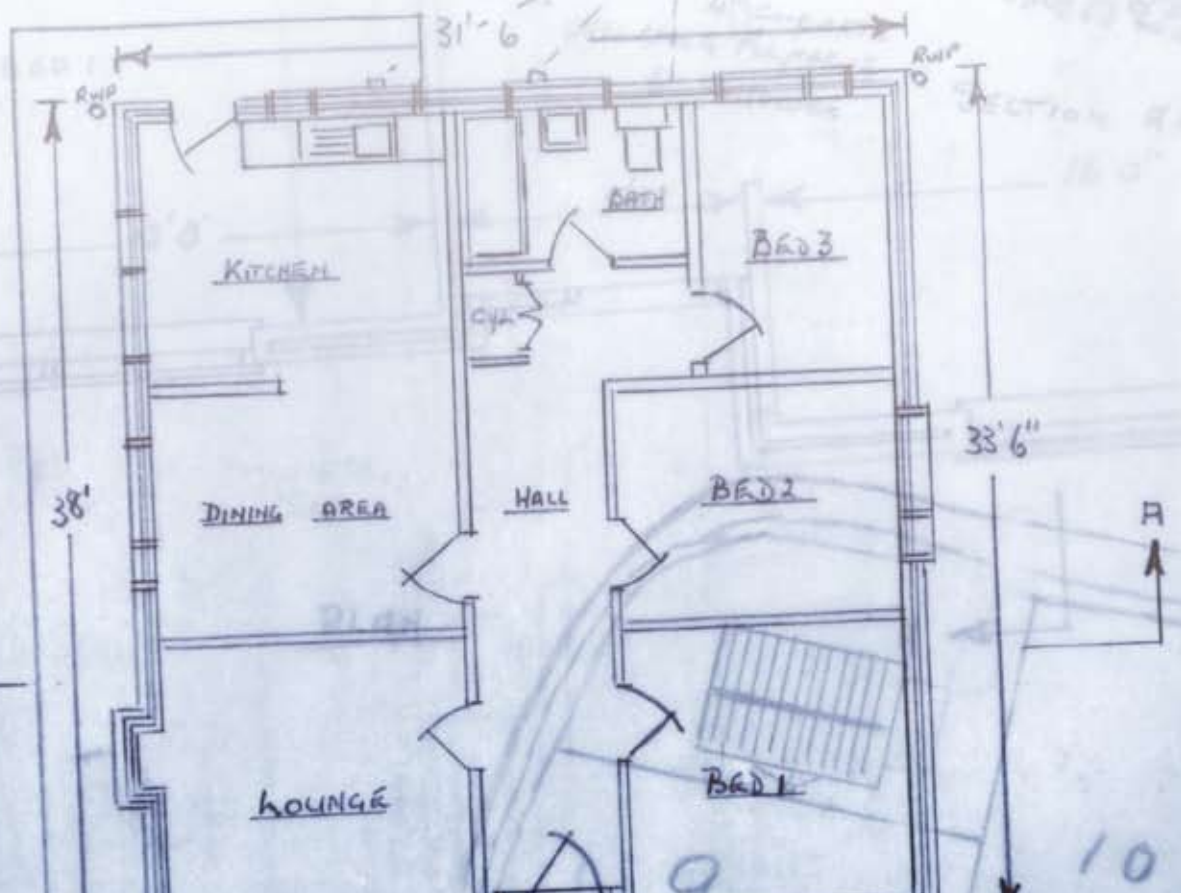


Actuaciones relevantes



Existe un sistema de reconocimiento de buenas prácticas propiciado por organismos internacionales a tener seriamente en cuenta. Desde esta óptica cabe considerar los criterios definidos por la Conferencia de las Naciones Unidas –Hábitat II- celebrada en Estambul en 1996, con el objetivo de identificar políticas y actuaciones urbanas, que desde criterios de sostenibilidad, se hubieran mostrado eficaces para la mejora de la vida de las personas y que aportasen ideas y experiencias para apoyar los Informe Nacionales y los Planes de Actuación. Los criterios definidos son los siguientes:

- Tener un impacto demostrable y tangible en la mejora de las condiciones de vida de las personas.
- Ser el resultado del trabajo conjunto entre los diferentes sectores que actúan y viven en la ciudad: la administración, la ciudadanía a través de las asociaciones, el sector privado en general.
- Ser social, económica y ambientalmente sostenibles y duraderas.
- Contribuir al fortalecimiento de la comunidad y de su capacidad de organización.
- Prestar especial atención a la resolución de problemas de exclusión social ya sea de género, cultural, étnica o económica.



