o sexual o incluso catástrofes naturales o humanitarias. El protocolo sobre el estatuto de los refugiados aprobado por la ONU en 1967 establece la siguiente definición en su artículo primero:

«Una persona que, debido a un miedo fundado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia de un grupo social o de opinión política en particular, se encuentra fuera de su país de nacimiento o de residencia habitual y es incapaz, o debido a tal miedo no está dispuesto a ello, de servirse de la protección de aquel país, o regresar a él por temor a ser perseguido».

**Aspecto y costumbres** de las minorías étnicas las hace muy visibles y una parte importante de la sociedad las rechaza o tiene prejuicios por razones culturales, históricas, religiosas, desconocimiento, desinformación o miedo. Como consecuencia se extiende una asociación negativa de intensidad variable hacia estos colectivos que puede llegar a ser extrema en forma de xenofobia y racismo.

La **estigmatización** de estas personas y grupos conlleva irremediablemente **segregación** espacial y social variable, y con ella exclusión social con múltiples consecuencias. Una de ellas es la exclusión residencial, ya que sumado a que en muchas situaciones estas personas pueden tener dificultades económicas para acceder al mercado privado de alquiler, se pueden sumar los prejuicios de propietarios particulares a arrendar sus viviendas a estos grupos.

Así, **colectivos de inmigrantes** acaban siendo excluidos de ciertas áreas urbanas, concentrándose en otras donde por razones de accesibilidad a la vivienda o derivadas de cadenas migratorias pueden generar procesos muy rápidos de

sustitución de residentes. Los residentes originales de estos barrios populares los abandonan por diferentes razones, unos en épocas de bonanza económica aprovechando la revalorización de sus viviendas por la nueva demanda, o bien porque el barrio ya estaba en decadencia y con la población envejecida, y otros porque dejan de sentirse cómodos en un entorno cambiante y deciden seguir a sus redes sociales o familiares. Cabe destacar como punto de inflexión o de no retorno de este proceso una bajada del indicador de nuevos hogares que se forman en los mismos barrios de sus progenitores. Estas situaciones acaban estabilizándose normalmente, por la asociación directa del proceso a la situación económica general; en una recesión o estancamiento económico, la inmigración dejará de llegar, y puede disminuir o desplazarse a países de origen o terceros, y la población autóctona tendrá menor capacidad económica o se retraerá de cambiar de vivienda o de emanciparse.

Físicamente, en España, las áreas urbanas donde se concentraron las mayores bolsas de inmigración las podemos encontrar en núcleos históricos o barrios antiguos, y también en barrios poligonales o de extrarradio construidos entre los años sesenta y setenta para acoger inmigración interna del Estado. En sistemas metropolitanos, la escala de la segregación puede superar la de un área o barrio y llegar a la del municipio, concentrándose en éste cotas muy superiores de inmigración con respecto a los de su entorno.

Los edificios y las viviendas, al encontrarse en zonas residenciales poco atractivas y socialmente deprimidas, suelen estar obsoletas y presentan importantes patologías debido al deficiente mantenimiento y a las pocas actuaciones de rehabilitación.

En estos entornos encontraremos una mayor incidencia de exclusión residencial en forma de vivienda insegura y/o inadecuada (hacinamiento, vivienda impropia, falta de tenencia o título legal, riesgo de desahucios...).

En España podríamos llegar a determinar a la **población gitana** como una minoría étnica de origen no extranjero, siempre con muchos matices y asumiendo la gran diversidad de este numeroso colectivo. Entre las décadas de los sesenta y ochenta se realizaron importantes proyectos urbanos y de vivienda para realojar toda la población del país que estaba mal alojada en asentamientos chabolistas de las ciudades más importantes. Las familias gitanas que vivían en estos asentamientos fueron las que más dificultades tuvieron para poder acceder a estas políticas de realojo. Esto se debió a la falta de recursos económicos que las limitaba a la vivienda más económica, o al diseño de las viviendas que no se ajustaban a su forma de vida y familiar. Así, una parte del colectivo gitano pasó a ser en los años ochenta el gran protagonista de los asentamientos chabolistas.

Particularmente para estas familias, en la década de los ochenta, se realizaron realojos en viviendas de nueva construcción, pero en muchos casos de baja calidad. Normalmente, estos edificios se situaron en barrios segregados y con

escasos servicios. La ausencia de políticas integrales, de acceso a los servicios públicos, de seguimiento de estas familias y de mantenimiento de estos parques de vivienda de baja calidad generó un rápido deterioro físico y social de estos entornos. Se crearon importantes bolsas de marginalidad que quedaron expuestas en algunos contextos al impacto que representó el negocio y consumo de estupefacientes. Esta situación generó mayor desconfianza entre familias gitanas para la aceptación de un realojo en barrios que consideraban hostiles especialmente para sus niños y jóvenes.

