



NOTAS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA  
**ESTRATEGIA PARA  
ASENTAMIENTOS Y  
BARRIOS EN SITUACIÓN  
DE ALTA  
VULNERABILIDAD**

*con enfoque de Derechos Humanos*



## Contenido

1.	Justificación de la necesidad de diseñar una Estrategia .....	3
1.1.	Elementos que contribuyen a mantener estas situaciones .....	4
1.2.	Valor añadido de esta Estrategia como propuesta de política pública con enfoque de derechos humanos. ....	5
1.3.	Contexto actual favorable.....	6
2.	Definición y dimensión de los Asentamientos y Barrios en Situación de Alta Vulnerabilidad .....	9
3.	Objetivos de la elaboración de la Estrategia .....	12
4.	Instrumentos financieros específicos.....	14
5.	Enfoques y principios de la Estrategia .....	16
6.	Gobernanza.....	18
	Bibliografía .....	19

Documento elaborado por Accem, Cáritas Española, COCEDER, Cruz Roja Española, Fundación Atenea Grupo Gid, Fundación CEPAIM, Fundación Secretariado Gitano y EAPN-España.

**Entidades miembros del Subgrupo Sobre Asentamientos Y Barrios Vulnerables.**

**Grupo Inclusión Social, Empleo y Rural.**

**Consejo Estatal de ONGs de Acción Social.**

**Marzo 2021.**

## 1. Justificación de la necesidad de diseñar una Estrategia

La situación provocada por la crisis del Covid-19 ha puesto de manifiesto, y agravado, una realidad persistente en España durante décadas: **la existencia de asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad**, en los que habitan miles de personas en diversidad de situaciones, nacionalidades y orígenes culturales, familias con menores a su cargo, que ven conculcados muchos de sus derechos humanos, que padecen situaciones sistémicas de pobreza, exclusión, discriminación, y de falta de oportunidades. Situaciones que se mantienen y transmiten generacionalmente y que son incompatibles con los estándares de nuestro Estado de Derecho y los estándares internacionales de derecho humanos que España tiene ratificados.

Son espacios donde se da una extrema precariedad y un alto nivel de deterioro de edificaciones e infraestructuras, y donde las viviendas y las estructuras habilitadas a modo de vivienda como chabolas, cocheras, edificios en ruinas... no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad. Espacios muchas veces informales, donde las personas que los habitan, carecen de seguridad jurídica que les permita permanecer allí sin el miedo a ser desalojadas, con dificultades en el acceso y mantenimiento de suministros básicos como la energía (electricidad, gas), el agua o el saneamiento, y espacios que en muchas ocasiones se encuentran segregados de los núcleos urbanos próximos, donde la comunicación en transporte y la conexión con servicios y recursos públicos es difícilmente accesible, lo que condiciona sobremanera cualquier posibilidad de convivencia e interacción de las personas que residen en estos lugares, con el conjunto de la ciudadanía.

Las situaciones de crisis han contribuido a visibilizar estos contextos de mayor exclusión y deterioro, pero solo ocasionan **respuestas paliativas y sectoriales**, en el mejor de los casos; y suelen ser **objeto de confrontación política** por las competencias administrativas o la **falta de inversiones y recursos**, que solo conduce a la dejación por parte de los poderes públicos.

No se aborda la cuestión de fondo que es la **existencia estructural de asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad en nuestro país** que genera una fuerte desigualdad, una clara vulneración de derechos humanos y que muestra la falta de planes consistentes para abordar estas situaciones complejas. Ante la **inacción de los poderes públicos**, estos espacios se van degradando año a año, haciendo cada vez más difícil la intervención y generando más pobreza, desigualdad y exclusión en las personas que en ellos residen, muchas de ellas niños y niñas, perpetuando la transmisión intergeneracional de estos problemas.

### **1.1. Elementos que contribuyen a mantener estas situaciones**

Existen algunas variables que pueden ayudar a explicar la falta de inversiones y la débil e ineficiente acción de las administraciones públicas, especialmente en los últimos 10 años, frente a la situación de persistencia y deterioro de estos barrios y la proliferación de asentamientos.

