

Intervención sociourbanística en el barrio *La Merced* de Estella (Navarra)

En 2004 el Ayuntamiento de Estella propuso a la Fundación Secretariado Gitano trabajar conjuntamente en un plan de intervención socio-urbanística en el barrio estellés de la Merced, barrio que concentraba una alta proporción de población gitana. La propuesta tomaba como referencia los datos y recomendaciones del Plan Local de Incorporación Social de Estella elaborado cuatro años antes por el Departamento de Trabajo social de la Universidad Pública de Navarra.

Tras varios años de andadura, este proyecto ha recibido ya importantes galardones como el “IV Premio de Buenas Prácticas en Desarrollo Local Sostenible. Navarra 2006” y fue seleccionado por el Ministerio de Vivienda para representar a España en el Séptimo Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Naciones Unidas (Dubai 2008) donde recibió la calificación de “GOOD”.

El Plan Local de Incorporación Social de Estella había puesto de manifiesto que el barrio de la Merced, situado a dos kilómetros del centro de Estella, sufría un claro “proceso de involución”, una degradación progresiva, resultado de la confluencia de aspectos socioeconómicos, arquitectónicos, urbanísticos y étnicos que habían transformado La Merced en un enclave segregado geográfica y socialmente, conocido popularmente como “Katanga”.

El proyecto de intervención socio-urbanística va a tener como eje central las intervenciones en materia de vivienda, proponiendo el realojo de un cierto número de familias y la reorganización urbanística del barrio para lograr la efectiva integración social de sus residentes.

Tras un periodo inicial de estudio y planificación, la ejecución práctica del proyecto se ha desarrollado entre los años 2005–2008, prolongándose durante 2009.

Este proyecto recibió el “IV Premio de Buenas Prácticas en Desarrollo Local Sostenible. Navarra 2006” y fue seleccionado por el Ministerio español de Vivienda para representar a España en el “Séptimo Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Naciones Unidas (Dubai 2008)” donde recibió la calificación de “GOOD”. Esta actuación ha sido incluida en la biblioteca de Ciudades para un Futuro más sostenible, e incorporada al Séptimo Catálogo español de Buenas Prácticas del Ministerio de Vivienda.

Estudio sociourbanístico

Al inicio de su colaboración, la FSG propuso como primera medida al Ayuntamiento de Estella, la realización de un estudio socio-urba-

nístico de La Merced para establecer un diagnóstico de las necesidades existentes, vislumbrar las posibles líneas de intervención y establecer las propuestas básicas de trabajo.

El estudio partía de dos premisas básicas, por una parte, la problemática que planteaba el barrio no era exclusivamente social sino también urbanística, dado el deterioro de los edificios, el déficit de equipamiento urbano y su aislamiento del centro urbano. Además era necesario tener en cuenta la presencia mayoritaria de personas de etnia gitana entre los residentes (66,9%). Ambos factores potenciaban la configuración de un espacio social de exclusión.

Dado el predominio de población gitana entre los vecinos de La Merced se consideró pertinente iniciar el estudio reflexionando sobre la especificidad de la problemática residencial de este sector de población. A continuación se trazaron las líneas metodológicas que guiarían la realización del estudio. La metodología debía basarse en el tratamiento individualizado de los casos, la participación activa de las familias y la coordinación con los diferentes organismos o personas que pudieran aportar información relevante a la investigación. Las herramientas que se consideraron más adaptadas a la investigación fueron: el análisis documental, bibliográfico y legal, la entrevista en profundidad, la encuesta y la observación participante a lo largo de todo el proceso.

Se establecieron dos ejes prioritarios de investigación: el eje urbanístico/residencial y el social, ejes que confluían en La Merced favoreciendo la fractura del barrio respecto a Estella. La dimensión social y urbanística del estudio lejos de discurrir en paralelo se comple-



- Dado el predominio de población gitana entre los vecinos de La Merced se consideró pertinente iniciar el estudio reflexionando sobre la especificidad de la problemática residencial de este sector de población

mentaban, ligaban y retroalimentaban proporcionando una visión amplia y completa de la situación del barrio.

Resultados del estudio socio-urbanístico

El trabajo de campo, que se llevó a cabo entre el septiembre y noviembre de 2004, permitió obtener una amplia información sobre la situación socio-urbanística de La Merced y elaborar propuestas de intervención consecuentes con la realidad. Participaron en el estudio el 69,5% de los núcleos familiares y el 80,7% de las personas empadronadas susceptibles de realizar la encuesta.