No es hasta los años noventa que se inician nuevas líneas de actuación con los grupos más desfavorecidos del pueblo gitano. Así se plantean realojos diseminando a las familias por el territorio, diseñan políticas integrales teniendo en cuenta sus singularidades y necesidades, y rehabilitan barrios donde ya vivían. Este nuevo enfoque logró procesos de éxito, pero hay que señalar un porcentaje pequeño de familias que no encajan en un entorno normalizado, y debido a su consolidada exclusión solo se puede trabajar con el objetivo de incidir en las siguientes generaciones. De igual forma, determinadas presencias de carácter nómada como colectivos gitanos del este de Europa o galaico-portuguesas requieren de un tratamiento específico inicial para poder abordar la exclusión residencial.

## **2.6. Segregación urbana, áreas degradadas y exclusión residencial**

La **segregación urbana** puede darse por zonificación socioeconómica, entendiéndose como la agrupación de los diferentes estratos sociales en distintas áreas residenciales, configurando áreas urbanas de inclusión y de exclusión social.

Este fenómeno es extremadamente visible en ciudades difusas o con barrios periféricos o aislados. En ciudades compactas la segregación puede tener unos límites poco visibles o difusos por la existencia de amplias zonas de transición de mixtura social. En las ciudades compactas y urbanísticamente más cohesionadas normalmente encontraremos de forma clara y delimitada la segregación en áreas urbanas con residentes, casi en su totalidad, de los extremos superiores e inferiores de los estratos sociales.

Las desigualdades por segregación urbana se manifiestan en áreas urbanas con mayor o menor calidad de sus infraestructuras, con diferentes condiciones de vivienda y con un acceso desigual a los servicios públicos (educación, sanidad, transporte...). E incluso en el espacio físico que ocupan en relación con la existencia o no de riesgos externos que pueden venir derivados del desarrollo (industriales, infraestructuras...), naturales (climatológicos o geológicos) o una combinación de ambos.

Los procesos de segregación no son naturales ni voluntarios para los estratos sociales más bajos. Se producen por la mínima o nula actuación por parte de la Administración para evitarlas, o bien en algunos casos esta los puede llegar a propiciar. La acción del libre mercado y el capitalismo en la ciudad determina el precio de la vivienda en función del suelo donde está situada. De esta forma se conduce a la población con menos recursos a concentrarse en aquellas zonas con la vivienda más asequible.

También existen los procesos llamados de **gentrificación**, proceso diverso y no ordenado por el que la población residente de un sector se ve desplazada paulatinamente por otra con mayor poder adquisitivo. Estos procesos se dan en áreas urbanas consolidadas que pueden estar en mayor o menor medida degradadas, pero que presentan importantes potencialidades económicas y de regeneración urbana por su situación (construcción de edificios administrativos, equipamientos culturales, centros de ocio o comerciales...). Antes o después de estas actuaciones a estos sectores llegarán los llamados **pioneros urbanos** con intenciones meramente personales, como los jóvenes de clase media o alta que se emancipan familiar o laboralmente en un entorno que consideran atractivo, o especulativas, como pequeños y grandes inversores que empiezan a acumular parte de las edificaciones existentes. Todo este proceso hará subir el precio de suelo y de la vivienda, así como de los alquileres, aspecto que acaba generando la expulsión de aquellas familias que no pueden asumir el coste en las renovaciones del alquiler, o de igual forma imposibilita a sus descendientes la creación de nuevos hogares en ese entorno. También en estos procesos destaca el aumento de situaciones de **mobbing** o **acoso inmobiliario** con el fin que inquilinos abandonen sus viviendas, que vuelven a un mercado revalorizado. La fórmula de **mobbing** más común es que los propietarios dejen de mantener sus edificios de viviendas para que se deterioren y sean inhabitables. Otra es intentar llegar a acuerdos económicos para renunciar a alquileres vitalicios o adquirir propiedades desde una posición negociadora desigual y en muchas ocasiones amenazadora.

En ocasiones, la reacción de las administraciones locales para evitar el fenómeno de la gentrificación y sus consecuencias son meramente simbólicas, y justifican estos procesos como inevitables o como un mal menor frente a una ciudad atractiva y dinámica que se renueva y genera empleo. Como si esto último solo se pudiera hacer a costa de los derechos de los más vulnerables.

Un proceso de consecuencias inversas a la gentrificación podría ser la **residualización** que se puede dar en escalas menores a la segregación, en los parques de vivienda más asequible, o específicamente en parques públicos de vivienda de alquiler. Este proceso se genera cuando el acceso a la vivienda de colectivos vulnerables y con las rentas más bajas se limita a la vivienda pública de alquiler o a los parques de vivienda privados en áreas con fuerte segregación urbana y sin ninguna demanda presente ni futura. El acceso a estas viviendas

puede ser mediante contratos de alquiler, subarriendos en habitaciones, ocupaciones irregulares o adjudicaciones de carácter social cuando es vivienda de gestión pública.

Si, además, los parques públicos de vivienda de alquiler son escasos, se concentran en los mismos barrios y se sigue apostando por la promoción pública de vivienda protegida de compra, como es el caso de España, la residualización será un hecho en cualquier coyuntura económica, pero se agravará en los periodos de crisis.