- 1. Aun habiendo oportunidades de financiación estatal o europea, no se han aprovechado.** No se trata, por tanto, de un problema de falta de recursos, sino que no se han orientado a estos espacios. Los dos últimos periodos de programación de FEDER (2007-2013 y 2014-2020) incluían expresamente en el Reglamento el objetivo y la elegibilidad del gasto en este tipo de espacios urbanos. Sin embargo, esta oportunidad apenas se ha aprovechado. En el caso de las iniciativas EDUSI, aunque hay referencias a alguno de estos barrios, las actuaciones que finalmente se dirigen suelen ser de carácter social y con muy poca incidencia de inversiones en vivienda, en infraestructuras, o en planes de realojo. Otro ejemplo en este sentido es la infrautilización de los fondos del Plan Estatal de Vivienda en la consecución del objetivo de erradicación del chabolismo.
- 2. La complejidad de estos espacios,** donde confluyen múltiples problemas que afectan a las viviendas, al entorno, a las infraestructuras, a la movilidad, a los servicios y recursos básicos, al orden público, pero también a la salud, al empleo o a la situación educativa de quienes viven en estos barrios, a lo que hay que añadir la diversidad étnica y de origen ha justificado **la ralentización o el estancamiento de la respuesta que los poderes públicos** han dado ante esta realidad que supone una evidente vulneración de derechos.
- 3. La complejidad jurídica,** que en muchas ocasiones acompaña a estos espacios, bien por el entramado de competencias de los distintos niveles de la administración, o bien porque no son espacios consolidados y existen problemas vinculados a la propiedad del suelo, o las viviendas, su edificabilidad, o el uso de los terrenos.
- 4. La falta de voluntad política.** Este tipo de inversiones no están incentivadas desde lo público, salvo que haya intereses urbanísticos. Son actuaciones que, por otra parte, no tienen una demanda social, más bien al contrario, encuentran oposición política y resistencia en amplios sectores de la población. Las personas que viven en estos espacios, además, carecen de la capacidad de presión social, mediática o política para despertar el interés político y promover actuaciones, por lo que se convierten en causas relegadas.
- 5. Desarrollo de un sector agrícola altamente industrializado y con grandes requerimientos de mano de obra,** de manera cada vez más sostenida a lo largo de todo el año, que provoca la concentración y la fijación de los trabajadores y trabajadoras -en su mayoría de origen inmigrante y muchos en situación administrativa irregular-en territorios, con un déficit estructural de vivienda adecuada y asequible.

**6. Falta de políticas inclusivas dirigidas a tanto a las personas residentes en estos enclaves como al resto de la ciudadanía con la que cohabitan en las localidades,** políticas innovadoras que permitan integrar a las personas de los barrios y asentamientos en la sociedad, y, del mismo modo, dirigirse a las comunidades y a la población general para eliminar los estigmas y los prejuicios favoreciendo la convivencia.

### **1.2. Valor añadido de esta Estrategia como propuesta de política pública con enfoque de derechos humanos.**

Solo es posible dar una respuesta a esta realidad a través de una **Estrategia para asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad** que aporte un valor añadido respecto a otras iniciativas o planes en marcha:

- 1. un compromiso de Estado,** que más allá del nivel de competencias administrativas, aporte dirección política, estrategia e instrumentos financieros, y dé respuesta a los compromisos políticos internacionales (A2030) cumpliendo con las recomendaciones y observaciones de organismos internacionales de derechos humanos;
- 2. un abordaje específico e integral** frente la multidimensionalidad de las problemáticas de estos espacios y de las personas que en ellos residen; una visión global del problema y de sus dimensiones reflejada en un plan de acción que aporte un horizonte de respuesta eficaz y sostenida, y que incluya además una perspectiva comunitaria, integradora y de igualdad, especialmente de género dada la especial vulnerabilidad e interseccionalidad de las situaciones que implican a las mujeres;
- 3. transversalidad de las políticas,** coherencia de las diversas políticas públicas que confluyen en un mismo espacio y que requiere de objetivos compartidos y articulación de los distintos planos institucionales.

Sin una Estrategia que se aborde como un compromiso de Estado y marque la hoja de ruta para dar una solución global a estos asentamientos y barrios tan deteriorados, las medidas o planes sectoriales no supondrán ningún avance y cabe incluso un **retroceso como consecuencia de la actual crisis generada por la Covid-19.**

Además, esta Estrategia podría contar con el valor añadido de **incorporar un enfoque de derechos humanos** basándose en el Informe "*Aplicación de estrategias de vivienda eficaces y basadas en Derechos*" de la Relatoría Especial de Naciones Unidas para una vivienda adecuada que pide a los Estados fundamentar sus políticas públicas en: legislar y producir normas jurídicas que desarrollen el derecho humano a una vivienda adecuada; dar prioridad a las personas más vulnerables y garantizar la igualdad; tener carácter exhaustivo y abarcar todos los niveles de gobierno; participación de

las personas afectadas basada en los DDHH; elaboración de presupuestos responsables y justicia fiscal; objetivos y plazos con enfoque de DDHH; rendición de cuentas y supervisión; y velar por el acceso a la justicia; aclarar las obligaciones de los actores privados y regular los mercados financieros, de la vivienda e inmobiliarios. (Ver documento de "Estrategia de Vivienda con enfoque de Derechos Humanos" elaborado por este grupo de trabajo partiendo de documento base elaborado por Cáritas Española).