La investigación social cuantitativa permitió obtener una completa información sobre el barrio y sus habitantes. Se analizó exhaustivamente la estructura de población, el origen de los residentes y su movilidad residencial, el modelo de familia predominante, su nivel educativo, empleo, nivel ingresos, situación residencial, etc.

Un análisis cualitativo complementario, a través de informes sociales, permitió elaborar una clasificación de las familias en función de las necesidades de intervención que planteaban. La clasificación recogía cinco niveles de intervención: familias que no precisaban ningún tipo de intervención (15), que precisaban una intervención sociolaboral (8), en materia de vivienda (19), tanto en materia de vivienda como de empleo (13) y familias que además de plantear

una problemática de vivienda tenían fuertes dificultades en diferentes áreas psico-sociales que les impedían desenvolverse de manera autónoma y normalizada en su vida diaria, requiriendo una intervención intensa (21).

En conjunto, 54 de las 99 familias que residían en La Merced precisaban una intervención en materia de vivienda, independientemente de requerir otro tipo de apoyos.

Parejo a la realización del análisis social del barrio de La Merced se llevó a cabo un análisis de la situación arquitectónica y urbanística de la zona. Las conclusiones de esta parte del estudio eran claras. Los edificios del barrio poseían baja calidad arquitectónica, tanto en los aspectos urbanísticos, como formales, funcionales y constructivos. Las edificaciones, constituían unidades en sí mismas, sin relación con el entorno en el que se implantan. No se realizaba un adecuado mantenimiento de los elementos comunes en los bloques y se habían producido movimientos estructurales graves que afectan a su estabilidad de algunos inmuebles.

Existía además una gravísima degradación del espacio medioambiental, del equipamiento de los espacios públicos y del mantenimiento general del entorno. Se constataba un proceso de degeneración del conjunto exterior, que contrastaba en ocasiones con la buena calidad de vida interior de algunas viviendas. El barrio carecía de servicios y dotaciones dependiendo funcionalmente del resto de la ciudad y la distancia que separaba La Merced del casco urbano y el déficit del servicio de transporte suponían una barrera de comunicación importante que intensificaba la dependencia del enclave.

El análisis urbanístico concluía analizando itinerarios potenciales de reorganización urbanística en función de la normativa y planificación, vigente o pendiente de aprobación, tanto a nivel regional como local.

Tanto el análisis sociológico como el urbanístico coincidían en señalar que la precariedad social y la falta de integración de algunos de los residentes tenían una dimensión territorial y espacial que se expresa no solo dentro del barrio sino, más acusadamente, en determinadas calles del mismo. Una de estas calles concentraba los núcleos familiares afectados por procesos excluyentes mayores, estos núcleos familiares ocupaban al mismo tiempo las viviendas y los inmuebles más deteriorados.

Propuestas

Tras repasar la situación social y urbanística de La Merced, el estudio planteaba propuestas que sintetizaban los resultados de ambos enfoques. Para los analistas la confluencia de factores arquitectónicos, medioambientales, socioeconómicos y étnicos, requerían una respuesta integral que contemplara de manera coordinada una intervención urbanística y social. La intervención debía tener cuenta que un alto porcentaje de los residentes del barrio se encontraban en situación o riesgo de exclusión social, por lo que debía llevarse a cabo con mucha mesura quedando descartado un realojo masivo y debía ir acompañada de una intervención familiar personalizada

basada en el acompañamiento intensivo y prolongado de los núcleos familiares antes y después del traslado a sus nuevas viviendas. En cualquier caso se aconsejaba evitar en el futuro la concentración de estas familias en dificultad social, factor que favorecería la consolidación de nuevas realidades urbanas segregadas.

El estudio proponía una intervención en dos fases. La primera giraría en torno al derribo del bloque más afectado de la calle más problemática del barrio. Para las 18 familias que ocupaban estas viviendas y presentaban en muchos casos problemáticas sociales manifiestas, era necesario diseñar modalidades de intervención en función de la situación familiar. En la segunda fase se trabajaría con las familias (19) de los bloques restantes de la misma calle, de la misma manera que se había hecho en la fase precedente.

Las alternativas potencialmente viables para estas familias eran: la compra o alquiler de Vivienda de Integración Social, acceso a VPO, realojos dentro del mismo barrio y ocupación de viviendas de propiedad pública.

Finalizado el proceso de derribo, el espacio libre dejado por los bloques derruidos se destinaría a "uso dotacional" con el objetivo de proporcionar a los vecinos de La Merced y los habitantes de Estella, una zona de uso y disfrute para todos.