La residualización genera comunidades socialmente no cohesionadas por falta de mixtura social; provoca el abandono de aquellos residentes de rentas medias hacia entornos menos conflictivos o más «amables»; dificulta y satura la articulación de políticas inclusivas, ya que la normalidad del entorno es la exclusión; deteriora los parques de vivienda a mayor velocidad, y a medio plazo crea futuras obligaciones públicas de costosas operaciones de rehabilitación y remodelación urbana.

Los fenómenos de exclusión residencial tienen un mayor impacto y son más comunes en áreas urbanas degradadas social y físicamente. Las situaciones de exclusión residencial que se dan en estos procesos se presentan en la tabla siguiente:

	<b>Exclusión residencial</b>	
	<b>Vivienda inadecuada</b>	<b>Vivienda insegura</b>
<b>Segregación urbana</b>	Vivir en estructuras no convencionales Vivir en alojamiento impropio	Vivir sin título legal de la vivienda Vivir bajo amenaza de desahucio
<b>Residualización</b>	Vivir en hacinamiento	
<b>Gentrificación</b>	Vivir en alojamiento impropio	Vivir bajo amenaza de desahucio

### 3. Acciones contra la exclusión residencial

Como hemos visto, la exclusión residencial es un fenómeno estructural que requiere de políticas públicas para mitigarlo. Estas deben empezar por la aplicación de medidas que limiten y reduzcan las situaciones de pérdida de vivienda habitual, no tiene sentido achicar agua sin dedicar mayores esfuerzos en sellar las vías de entrada.

Es necesario el desarrollo de políticas específicas de acceso y promoción de viviendas o de alojamientos para colectivos vulnerables. No todas las soluciones pasan por la nueva promoción, tener un parque de viviendas privadas desocupadas es insostenible económica, social y urbanísticamente. Se deben desarrollar planes de movilización de estas viviendas y generar nuevas garantías de mediación y arbitraje para destinarlas a un alquiler social.

La exclusión residencial requiere en muchos casos de actuaciones de carácter integral que desplieguen otras acciones de inclusión social necesarias para cada situación. Las administraciones públicas deben tener mecanismos propios o concertados que permitan el acceso inmediato a una vivienda o alojamiento para situaciones de emergencia que se presenten o para las personas sin hogar.

Los parques de vivienda deben ser saludables y poderse disfrutar en su plenitud. Habrá que diseñar planes de mantenimiento y rehabilitación del parque construido teniendo en cuenta quien reside en él y sus capacidades económicas. De igual forma, la vivienda no puede ser foco de fenómenos que explicitan con tanta crudeza la desigualdad y exclusión como la pobreza energética. Hay que diseñar ayudas de impacto inmediato y una mejora paulatina de la eficiencia energética del parque construido. Los procesos de realojo derivados de remodelaciones o erradicación del chabolismo son largos y complejos, se deben ejecutar respetando todos los acuerdos iniciales y con especial atención al entorno de acogida.

Es necesaria una nueva gestión del parque público de vivienda social de alquiler, desde una mayor proximidad y especialización. Cuidando, gestionando y atendiendo el bien y sus usuarios como en cualquier otro equipamiento público, destinando los fondos necesarios para su sostenibilidad.

Para ejecutar la mayoría de estas actuaciones es evidente que harán falta partidas económicas en los presupuestos públicos, pero esto no implica un incremento del gasto público, más si una de las premisas es mejorar la gestión y eficiencia de estas políticas. El incremento presupuestario podría verse compensado con un menor gasto en otros sistemas públicos como sanidad, prestaciones, seguridad o justicia.

### 3.1. Actuaciones para evitar la pérdida de vivienda

Es imprescindible que los poderes públicos actúen para detener el problema que representa la pérdida de la vivienda, normalmente por causas económicas. Para ello se deberá desarrollar el derecho a la vivienda y modificar leyes que regulan el sistema hipotecario, de arrendamientos o de enjuiciamiento civil. Desde una situación de clara asimetría provoca que muchas familias queden excluidas, especialmente en ciclos económicos negativos.

Las entidades financieras pueden ser capaces, con el apoyo de las administraciones para la gestión social, de asumir el coste derivado de no dejar en la exclusión a «clientes» que han utilizado sus productos financieros para el acceso a una vivienda, y que, actuando de buena fe, se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Las administraciones públicas han de garantizar a propietarios particulares el cobro de arrendamientos asequibles mediante sistemas de ayudas a los inquilinos vulnerables. También deben desarrollar nuevas fórmulas contractuales que desjudicialicen los conflictos entre partes hacia un sistema más rápido de mediación y arbitraje.

Las familias vulnerables que sufren un desahucio a precario por no tener ningún título sobre la vivienda requieren de igual atención por parte de la Administración que el resto de la ciudadanía. Los referentes de servicios sociales de estas familias han de valorar si la situación requiere de una adjudicación de vivienda, y si es así, que esta se haga efectiva a través de los sistemas de adjudicación de emergencia. Además, las administraciones deben promover arrendamientos estables y asequibles para sus inquilinos, mediante el establecimiento de medidas legales o políticas públicas que moderen el incremento de las rentas de alquiler y que propicien contratos de larga duración.