### **1.3. Contexto actual favorable**

Es el **momento oportuno** para abordar de manera estructural y a través de una Estrategia clara y definida que marque el camino a seguir y sobre todo el horizonte a donde llegar, la solución de la situación de los asentamientos y barrios más vulnerables que llevan décadas degradándose sin una respuesta eficaz por parte de los poderes públicos:

- Es coherente con la existencia por primera vez dentro del gobierno de una Secretaría de Estado de Derechos Sociales, donde las políticas sociales se refuerzan introduciendo un enfoque basado en derechos humanos, y además en un momento en el que la Secretaría está diseñando todo un **catálogo de estrategias de intervención para los próximos años, con vocación de políticas de Estado.**

Desde este Ministerio de Derechos Sociales, conscientes de la difícil realidad que se vive en estos entornos, se elaboró un *Documento Técnico de recomendaciones de actuación de los Servicios Sociales ante la crisis generada por Covid-19 en asentamientos segregados y barrios altamente vulnerables*. Por otra parte, se ha promovido la creación de un *Grupo de Trabajo sobre asentamientos y barrios vulnerables* en el seno del Consejo de ONG a raíz de la crisis generada por la Covid19.

- España debe dar respuesta a las **recomendaciones de los órganos de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas y su Consejo de DDHH** que con carácter vinculante han solicitado abordar los contextos de mayor vulnerabilidad, o de órganos como el Comité de Derechos del Niño o el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y principalmente destacando las siguientes:
  - (Informe Relatoría Vivienda Adecuada de Naciones Unidas 2004) *El principio de no discriminación debe orientar todos los aspectos de la formulación y ejecución de programas en una serie de esferas de política vinculadas al derecho a una vivienda adecuada. En todo el mundo, determinadas personas y comunidades son discriminadas respecto del acceso a servicios cívicos fundamentales que, a su vez, condicionan su capacidad para acceder al empleo, la educación, los servicios de salud y las guarderías. Esos casos de discriminación dan lugar a la segregación física y social y a la creación de barrios marginales. Cuando miembros de determinados grupos, entre ellos*

*las mujeres y las poblaciones minoritarias, tropiezan con obstáculos para gozar del derecho a una vivienda adecuada, así como de otros derechos, la normativa internacional de derechos humanos exige que se formulen y apliquen medidas positivas para superar esos obstáculos. **Los gobiernos deben prestar atención con carácter de urgencia a las necesidades de las poblaciones vulnerables al formular respuestas amplias y eficaces al problema de la falta de hogar.***

- (Informe Relatoría Vivienda Adecuada de Naciones Unidas 2013) *Los pobres de las zonas urbanas deberían impulsar el fortalecimiento de la seguridad de su tenencia. La experiencia mundial muestra que el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada depende tanto de la movilización y promoción de los movimientos sociales como de los esfuerzos concertados de los Estados. Los gobiernos y otros actores pertinentes deberían **apoyar el empoderamiento de las personas y las comunidades pobres de las zonas urbanas** rindiendo cuentas de la aplicación de esos principios.*
- (Informe Relatoría Vivienda Adecuada de Naciones Unidas 2018) *En primer lugar, la mejora **debe aprovechar, y no socavar, la capacidad de las comunidades para reclamar y hacer efectivos sus derechos**, y debe contar con suficientes recursos y apoyo de los Estados y de las organizaciones internacionales, y con la reorientación de las inversiones del sector privado. Y, en segundo lugar, la obligación de hacer frente a las violaciones sistémicas del derecho a la vivienda en los asentamientos informales debe reconocerse como un imperativo de derechos humanos de los Estados de todo el mundo, imperativo que exige la rendición de cuentas. En la raíz de estas dos ideas fundamentales se encuentra una verdad muy simple, algo que resulta evidente para la Relatora Especial cada vez que visita a residentes que viven en condiciones deplorables, en asentamientos informales, en el corazón o al margen de ciudades florecientes, donde abundan los complejos comerciales y residenciales de lujo. Esa verdad es que, desde cualquier punto de vista que se mire —moral, político o jurídico— es inaceptable que haya gente obligada a vivir de ese modo. Negarnos a aceptar lo inaceptable, por ahí debemos empezar. Todos los agentes deben movilizarse en el marco de un paradigma de derechos humanos compartido en torno a la **necesidad imperiosa de mejorar todos los asentamientos informales para 2030.***
- (Informe Relatoría Extrema Pobreza y DDHH de Naciones Unidas 2020): *En Huelva, el Relator Especial visitó un asentamiento de trabajadoras y trabajadores migrantes cuyas condiciones materiales se sitúan entre las peores que ha visto en cualquier parte del mundo. Viven a kilómetros de distancia del agua, sin un saneamiento adecuado ni acceso legal a la electricidad.*