La propuesta de intervención planteaba además acciones complementarias en el resto de calles tendentes a reducir el deterioro del barrio. La rehabilitación de viviendas, la posibilidad de unir dos viviendas en los casos donde la superficie útil de cada hogar no superaba los 50 m², o la prolongación de la política municipal de compra de viviendas vacías para evitar la ocupación ilegal, eran medidas destinadas a completar un plan integral de superación de la infravivienda en La Merced.

El estudio proponía además la necesidad de mejorar la conservación y el diseño del mobiliario urbano y solucionar el problema del aislamiento geográfico del barrio mejorando los accesos y las conexiones.

El estudio socio-urbanístico quedó aprobado en Marzo de 2005 y a partir de esa fecha comenzó su puesta en marcha. El 23 de junio los representantes del Ayuntamiento y de la Fundación Secretariado Gitano (FSG), presentaron el programa en Merced. Paralelamente se establecieron las bases de trabajo y coordinación entre las entidades colaboradoras FSG y SSB de Estella. Se concretaron los recursos, se delimitaron las funciones y se establecieron los acuerdos de coordinación.

En 2007, tras más de dos años de trabajo, el Ayuntamiento de Estella propuso revisar la evolución de la situación en la zona mediante un nuevo análisis social centrado en las calles del barrio con una problemática social y urbanística más aguda en las que se estaba trabajando. Se trataba de comparar la situación del barrio con la detectada en 2004, constatar la llegada o salida de familias y obtener datos que permitieran afianzar o cuestionar las líneas de intervención seguidas. El nuevo estudio se llevó a cabo en los primeros meses de 2007 y permitió perfilar las líneas de intervención.

Ejecución del proyecto

La complejidad de la labor a desarrollar ha hecho realidad una de las recomendaciones del estudio socio-urbanístico preliminar, que

señalaba la necesidad de que la intervención en La Merced se prolongara en el tiempo.

Han transcurrido cuatro años del inicio de una intervención que aún continúa. A lo largo de estos años el trabajo práctico se ha estructurado en torno a tres ejes. Las intervenciones en materia de vivienda, el acompañamiento social de las familias y el apoyo a la educación de los menores.

Intervención en Vivienda

En estos años, el Ayuntamiento de Estella ha continuado con su política, iniciada en 2004, de compra de viviendas en La Merced. En este periodo se han adquirido 36 viviendas en distintos bloques del barrio, lo que ha supuesto un desembolso cercano a los 640.000 €.

Cuatro familias han salido del barrio para ocupar Viviendas de Integración social, propiedad de la FSG, en régimen de alquiler con derecho a compra.

Tres familias residentes en la calle más problemática de la Merced han comprado Viviendas de Integración Social, dos de ellas en zonas más prósperas del barrio y la tercera en el centro de la ciudad. También se han realizado permutas que han posibilitado que cinco familias ocupantes de los inmuebles más deteriorados hayan cambiado sus viviendas por otras en mejores condiciones en otra calle del mismo barrio.

Durante este año 2009, está previsto realizar permutas con las tres familias que quedan residiendo en el bloque de intervención prioritaria, y con la comunidad religiosa que posee una vivienda en el mismo bloque. Si esta previsión resulta acertada, se acabaría el año con un bloque vacío y en disposición de realizar su derribo. Este



- La intervención en materia de vivienda ha ido acompañada en todo momento de un seguimiento integral de las familias en función de las necesidades y del itinerario de cada una de ellas

bloque agrupa los portales 1 y 3 de la zona más deficitaria del barrio y su derribo implica la superación de la primera fase del proyecto.

Además se está reformando el Plan General de Ordenación Urbana, y según los responsables del Ayuntamiento se va a considerar de manera específica el tratamiento de esta zona. Se ha paralizado la ocupación y reventa de viviendas sin escriturar, se ha trabajado para mejorar las conexiones entre la ciudad y el barrio, habilitando aceras y vallas en los accesos. También se han instalado pasos de cebra y limitadores de velocidad, lo que ha supuesto una notable mejora de la seguridad en los accesos.

En cuanto a las zonas comunes y mobiliario urbano, se han podado los árboles de la orilla del río, se ha habilitado un parque infantil, bancos, papeleras, etc. Además, los servicios públicos de recogida de basuras y limpieza de calles han incrementado su presencia en el barrio, mejorando la situación según manifiestan los vecinos.

Acompañamiento social de familias

La intervención en materia de vivienda ha ido acompañada en todo momento de un seguimiento integral de las familias en función de las necesidades y del itinerario de cada una de ellas. Ha sido el Ayuntamiento de Estella, a través de la FSG, la entidad que ha asumido la responsabilidad del acompañamiento social de las familias que abandonaban el barrio. Una labor que se iniciaban antes del traslado y podían continuar una vez que la familia se instalaba en su nuevo domicilio.