### 3.2. Políticas de emancipación, ayudas al acceso y promoción de la vivienda

En el marco de la exclusión residencial, en función del colectivo y/o del nivel de renta, las administraciones deberán desarrollar políticas que permitan el acceso a la vivienda o a otras soluciones habitacionales más temporales o tuteladas. Estas pueden ser:

- Ayudas al alquiler de vivienda asequible para colectivos de rentas medias-bajas.
- Promoción de vivienda pública de alquiler para rentas medias y bajas. Siempre teniendo en cuenta criterios de mixtura social.

#### Ved también

En el módulo «Política de vivienda, mercado y acceso a la vivienda» del material didáctico presente, volveremos a abordar en profundidad este tema.

- Alojamientos temporales o de acogida (refugiados, inclusión, personas desplazadas por motivos familiares, trabajadores temporales, residencias estudiantes...).
- Programas específicos de emancipación de jóvenes que apoyen su acceso a la vivienda en alquiler.

### **3.3. Movilización, mediación y arbitraje del parque privado de viviendas de alquiler. Rentabilización de edificios de vivienda en mal estado**

Las administraciones públicas deben activar y movilizar el mercado privado de alquiler, planteando políticas que permitan:

- Establecer precios orientativos o regulados de alquiler.
- Garantizar el cobro de rentas asequibles, mediante sistemas de ayudas.
- Desjudicializar los conflictos entre partes hacia un sistema más rápido de mediación y arbitraje.
- Favorecer la promoción de vivienda social colaborativa.
- Gravar fiscalmente las situaciones de vivienda vacía.
- Bonificar fiscalmente alquileres asequibles para sus residentes o para colectivos vulnerables.

De igual forma, será necesario desarrollar programas de rentabilización de parque privado vacío y en mal estado. Rehabilitándolo y adecuándolo a cambio de largos periodos de cesión a la Administración, cooperativas o a entidades sociales para su alquiler social.

Los programas de mediación del parque privado de alquiler se tendrán que potenciar, especialmente en los aspectos relacionados con los incentivos para la captación. Ofreciendo ayudas a la adecuación de las viviendas, garantizando el cobro de las rentas de alquiler o creando acuerdos de cooperación público-privada con este fin.

Tales actuaciones se deben hacer desde oficinas de proximidad de ámbito local, donde los ciudadanos puedan dirigirse. Bien para ofrecer las viviendas de su propiedad, con el fin de arrendarlas a un precio social pero con plenas garantías y con incentivos para adecuarlos, como otros ciudadanos para demandar un alquiler asequible. Estas oficinas deben gestionar los programas de ayudas y prestaciones de vivienda, las demandas de vivienda y de emergencias, así

como las actuaciones de mediación y arbitraje del parque privado de alquiler. También sería el lugar adecuado donde asesorar a ciudadanos que denuncien situaciones de *mobbing* o usos indebidos de viviendas.

Para la gestión de forma eficiente de estas oficinas es necesario dotarlas de personal adecuado y capacitado en aspectos administrativos, técnicos, legales y de trabajo y educación social. Los profesionales de estas oficinas de atención deben tener como principal prioridad en la atención de las familias con dificultades de pago de cuotas hipotecarias o rentas mensuales de alquiler, que estas puedan continuar residiendo en sus viviendas con la aplicación de ayudas y de acuerdos entre las partes.

De igual forma a cada persona o familia demandante de vivienda se le debe aplicar la política más adecuada. Esta vendrá normalmente determinada por el nivel de renta familiar. Aplicar este principio también hará mucho más eficiente el gasto público, ya que se destinarán los programas de mayor coste a personas o familias con menores ingresos.

Diagrama de atención social de las oficinas de vivienda

	Acceso a VPO de alquiler	Conflictos en el alquiler	Ayudas de emergencia	Alquiler mediado	Ayudas al alquiler	Vivienda de emergencia
Rentas medias	Registro de solicitantes de VPO de alquiler	Mediación y arbitraje	Sistema de mediación			
Rentas medias/bajas	+ Acceso a los procesos de adjudicación de VPO	+ Derivación a diferentes programas	+ Ayudas de emergencia para evitar desahucios	Programas de mediación social en el parque privado de alquiler	Ayudas al alquiler	
Rentas bajas	+ Ayudas al alquiler de VPO			+ Ayudas al alquiler mediado	parque privado de alquiler	Sistemas de adjudicación de vivienda de emergencia en VPO, vivienda
Rentas muy bajas						cedida, concertada con entidades, o arrendada en el parque privado