- Hay, además, toda una serie de **compromisos políticos**, fundamentalmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda 2030, que exigen la puesta en marcha de planes y medidas con un horizonte a 2030 y que convergen en estos asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad, entre los que podemos destacar, el ambicioso Objetivo nº11 de dicha Agenda 2030 “conseguir que para 2030 las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, la Agenda Urbana Mundial en sus números 20, 31, 39, 99, 103, 110 y 155; el Objetivo nº 5 del “RISE-UP: Resilient Settlements for the Urban Poor” de UN-Hábitat 2020-2023 para el seguimiento de los estándares internacionales de DDHH en la mejora y desarrollo de infraestructuras de asentamientos; la Agenda Urbana Europea; y el Objetivo nº 8 de la Agenda Urbana Española “*Garantizar el acceso a la vivienda*”.
- La **crisis generada por la Covid-19** ha puesto de manifiesto la emergencia sanitaria, social y económica que viven desde hace décadas las personas que residen en estos espacios tan deteriorados. Una situación agravada aún más por las inclemencias del fenómeno *Filomena* y la oleada de frío que ha azotado buena parte de España. Todo ello está generando una **fuerte presión social y mediática**. Pero no debemos olvidar que, si bien estos graves problemas son coyunturales, los asentamientos y barrios altamente vulnerables donde con mayor crudeza impactan no lo son.
- En estos momentos hay distintos **instrumentos financieros a disposición del Estado**, principalmente europeos, para apoyar una Estrategia de mayor calado, sostenida en el tiempo y dotada con los recursos adecuados.

## 2. Definición y dimensión de los Asentamientos y Barrios en Situación de Alta Vulnerabilidad

El primer paso importante en el diseño de esta Estrategia sería **definir el objeto de la misma: establecer las variables** que permitan delimitar de qué estamos hablando cuando nos referimos a asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad.

La base para fundamentar la adopción de una Estrategia específica para los espacios y entornos más vulnerables es establecer un criterio de alta vulnerabilidad. Las **variables** que, todas o algunas de ellas, definen los asentamientos o barrios a los que va dirigida esta Estrategia son principalmente las siguientes:

- 1. Alta prevalencia de condiciones residenciales extremadamente precarias:** viviendas inadecuadas; infraviviendas (muy deterioradas), edificaciones no convencionales para residir (talleres, fábricas), caravanas y similares, estructuras temporales (chabolas), edificios ocupados inadecuados para vivir, personas residiendo en condiciones de hacinamiento; y viviendas inseguras, ya que a menudo las personas se encuentran en riesgo permanente de ser desalojadas dado que carecen de seguridad jurídica.
- 2. Segregación residencial:** espacios físicamente segregados, con barreras de acceso que impiden la interacción con el núcleo urbano, enclaves alejados que impiden el acceso a los recursos y servicios públicos y la relación normalizada con el resto de la ciudadanía.
- 3. Carencia, falta o grave deterioro de infraestructuras básicas** (agua potable, alumbrado, alcantarillado y saneamiento, pavimentación, comunicaciones terrestres - urbanización, comunicaciones de telefonía y digitales, etc.)
- 4. En ocasiones existencia de riesgo medioambiental, de desastre natural o para la salud de las personas:** contextos donde existen elementos de riesgo físico por la localización del barrio o asentamiento (tales como crecidas o desbordamientos de canales fluviales, desprendimientos o corrimientos de tierras, etc.) o de riesgo para la salud de las personas (proximidad de industrias que producen alta contaminación atmosférica o del suelo, basureros, potabilizadoras, incineradoras, estaciones eléctricas, etc.)
- 5. Niveles muy altos de vulnerabilidad social,** como gran nivel de desempleo, precariedad laboral, pobreza, bajo nivel educativo, conflictividad social, etc. En algunos casos con el añadido de ciertas dificultades en el empadronamiento de las personas que residen en estos asentamientos y barrios, lo que limita sobremanera las posibilidades

materiales de acceso a los servicios básicos en condiciones de igualdad con el conjunto de la ciudadanía.