El seguimiento social ha seguido tres modalidades diferentes. Un acompañamiento intensivo de familias que además de problemas de vivienda presentaban una problemática psico-social compleja. Cuatro de estas familias, que no podían acceder por sí mismas a ningún programa de vivienda protegida alquilaron Viviendas de Integración Social, propiedad de la FSG, en distintas localidades de la comarca. Como ocupantes de VIS en régimen de alquiler, estas familias son objeto de un seguimiento intensivo y continuado por parte de la entidad durante los cinco años posteriores a la adquisición de la vivienda.

El segundo modelo de acompañamiento está dirigido a las familias potencialmente compradoras tanto de VPO como de VIS. En estos casos el seguimiento se centra en los temas relacionados con la vivienda y abarca todos los aspectos relacionados con la tramitación de solicitudes de inclusión en programas, búsqueda de la vivienda, solicitud de préstamos hipotecarios, tramitación de la operación de compra-venta y tramitación de las ayudas económicas.

En el caso de compra de una Vivienda de Integración Social, la inclusión en el programa de la compra conlleva, tanto para la familia como para la entidad mediadora, el compromiso de seguimiento social de las familias durante los tres años posteriores a la formalización del contrato de compra-venta.

El tercer modelo agrupa a las familias que permutan sus viviendas dentro del mismo barrio, el acompañamiento social que en estos casos se centra sobre todo en la tramitación de la documentación necesaria para poder efectuar la transacción de manera legal. Algunas de estas familias carecen de la documentación que acredita la propiedad de sus viviendas lo que complica y prolonga las permutas.

En todos los casos la intervención puede intensificarse o ampliarse en función de las necesidades puntuales o crónicas de la familia.

Desde el Servicio Social de Base se está haciendo un considerable esfuerzo por realizar un trabajo social más intenso en el barrio, aplicando todos los recursos, tanto municipales como del Departamento de Asuntos Sociales.

La intensificación de la intervención social con los residentes ha supuesto una notable mejora de la situación social de numerosas familias que han avanzado notablemente en sus procesos de incorporación social.

Intervención educativa

La acción socio-urbanística se completa con una intervención educativa llevada a cabo por el Ayuntamiento de Estella en colaboración con los centros educativos y la asociación gitana Ker Cali, de la Merced.

El Ayuntamiento lleva trabajando en este campo desde 2004, año en el que comenzó a habilitarse una partida presupuestaria para complementar, en los casos que se estimará necesario, las ayudas del Gobierno de Navarra para asumir los gastos derivados de comedor, transporte, material y actividades extraescolares. Otra de las actuaciones municipales consistió en la reorganización del transporte escolar subvencionado, de modo que el alumnado residente en el barrio de la Merced tuviera posibilidades de acceder a todos los centros educativos de enseñanza obligatoria en Estella.

Además se han llevado a cabo otro tipo de intervenciones. En primer lugar, y a través de un convenio con Ker Cali, se ha puesto en marcha un programa de intervención educativa en el barrio de La Merced en el que además del programa de apoyo propiamente dicho, tanto en el barrio como en el colegio, se trabaja con las familias y los centros educativos. La coordinación ha sido especialmente intensa con los centros de Secundaria, en un intento de mejorar la transición a Secundaria del alumnado del barrio.

Al mismo tiempo se organizó una ludoteca de verano en el barrio. Durante este mismo periodo el Ayuntamiento de Estella puso en marcha una ludoteca para menores de entre 2 y 12 años y dos días por semana el grupo de menores de la ludoteca de la Merced se desplazaba con sus monitoras y se integraba en la ludoteca municipal.

Desde 2007 el programa educativo se ha visto reforzado con la contratación, desde el Servicio Social de Base de Estella, de un educador que trabaja con adolescentes y jóvenes del barrio y coordina las relaciones entre los centros de estudio y los técnicos de apoyo escolar de Ker Cali.

Pero los logros de este programa no son meramente educativos, la implicación del tejido asociativo y la comunidad del barrio en el proyecto es un elemento fundamental a tener en cuenta como señalan los responsables municipales del proyecto: "Al hacer con ellos el proyecto educativo conseguimos trabajar con ellos, e invertir tiempo en la relación para que sea un canal de información y comunicación entre el barrio y el Ayuntamiento.

No podemos acabar esta síntesis sin resaltar el esfuerzo e implicación del Ayuntamiento de Estella que ha asumido la mayor parte del coste y la responsabilidad del proyecto en una labor larga y callada orientada tanto a la acción como a la previsión.

● **Begoña Campos**, Socióloga. FSG. Navarra.