“Una buena práctica debe ser el resultado del trabajo conjunto entre los diferentes sectores que actúan y viven en la ciudad: la administración, la ciudadanía a través de las asociaciones, el sector privado en general”

De la experiencia del Comité Hábitat Español, en el ámbito de las Naciones Unidas se constata una serie de hechos:

“El objetivo de favorecer el acceso de la población gitana a la vivienda, significa abrir un debate comunitario para el cual se necesita teoría y práctica, entendida como fusión de ambas, como acción poética

1. Muchas de las buenas prácticas identificadas eran previamente desconocidas por la mayoría de los expertos y de los responsables en el desarrollo de políticas urbanas, lo que indica una gran necesidad de reforzar las redes existentes de intercambio de información y conocimientos.
2. Existe una gran riqueza de esfuerzos y de capacidad de actuación para enfrentarse a los retos que plantean los núcleos urbanos, así como también, una gran demanda de información y búsqueda de intercambio de experiencias y de afirmación del conocimiento, entendido como un instrumento tan importante como la capacidad económica de hacer frente los problemas.

Desde esta óptica, en España se valoran entre otras, las más recientes de: El *Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS)*, El *Plan de erradicación del chabolismo del municipio de Avilés*, seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai, y catalogada como “Buena” en 2002, el *Plan Especial de Reforma Interior de La Chanca de Almería*, reconocida con la calificación de “Muy Buena” en 2000 y el *Programa de Viviendas de Integración Social de Navarra*.

Más allá de las experiencias globales citadas, y sin ánimo de realizar un catálogo de intervenciones consideradas como buenas prácticas, existen muchas experiencias que destacan en algunos aspectos específicos por encima de la globalidad.





Lo que intenta este informe es definir los criterios y argumentaciones que conforman determinados modelos de actuación sobre la base de experiencias previas.

Por tanto, hay que destacar, en primer lugar, que todo proyecto arranca de conceptos, experiencias de buenas prácticas, teorías, modelos, etc., que empiezan con unas primeras propuestas tentativas, capaces de producir nueva teoría. El objetivo de favorecer el acceso de la población gitana a la vivienda, significa abrir un debate comunitario para el cual se necesita teoría y práctica, entendida como fusión de ambas, como acción poética¹³. La teoría práctica se proyecta en el trabajo o acción, a la vez que se recibe de éste una respuesta de prueba y error. Es un proceso racional, histórico, dialéctico y material.



La práctica de intervención social con gitanos, en el que el eje de trabajo lo conforma la accesibilidad o mejora de la vivienda y del hábitat, es muy rica e incluye programas específicos y programas generales en el que los gitanos están incluidos junto a otros grupos de población. Algunas de estas prácticas son:

- Realojos y eliminación de barrios segregados
- Remodelación de barrios y sustitución de viviendas
- Medidas específicas para la accesibilidad y el mantenimiento
- Gestión de la vivienda de protección oficial
- Desarrollo de la convivencia intercultural
- Acogida de gitanos itinerantes

Todas ellas se presentan a continuación y se expone el interés de cada una de ellas desde la perspectiva de la inclusión social y la convivencia intercultural, sus elementos destacables y deseables y los aspectos a evitar.