6. **Residir en ellos personas pertenecientes a colectivos de especial protección**, como niños y niñas o personas dependientes, personas con problemas de salud, enfermedades mentales y **colectivos vulnerables por su origen, género y procedencia** (personas gitanas, migrantes documentados e indocumentados, mujeres víctimas de trata con fines sexuales y mujeres y hombres víctimas de trata con fines laborales, etc.).
7. **Falta de garantías de acceso o carencia de equipamientos, recursos y servicios públicos básicos** (servicios sociales, educativos, sanitarios, etc.).
8. **Existencia de rechazo, estigma, miedo, y desconfianza de la población general** a las personas que habitan estos espacios, y a los propios espacios en sí.

En segundo lugar, la Estrategia debería **cuantificar el número de enclaves y de personas que residen en ellos, así como, sus características socioeconómicas** que serían el objeto de la misma para dar la dimensión de las intervenciones requeridas. A modo de ejemplo, de acuerdo al *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana 2015*<sup>1</sup>, el número de asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad, que cumplen todas o varias de las variables expuestas anteriormente y donde reside población gitana, **se podría estimar en unos 270**, ubicados en 199 municipios, pertenecientes a 17 CCAA y 1 ciudad autónoma (Ceuta).

También, según los resultados del último estudio elaborado por Fundación FOESSA que ha abordado las situaciones de exclusión residencial de vivienda insegura e inadecuada en España, en torno a 6.748.000 de personas y 2.082.000 de hogares se verían afectados por esta problemática (Fundación FOESSA, 2019)<sup>2</sup>. Además, según las estimaciones de entidades como Fundación Cepaim, tan sólo en las provincias de Almería y Huelva, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y en la Generalitat Valenciana, en torno a 15.000 personas de origen inmigrante, en su mayoría jornaleros y jornaleras agrícolas, residen en los asentamientos de carácter rural que se localizan en las proximidades de los enclaves productivos agrícolas<sup>3</sup>.

En tercer lugar, es imprescindible que la propia Estrategia sea capaz de **identificar y señalar los asentamientos y barrios que reúnen esas variables o criterios** para ser considerados en situación de alta

<sup>1</sup> Estudio realizado por FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO Y D'ALEPH (2016). [Estudio-Mapa sobre vivienda y población gitana en España, 2015](#). MSCBS

<sup>2</sup> FUNDACIÓN FOESSA (2019). [Focus: Vulneración de derechos: vivienda](#).

<sup>3</sup> FUNDACIÓN CEPAIM (2020). [Fundación Cepaim ha atendido y repartido kits de higiene a más de 5.700 personas en asentamientos gracias a la campaña de emergencia #SinCasaCovid19](#).

vulnerabilidad y a los que se va a dirigir la Estrategia. Es importante porque uno de los problemas principales es que no aparecen identificados en ningún plan o estrategia, y, por tanto, no se abordan. Para garantizar la eficacia de la Estrategia, hay que identificarlos, y proponemos hacerlo partiendo de un listado, no exhaustivo, de asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad extraído de fuentes secundarias, como el mencionado *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana 2015*, el *Observatorio de Vulnerabilidad Urbana* (una vez actualizado con el *Censo de Población y Vivienda 2021*, y los Censos e informes elaborados por las entidades del tercer sector de Acción Social que intervienen en asentamientos informales y barrios vulnerables, entre otros, y atendiendo a las variables indicadas para considerar que un espacio se encuentra en condiciones de alta vulnerabilidad socio-residencial.

Ese **listado** podría permitir conformar una **relación de enclaves que cumplen estas características**, como asentamientos donde residen personas gitanas, personas no gitanas, españolas o de otros orígenes y procedencias, jornaleros y jornaleras temporales y asentadas de manera permanente en el territorio, etc.

Por último, la Estrategia debe **establecer criterios para priorizar las intervenciones**. Atendiendo a las variables establecidas para definir el criterio de alta vulnerabilidad, la prioridad de la intervención debe estar justificada en la multidimensionalidad de la problemática y en la gravedad de la misma en relación a su impacto en la seguridad y el desarrollo de las personas residentes. El listado de variables ya incluye un criterio de prioridad: la alta prevalencia de condiciones residenciales de infravivienda o chabolas; la segregación residencial; y la carencia, falta o grave deterioro de infraestructuras básicas, serían los criterios de prioridad para definir las intervenciones.