### 3.4. Carácter integral de las acciones contra la exclusión residencial

Las acciones contra la exclusión residencial deben ir acompañadas en la mayoría de las situaciones de otras, de mayor o menor intensidad, que acompañen e incidan en el resto de los aspectos y necesidades, que hacen que la persona o familia esté en situación de exclusión social. De no hacerlo, especialmente en situaciones de fuerte desestructuración con superposición de conflictos y necesidades, provocará una deficiente atención, de impacto escaso para la inclusión o mejora de las condiciones de vida de la persona o familia, con una baja eficiencia de los recursos públicos empleados. Así, en aquellas actuaciones de inclusión residencial que sean necesarias otras acciones inclusivas, será

responsabilidad de los servicios sociales la coordinación, el seguimiento o la ejecución de estas. Por norma se tendrán que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- 1) **Económico:** garantizar una dotación mínima de recursos a las personas o familias y su correcta administración. Los gastos asociados a la vivienda (alquiler y suministros) deberán ser asequibles a la economía familiar, para así poder exigir el compromiso de su abono.
- 2) **Inserción y formación laboral:** en situaciones de desempleo de larga duración es necesario crear itinerarios que permitan el acceso al mercado de trabajo.
- 3) **Educativo:** garantizar el acceso y la asistencia de menores en edad de escolarización obligatoria. Apoyar a las familias para el acceso de ayudas para becas-comedor, extraescolares y otras actividades complementarias de los centros educativos. Ofrecer el acceso a la educación infantil. Fomentar y apoyar la continuidad de los estudios en secundaria, formación profesional o acceso a estudios universitarios.
- 4) **Salud:** fomentar hábitos saludables, garantizar el acceso y la asistencia sanitaria, así como ayuda psicológica cuando sea necesaria.
- 5) **Socioeducativo:** acompañamiento inicial o, en caso de conflicto que medie en el vecindario o entorno vital, mejorar hábitos de cuidado personal, de mantenimiento de la vivienda y de espacios comunes. Fomentar el conocimiento del entorno y de sus servicios públicos.

### **3.5. Exclusión residencial extrema. Sistemas de adjudicaciones de vivienda para emergencias y el modelo *Housing First***

Podemos establecer las situaciones de **sin techo** o **sin vivienda** como las más extremas dentro de la exclusión residencial. Estas, por norma general, están fuertemente asociadas a la extrema pobreza y la exclusión social. Los programas que aplicar para el acceso a la vivienda de estos colectivos pueden tener un elevado coste por persona respecto al resto de las políticas de vivienda. Por ello requieren de la mayor eficiencia y cuidado, tanto por razones económicas como por la vulnerabilidad de estas personas.

Las administraciones públicas competentes en materia de vivienda y servicios sociales han desarrollado sistemas de adjudicación de vivienda de carácter temporal o permanente, para **atender emergencias** de personas o familias que han perdido su vivienda o no la pueden disfrutar, y no disponen de ninguna alternativa económica o residencial propia. Las razones de esta pérdida pueden ser diversas, pero fundamentalmente son de carácter económico. También hemos de tener en cuenta aquellas situaciones derivadas de violencia familiar, o de discapacidades que impiden el ejercicio de derecho a la vivienda, si ésta no

es adaptada o accesible. Estos realojos deben realizarse con la máxima coordinación entre los diferentes operadores o administraciones actuantes (gestores de vivienda, servicios sociales, sanitarios...). Para ello hay que crear órganos de valoración, seguimiento y coordinación donde estén presentes aquellas áreas implicadas en los sistemas de adjudicación para emergencias, como los gestores del parque de viviendas o los servicios sociales.

Tradicionalmente, el colectivo **sin techo** ha sido tratado siguiendo un largo itinerario inclusivo que constaba de diferentes niveles y espacios de atención. Como paso inicial de salida de la calle, se ofrecía el acceso a comedores y albergues nocturnos, de estos a equipamientos de alojamientos temporales o a viviendas compartidas tuteladas, y finalmente a una vivienda de carácter permanente. Este proceso de inclusión residencial por su larga duración no tiene un impacto inmediato en la mejora de las condiciones de vida de estas personas y provoca que muchas, aun sin llegar al último nivel, hayan vuelto a la calle o simplemente no hayan evolucionado del albergue.

En la década de los noventa en Nueva York se desarrolló la propuesta del **Housing First** por la ONG Pathways to Housing.

El modelo *Housing First* implica superar los itinerarios de inclusión residencial para las personas sin techo, dotándolas desde el primer día de una vivienda de carácter permanente.

A partir de ese momento se desarrollan de forma integral las acciones de inclusión social que la persona requiere. El modelo ha ofrecido resultados muy positivos y con un nivel de éxito mucho mayor que el anterior por fases. Está estimado que únicamente un veinte por ciento de las personas han vuelto a la calle antes de dos años desde la entrega de la vivienda. Contrariamente a su apariencia, no es un modelo que demande de elevados presupuestos para su aplicación. Ya que el gasto inicial por la vivienda no solo se compensa con el ahorro de equipamientos como albergues, alojamientos y viviendas tuteladas, también con otros costes indirectos como la atención sanitaria que estas personas precisan como consecuencia de estar en la calle.