### 3. Objetivos de la elaboración de la Estrategia

El objetivo general de la elaboración de esta Estrategia es contar con un instrumento de dirección y coordinación política y de movilización de recursos e inversiones que promueva las actuaciones necesarias para **eliminar las condiciones de alta vulnerabilidad en asentamientos y barrios a lo largo de la próxima década.**

Esto supondría alcanzar los siguientes **objetivos específicos**:

- El desmantelamiento de asentamientos segregados y la erradicación del chabolismo, realojando a las familias que viven en esos asentamientos;
- La rehabilitación de la infravivienda que no cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad y supone un grave riesgo para las personas;
- La adecuación o mejora de infraestructuras y equipamientos básicos de los barrios altamente vulnerables.
- La promoción de la inclusión y la cohesión sociales y la garantía de derechos y de ciudadanía de las personas residentes en estos enclaves.

En la práctica, esto se llevaría a cabo a través de dos grandes **objetivos operativos**:

#### **1. Definir un Plan de Acción en cada uno de estos enclaves.**

La elaboración y aprobación de una Estrategia específica para asentamientos y barrios vulnerables que permita movilizar recursos y hacer inversiones debería tener un horizonte a 2030, estableciendo objetivos a corto-medio-largo plazo, en función de las circunstancias de cada uno de los barrios, tras un **análisis/diagnóstico basado en criterios objetivos**, y planteando en cada caso un **Plan de Acción** para dar una respuesta específica y adaptada a sus condiciones, contando con la **participación activa de las personas residentes**<sup>4</sup>:

- En la mayoría de los casos será necesario orientar el plan de acción en **mejoras de las infraestructuras básicas y equipamientos de esos barrios para garantizar unas condiciones de vida dignas.**
- Una segunda línea de intervención debe ir orientada a la **regeneración, rehabilitación, acondicionamiento y mantenimiento de las viviendas** en esos barrios vulnerables.

---

<sup>4</sup> Este grupo de trabajo continúa trabajando en el desarrollo de información complementaria, una serie de recomendaciones que servirían de guía para orientar un plan de acción para abordar la problemática específica de los asentamientos y barrios de alta vulnerabilidad, con medidas en el corto, medio y largo plazo.

- Una tercera línea debe ir dirigida a la **dotación de viviendas dignas en entornos inclusivos para aquellos casos en los que sea preciso dismantelar el asentamiento.**
- En paralelo, el plan de acción debe contemplar **objetivos dirigidos a las personas y familias que viven en esos barrios y garantizar la igualdad de oportunidades** en el acceso a la protección social, a un empleo digno o a una educación de calidad, asegurando medidas de apoyo y acompañamiento en estos procesos.
- Y, además, el plan de acción debe **contemplar medidas para garantizar la cohesión social y la convivencia en la localidad** donde se implemente.

En esta visión de progresividad en la intervención y respuesta adaptada a las circunstancias, la Estrategia debe establecer en el propio plan de acción, los **indicadores y metas a medio y largo plazo (2030).**

## **2. Definir el mecanismo de financiación de estas actuaciones para los próximos 10 años.**

- 2.1. Promover un programa específico de actuación en asentamientos y barrios altamente vulnerables en el marco del Plan de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE).
- 2.2. Definir en el próximo periodo de fondos FEDER actuaciones prioritarias dirigidas a estos enclaves, así como en las Iniciativas Urbanas o en PO regionales.
- 2.3. Incorporar y materializar actuaciones en el marco del próximo Plan Estatal de Vivienda.

Por último, la Estrategia para asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad debe establecerse en coordinación y sinergia con otras políticas y planes sectoriales, y ser capaz de que confluyan en ese mismo espacio, como, por ejemplo:

- Plan Estatal de Vivienda
- Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda
- Estrategia de Lucha contra la Pobreza
- Estrategia contra la Pobreza Infantil
- 2ª Estrategia Integral Nacional de Personas sin hogar
- Medidas para combatir la Pobreza energética
- Intervenciones de la Agenda Urbana Española
- Plan de Transformación Digital
- Planes específicos existentes locales o autonómicos
- Estrategia Nacional para la Inclusión, Igualdad y Participación de la Población Gitana
- Ley de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres
- Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023 del Consejo de Europa
- Etc.

## 4. Instrumentos financieros específicos

Una Estrategia como ésta requiere de **fuertes inversiones, sostenidas en el tiempo**, una condición que no siempre se ha tenido en cuenta a la hora de planificar intervenciones en espacios vulnerables, y que ha conducido en muchas ocasiones al fracaso de iniciativas y a la frustración de las propias administraciones y de las familias que viven en estos espacios.

Un elemento clave que legitima la existencia de una Estrategia de ámbito estatal para abordar la existencia de asentamientos y barrios vulnerables, cuya competencia, en principio, no es estatal, es **disponer de los mecanismos e instrumentos financieros adecuados para ponerla en marcha**.

La **financiación europea** disponible para España, tanto en el futuro inmediato como a medio/largo plazo ofrece una oportunidad única para invertir de manera sostenida en el tiempo en actuaciones dirigidas a los barrios más vulnerables y segregados, y permitiría ser el motor y **eje principal de financiación de las actuaciones recogidas en la Estrategia**, aunque no solo.

El **mecanismo de financiación de la Estrategia** contaría, por tanto, con varias líneas:

- **El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia Europeo** (*Next Generation*), a través de la **creación de un programa de inversión específico** para asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad en el marco del Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana;
- **Programación FEDER 2021/2027**, tanto regional como plurirregional, en el que se incluya como **prioridad la actuación en barrios especialmente vulnerables o segregados** dentro del Objetivo Específico 4.iii de FEDER (Aumentar la integración socioeconómica de las comunidades marginadas, los migrantes y los grupos desfavorecidos, a través de medidas integradas que incluyen la vivienda y los servicios sociales).
- Financiación estatal dirigida a la ejecución del **Plan Estatal de Vivienda**. Actualmente existe la posibilidad de utilizar el *Plan Estatal de Vivienda 2018-2021*, que contiene un Programa específico de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural (Programa 7) cuyo fin es mejorar los tejidos residenciales de **barrios degradados, incluidos expresamente la infravivienda y el chabolismo**; y se trataría de mantener dicho Programa y tipo de actuaciones en el nuevo Plan Estatal que se diseñe terminada la vigencia del actual, reforzando

su implementación en los enclaves identificados en esa Estrategia y en sinergia con la misma.

En los PGE 2021 se contemplan ya dos líneas de financiación para la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas:

- 260A. Acceso a la vivienda y fomento de la rehabilitación. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia 1.651 M €: a) 1.550 de los cuales para *Programas de rehabilitación para la recuperación económica y social* a desarrollar a través de las comunidades autónomas y b) 20 para un *Programa de ayudas a proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española* a través de entidades locales.
- 261N. Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda 570.768.270 €, para ayudas en el marco del Plan Estatal de Vivienda 2018 – 2021, que es donde se contemplan explícitamente la infravivienda y el chabolismo. Los datos de desarrollo orgánico y económico de los PGE indican que hay previstos 354.255.600 € para realizar transferencias en concepto de subvenciones a comunidades autónomas en el marco del Plan Estatal de Vivienda.

En total, 2.140.768.270 € vehiculados a través de CC.AA. y EE.LL. para actuaciones en materia de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas.

**De manera complementaria**, la Estrategia puede contar con otras líneas de financiación que apoyen las intervenciones en estos asentamientos y barrios:

- **Programación FSE + 2021/2027**, con recursos disponibles tanto en los Programas plurirregionales como regionales, para financiar las actuaciones con las personas (formación y mejora de las competencias profesionales, acceso al mercado laboral, aumento del nivel educativo, itinerarios sociales, etc.).
- Tanto el **IRPF como el Impuesto de Sociedades** pueden contribuir a desarrollar actuaciones en estos barrios por parte de entidades del Tercer Sector, desarrollando programas de acompañamiento, si se establecen estas actuaciones como prioridades en las bases de regulación.

## 5. Enfoques y principios de la Estrategia

La legitimidad que justifica la aprobación de una Estrategia para asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad también está basada en un marco compartido de **enfoques y principios que orienten el diseño de las intervenciones**:

- Un **enfoque del derecho humano a la vivienda**, siguiendo en su diseño e implementación los principios y las recomendaciones contenidos en el documento "Notas Introductorias para una Estrategia de Vivienda con enfoque de derechos humanos" basadas en el Informe "*Aplicación de estrategias de vivienda eficaces y basadas en Derechos*" de la Relatoría Especial de Naciones Unidas para una vivienda adecuada. De estos *10 Principios*, los aplicables a la elaboración de esta Estrategia son: 1.- Basarse en la legislación y las normas jurídicas, procurando el reconocimiento del Derecho Humano a la Vivienda como un derecho real, sujeto a recursos efectivos; 2.- Dar prioridad a las personas más necesitadas y garantizar la igualdad y la no discriminación, priorizando las zonas y grupos más vulnerables; 3.- Tener carácter exhaustivo y abarcar todos los niveles de gobierno; 4.- Participación significativa basada en derechos, en todas las etapas de la estrategia, de las personas afectadas (diseño, aplicación y evaluación).; 5.- Elaboración de presupuestos responsables y justicia fiscal; 6.- Objetivos y plazos basados en los derechos humanos; 7.- Rendición de cuentas y supervisión, supervisando la aplicación y los resultados e impactos; 8.- Velar por el acceso a la justicia y a la reclamación efectiva; 9.- Aclarar las obligaciones de los actores privados y la regulación de los mercados financieros, de la vivienda e inmobiliarios, haciendo necesario reafirmar la función social de la vivienda.
- Un **enfoque integral y multidimensional** que aborde eficazmente la complejidad de estos espacios
- Un **enfoque de derechos, que ponga el foco en las personas como sujetos de derechos** y que esté orientado a garantizar de manera indivisible los derechos humanos;
- Un **enfoque de sostenibilidad, continuidad en las intervenciones y planteamiento a largo plazo**. La Estrategia debe venir a romper con las dinámicas cortoplacistas, sectoriales y faltas de recursos que suelen aplicarse en estos espacios y que tantas veces han conducido a la paralización y fracaso;
- El **principio de la participación de las personas afectadas en todo el proceso** debe estar entre las condiciones iniciales. Implicar a

las familias y personas destinatarias de las actuaciones en el diseño del plan de acción es un factor clave para asegurar el éxito de la intervención;

- El **principio de normalización** debe asegurar que las actuaciones se adapten y flexibilicen para asegurar una respuesta específica en cada contexto y adecuada a la situación de las personas destinatarias, pero que al mismo tiempo tiendan a la normalizar el acceso a los recursos y el estándar de vida del resto de la ciudadanía;
- Un Estrategia como ésta debe tener un claro **enfoque que priorice a los espacios y a las personas más vulnerables** para delimitar su propio campo de acción;
- La **perspectiva de infancia y la perspectiva de género** deben estar en todo el proceso para asegurar, no solo la prioridad a los más vulnerables, sino intervenciones adaptadas que garanticen la igualdad de oportunidades.

## 6. Gobernanza

Otro elemento que legitima la existencia de una Estrategia nacional para asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad es plantearla como **una política de Estado** que da respuesta a obligaciones asumidas a través de convenios y tratados del Derecho Internacional de Derechos Humanos.

Ante este planteamiento la propia Estrategia debe establecer un claro **mecanismo de gobernanza**, un mecanismo que permita una programación única y coordinada para dar respuesta a realidades diversas que comparten problemáticas similares:

- Dotado de un **liderazgo efectivo por parte de la Administración General del Estado**, que coordine a los distintos Ministerios implicados (Derechos Sociales y Agenda 2030; Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Hacienda), y capaz de llegar a compromisos y acuerdos con otros niveles de la administración (autonómica y local) y con otros actores (Tercer Sector y empresas suministradoras y operadoras).
- Establecer en la propia Estrategia esos **mecanismos de coordinación institucional** para el diseño, implementación, seguimiento efectivo y evaluación de las intervenciones.
- Acordar con los distintos actores implicados unos **indicadores de resultado y de impacto** compartidos para el conjunto de intervenciones de la Estrategia.
- El mecanismo de gobernanza debe incluir el papel de **otros actores** que son clave para la gobernanza: los provisosores de servicios básicos (comunicaciones, suministros básicos, transportes...), las familias y asociaciones vecinales de los barrios, y las entidades sociales.

## Bibliografía

FUNDACIÓN CEPAIM (2020). *Fundación Cepaim ha atendido y repartido kits de higiene a más de 5.700 personas en asentamientos gracias a la campaña de emergencia #SinCasaCovid19*. Disponible en: <http://cepaim.org/fundacion-cepaim-ha-atendido-y-repartido-kits-de-higiene-a-mas-de-5-700-personas-en-asentamientos-gracias-a-la-campana-de-emergencia-sincasacovid19/>

FUNDACIÓN FOESSA (2019). *Focus: Vulneración de derechos: vivienda*. Disponible en: <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/06/Focus-Vivienda-FOESSA.pdf>

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO Y D´ALEPH (2016). *Estudio-Mapa sobre vivienda y población gitana en España, 2015*. MSCBS. Disponible en: <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/PoblacionGitana/informes yEstudios.htm>

**Entidades sociales del Sub-grupo de asentamientos  
segregados y**

**barrios altamente vulnerables.**

**Grupo Inclusión Social, Empleo y Rural**

**Consejo Estatal de ONGs de Acción Social**