### **3.6. Rehabilitación y realojos en actuaciones de regeneración, remodelaciones urbanas y erradicación del chabolismo**

Los procesos de remodelación o de erradicación del chabolismo que implican realojos requieren de importantes compromisos por parte de las administraciones implicadas. Son inversiones que por su importante coste y dificultad de ejecución por razones técnicas, legales y sociales, suelen tener plazos no breves para su realización y con un importante riesgo de ampliarse. Esta dilación de

los plazos de estos proyectos los expone a sufrir las consecuencias de cambios de ciclo económico o político que pueden cuestionar las inversiones previstas o su calendario.

Hay que asumir que la exclusión social y residencial de algunas familias tiene un carácter estructural y no desaparecerá de forma inmediata. Habrá que garantizar la eficiencia de las inversiones asumiendo que serán procesos largos que no finalizan con la entrega o la rehabilitación de una vivienda. Para ello deberemos tener en cuenta tres niveles o pilares que sustentan el proceso:

- Diseño y ejecución
- Familias a realojar
- Entorno de acogida

Cada proceso de realojo se debe **diseñar y ejecutar** con personalidad propia y carácter integral contemplando no solo las actuaciones habitacionales; también habrá que prever un trabajo socioeducativo sobre las familias afectadas para la mejora de las condiciones de vida y la integración en el nuevo entorno. Esta atención integral deberá incluir el acceso a las políticas públicas laborales, formativas, educativas, sanitarias y sociales. De igual forma es necesario, para que el proceso sea viable, su aceptación por parte de las **familias que han de ser realojadas**. Deben sentirse protagonistas; han de vivir su realojo como una oportunidad de mejora social; han de entenderlo como un acuerdo donde ambas partes deben cumplir con sus compromisos. Finalmente, el **entorno de acogida** requiere de seguimiento y apoyo de socioeducadores, que informen, que coordinen el acceso a los nuevos servicios, que prevengan y que medien ante posibles conflictos.

Los procesos de realojo y la configuración y gestión del parque público de vivienda conllevan en la mayoría de las actuaciones a la concentración de estas familias y, por lo tanto, a cierto grado de segregación y a una residualización del parque público. Para evitarlo y establecer una mínima diseminación territorial, la administración actuante deberá disponer de vivienda del mercado privado, en compra o alquiler. Si se aplican estas fórmulas serán aún más necesarias e imprescindibles las acciones de acompañamiento y mediación, así como la ejecución integral de aquellas políticas inclusivas necesarias para el colectivo y su nuevo entorno.

Así, Trilla (2004) recoge para los procesos de erradicación del chabolismo el papel central tanto de los **servicios públicos** de vivienda como de los **servicios sociales**, y la necesaria dotación presupuestaria:

«Cualquier programa de vivienda social debe ir unido a un acompañamiento social, no basado en planes específicos, sino dentro de programas de la red pública y servicios sociales; es decir, dotando a los servicios sociales públicos de mayor número de profesionales. Debe combinarse la decisión política de erradicar el chabolismo con la incorporación de mucho dinero». (Carme Trilla, 2004: pág. 51).

#### Referencia bibliográfica

C. Trilla (2004). «Vivienda y exclusión residencial». *Revista Educación Social* (núm. 27).

En estos procesos, especialmente por su sostenibilidad, son tan importantes las actuaciones que se plasman en la entrega de una vivienda como las que mejoran las condiciones de vida de la familia que reside en ella. Una vez finalizadas las actuaciones edificatorias y urbanizadoras, las administraciones deben continuar presentes con políticas activas inclusivas que impidan una rápida degeneración social y urbana, especialmente en ciclos económicos negativos.

### **3.7. La gestión de la VPO de promoción pública y de alquiler como un equipamiento. Diseño y mantenimiento del parque social de vivienda**

En España, la gestión de parques públicos de alquiler tiene poca tradición comparándola con otros estados de la UE. Los organismos gestores son de ámbito local y autonómico; además de otras funciones asignadas, gestionan tanto parque de alquiler como de compraventa. La mayoría de los parques de gestores locales son escasos, de menos de trescientas viviendas, excepto los de las grandes ciudades del país y los que gestionan en diversos municipios las administraciones autonómicas con una media de más de diez mil viviendas de alquiler. Aproximadamente, el 40% de los inquilinos de estos parques son personas en situación o riesgo de pobreza; un 20% son personas pertenecientes a minorías étnicas. Estas organizaciones suelen estar encuadradas en ámbitos de responsabilidad política de urbanismo o arquitectura, extrañamente en las áreas de atención a las personas, y con escasos espacios de coordinación entre áreas. Por norma, aplican en su gestión una **lógica económica** para su sostenibilidad; esto se refleja en la aplicación de rentas de alquiler o en la gestión de la morosidad.

Se puede decir que en algunos aspectos las administraciones, organismos o empresas públicas de vivienda las gestionan como lo harían gestores privados, olvidando su función social y las características de sus residentes. Incluso por razones de equilibrio presupuestario diferentes administraciones han estudiado la venta o han vendido parte del parque público de alquiler a fondos de inversión inmobiliarios.

Los aspectos principales a mejorar serían:

- Establecer las rentas de alquiler en función de los ingresos familiares.
- La dispersión del parque de vivienda para garantizar una mayor mixtura social.
- La gestión y atención socioeducativa a los usuarios.
- La coordinación entre administraciones y áreas u organismos.
- Los procesos judiciales de desahucio, evitarlos sin actuaciones previas de mediación.
- Los procedimientos de adjudicación deben ser garantistas, pero rápidos y eficaces.
- La atención de proximidad.

Los gestores públicos de vivienda no deben desistir de sus funciones gerenciales y obligaciones como propietarios de este parque.

Deberíamos determinar el **parque público de alquiler** como cualquier otro equipamiento público, dentro de los que prestan servicios a la comunidad.

Es necesario que dichos equipamientos se gestionen desde la proximidad por los profesionales y con los fondos adecuados, para así mejorar la gestión desde una perspectiva inclusiva y evitar procesos de degradación física y convivencial.

Urbanísticamente, la **vivienda dotacional** (destinada a colectivos específicos) puede desarrollarse en suelo calificado para equipamientos (que permitan usos residenciales), pero su gestión actual no suele diferir con la del resto del parque público. Es necesario avanzar y desarrollar la gestión específica y profesionalizada de estos bienes públicos también desde una perspectiva de eficiencia presupuestaria, como teóricamente se hace con el resto de los equipamientos públicos.

### 3.8. Lucha contra la pobreza energética

Como se ha detallado anteriormente, hay tres causas que pueden provocar la pobreza energética: bajo nivel de renta familiar, precio elevado de los suministros básicos y baja eficiencia energética.

En este sentido, deberán desarrollarse diferentes políticas para incrementar las rentas familiares, establecer tramos sociales en las tarifas de suministros y mejorar los hábitos de consumo, la eficiencia de electrodomésticos y viviendas. Debido a que la mayoría de las personas y familias que padecen pobreza energética en España viven en viviendas de alquiler, son de difícil ejecución los planteamientos que centran la intervención contra el fenómeno en la rehabilitación energética. Esto es costosamente imposible, ya que entre el 50% y el 80% de las viviendas construidas en España son ineficientes. De igual forma, la tarificación social vinculada al titular del contrato del suministro, genera dificultades, ya que en muchas ocasiones el titular no es el residente. Esto sucede en viviendas de alquiler donde un cambio de titular puede implicar la desconfianza del propietario por posibles deudas, o para la contratación de potencias más asequibles la necesidad de inspecciones técnicas con posibles gastos derivados. Las ayudas económicas se muestran eficaces con un impacto inmediato en una parte de la población según estudios y estadísticas. En este sentido, el estudio «Cruixir de dents, la vivència de la pobresa energètica a

#### Referencia bibliográfica

Fundació ABD (2015). «Cruixir de dents. La vivència de la pobresa energètica a l'Àrea metropolitana de Barcelona».

l'Àrea metropolitana de Barcelona» de ABD, de diciembre de 2015, fijaba que el 71,3% de sus familias asistidas estaban en situación de pobreza energética, y que estas pasaban a representar el 63,5% si se les aplicaban las ayudas previstas.

Algunas propuestas en este sentido deben ser:

- Legislar y desarrollar el derecho al acceso o suministro de agua y energía.
- Clarificar los sistemas de contratación de energía, asesorar a los ciudadanos.
- Implantar sistemas de contadores que permitan al usuario conocer el volumen, la tarifa y el importe consumido.
- Establecer tarifas y altas sociales de suministros, vinculadas a los residentes.
- Evitar cortes de suministros por razones económicas. Ayudas de emergencia.
- Ayudas a la mejora de la eficiencia de viviendas y de la seguridad de sus instalaciones.
- La vivienda de promoción pública deberá construirse o adecuarse para su mayor eficiencia energética. Los sistemas de calefacción y de agua caliente sanitaria deberán ser los más económicos en consumos energéticos.
- Establecer planes de información y sensibilización para el conocimiento de derechos, buenos hábitos de consumo, situaciones de riesgo, ahorro y eficiencia energética.

## Resumen

La exclusión social, la pobreza y la desigualdad son fenómenos íntimamente relacionados que, por norma general, se dan de forma simultánea. La pobreza económica se puede determinar objetivamente en función del cálculo de ingresos personales o familiares y de si estos están por debajo del umbral de la pobreza. La desigualdad económica está directamente relacionada con la distribución de la riqueza en una sociedad. La exclusión social es la situación que puede padecer una persona, familia o colectivo por el que no tendrá acceso a servicios y bienes o no podrá ejercer derechos que disfrutan el resto de la sociedad. La exclusión es un proceso dinámico, de superposición y combinación de factores de vulnerabilidad. La desigualdad social estará determinada por las diferencias de oportunidades, de derechos y económicas entre la población incluida y excluida de una sociedad. La exclusión social y la pobreza se mide de forma común en la UE con el índice AROPE.

La exclusión residencial es la situación en la que se encuentra una persona o familia cuando no dispone de vivienda, no la puede disfrutar con seguridad plena, no reúne los aspectos mínimos para hacerla habitable o la puede perder. Esta situación es posible que se deba a la pobreza económica, y ser causa y/o consecuencia de otras situaciones de exclusión social. El sistema ETHOS está adoptado por la UE para determinar las diferentes situaciones de exclusión residencial.

La pobreza energética es otra situación de exclusión social, que igual que la residencial no puede contemplarse como una mera cuestión de desigualdad material, ya que tiene un grave impacto en la salud y esperanza de vida de las personas. Las causas de la pobreza energética son tres: bajos niveles de renta del hogar, elevado precio de los suministros y baja eficiencia energética.

Las administraciones públicas deben establecer políticas públicas para aquellos fenómenos como la exclusión residencial, actuando y priorizando a colectivos vulnerables que presenten mayor riesgo y evitando o corrigiendo situaciones de segregación urbana. Las actuaciones contra la exclusión residencial en la mayoría de las ocasiones deben tener un carácter integral, de intensidad variable. Es prioritario evitar las situaciones de pérdida de vivienda por razones económicas.

Las administraciones deberán disponer de organismos o servicios que sean capaces de movilizar y gestionar el parque privado de vivienda vacía y destinarlo a alquiler social. Han de ofrecer servicios con garantías económicas y extrajudiciales como avales y arbitrajes.

Las actuaciones de regeneración, remodelación urbana y erradicación del chabolismo son largas y costosas, requieren de un importante compromiso por parte de las administraciones implicadas. Una vez finalizadas las actuaciones edificatorias y urbanizadoras, las administraciones deben continuar presentes con políticas activas inclusivas que impidan una rápida degeneración social y urbana.

Hemos de establecer el parque público de alquiler como cualquier otro equipamiento público. Es necesario que dichos equipamientos se gestionen con proximidad por profesionales y fondos adecuados.

Para ejecutar la mayoría de estas actuaciones es evidente que hacen falta partidas económicas en los presupuestos públicos, pero esto no supone un incremento desmesurado del gasto, más si una de las premisas es mejorar la gestión pública. El incremento presupuestario podría verse en parte compensado con un menor gasto público en otros sistemas públicos como sanidad, prestaciones, seguridad o justicia.



## Bibliografía

### Referencias bibliográficas

**Cortés, Luis; Alonso, Fernando** (octubre de 2007). «La exclusión residencial». *Revista Gitanos* (núm. 40-41).

**Subirats, Joan; Riba, Clara; Giménez, Laura; Obradors, Anna; Giménez, Maria; Queralt, Dídac; Bottos, Patricio; Rapoport, Ana** (2004). *Pobreza y exclusión social, un análisis de la realidad española y europea*.

**Trilla, Carme** (2004). «Vivienda y exclusión residencial». *Revista Educación Social* (núm. 27).

### Bibliografía general

**ABD, Fundació** (2015). «Cruixir de dents. La vivència de la pobresa energètica a l'Àrea metropolitana de Barcelona».

**Amat, Jordi; Novoa, Ana M.; Díaz, Fernando; Malmusi, Davide; Darnell, Mercè; Trilla, Carme; Plujà, Marta; Borrell, Carme** (2015). *Canvis en l'habitatge i salut en població vulnerable*.

**Aramburu, Mikel** (2006). *Minories ètniques i política d'habitatge social a Europa*.

**Asociación de Ciencias Ambientales** (2014). *La pobreza energética en España*.

**Cabrera, Pedro; Rubio, María José; Blasco, Jaume** (2008). *Qui dorm al carrer? Una investigación social i ciutadana sobre les persones sense sostre*.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El problema de las personas sin hogar».

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética».

**Giralt, Pere-Joan; Miguel, Sònia** (2004). *Mediació comunitària i transformació social*.

**INE**. *La pobreza y su medición*.

**Millán, Pilar; Sabaté, Anna** (2013). *Vivienda y colectivos vulnerables*. Observatori de Vulnerabilitat de la Creu Roja a Catalunya.

**Minguijón, Jaime; Pérez, Saúl; Tomás, Eva María; Pac, David** (2014). *Exclusión residencial en la ciudad de Zaragoza. Hacia un sistema de indicadores*.

**Novoa, Ana M.; Bosch, Jordi; Díaz, Fernando; Malmusi, Davide; Darnell, Mercè; Trilla, Carme** (2014). *El impacto de la crisis en la relación entre vivienda y salud*. Informe SESPAS.

**Novoa, Ana M.; Ward, Julia; Malmusi, Davide; Borrell, Carme; Bosch, Jordi** (2013). *Hogar, vivienda y salud. Acción y prevención residencial. Como viven las personas atendidas por Caritas Diocesana de Barcelona*.

**Sales, Albert; Uribe, Joan; Marco, Inés** (2015). *La situació del sensellarisme a Barcelona. Evolució i polítiques d'intervenció*.

**Síndic de Greuges de Catalunya** (2013). *Informe sobre la pobreza energética en Cataluña*.

**Valiño, Vanes; Alemany, Adrià; Colau, Ada; Escorihuela, Irene; Odonia, Agustín; Pidemont, Mercè; Pisarello, Gerard; Vernia, Sílvia** (2013). *Emergencia habitacional en el Estado español*.