¹³ Torres, Ramón de. *Almería, camino del cielo* [en línea]. En: *Atributos urbanos*. Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, 2006. En la Web: http://www.atributosurbanos.es/documentos/ramon_torres.pdf

Prácticas Realojos y eliminación de barrios segregados¹⁴

Interés desde la inclusión y la convivencia intercultural

Erradicación del chabolismo, reducción de la segregación social de los gitanos chabolistas. Fin de la indignidad colectiva. Práctica inclusiva por definición

Elementos destacables

- Que este presente en un lugar destacado en la “Agenda Política” y con una vocación clara de consenso entre fuerzas políticas municipales y concertación entre diferentes administraciones (estatal, autonómica y local) para:
 - Atraer los recursos necesarios, clarificando las competencias de cada una entre diferentes niveles administrativos.
 - Controlar la repercusión social y política, evitando un trato sesgado por parte de los medios de comunicación.¹⁵
 - Activación del partenariado y trabajo en red: Consenso social.
 - Participación de los diferentes actores públicos y privados, para la consecución de objetivos comunes y transmisión unitaria de mensajes, atajando y paliando las posibles reacciones de rechazo a través del diálogo.
- Existencia de un liderazgo claro, reconocido, que dinamice, coordine, impulse, etc. Y una estructura administrativa que operativice las decisiones.
- Soluciones normalizadoras, evitando alternativas provisionales o medidas de transición que habitualmente se prolongan en el tiempo y resultan, a largo plazo, más costosas en lo económico y en lo social. Estas soluciones deben procurar la sostenibilidad del barrio y del entorno, evitando por tanto la guetización del entorno y de los servicios comunitarios con medidas de diseminación geográfica.
- Intervención para la inclusión social en toda su globalidad, incluyendo aspectos educativos, de inserción laboral, de salud y de fomento de la convivencia.

¹⁴ Ej.: Riu Sec (Ripollet), Avilés, Minetes (Santa Perpetua), Riera Argenton, Can Tunis (Barcelona), San Diego (Sevilla). Ejemplo de entidades que desarrollan este tipo de actuación: IRIS, Fundación Lesmes.

¹⁵ Fresno, José Manuel. *Programa Municipal de Erradicación del Chabolismo de Avilés: documento provisional*. Manuscrito no publicado. 2006, 36 p.

- Compromiso de actuación a medio plazo. Entender que son actuaciones que sobrepasan una legislatura, y que las transformaciones profundas sólo se perciben a largo plazo y más allá de la primera generación.
- Compromiso e implicación de la población realojada. Acuerdos en sus procesos de inclusión social. Educación de derechos y deberes. Individualización y adaptación a las peculiaridades de cada familia. Tutela y acompañamiento socioeducativo.
- Mecanismos de seguimiento y control: Censo de afectados, control de ocupaciones. Prevención de rebrote del chabolismo.
- Intervención en los barrios de acogida. Desarrollo comunitario.
- Dispersión en distintos barrios normalizados para evitar guetos.
- Estudio de las relaciones familiares de apoyo y ayuda mutua entre núcleos familiares para poder respetarlas y mantenerlas aún en contextos geográficos distintos.



Aspectos a evitar

- La experiencia señala que a menudo las coordinaciones entre las distintas administraciones confunden el papel de cada cual y desdibujan las funciones de liderazgo que la administración responsable debería asumir y ejercer.
- Presuponer que por trabajar con gitanos chabolistas, las necesidades, oportunidades y posibilidades de compromiso deban ser inferiores a las de cualquier otro colectivo.
- Dejar en el olvido los barrios de acogida, el vecindario que en la práctica asume la tarea de incorporar a los nuevos vecinos en las relaciones comunitarias. Intervenir únicamente sobre el conflicto.
- La entrega de dinero para que se abandone determinado asentamiento, no sólo a menudo se incumple, sino que traslada y multiplica el problema.
- El fomento de alojamiento en viviendas en propiedad es controvertido, puede propiciar nuevas ventas y reiteración de procesos de chabolismo y reloj. El acceso a una vivienda digna no tiene por qué presuponer su propiedad, basta con el derecho al uso.
- Recursos de vivienda que no garantizan la continuidad de su uso. Como marco de las medidas de control y apoyo hay que realizar contratos que expliciten las responsabilidades mutuas de la administración y las familias gitanas residentes.
- Manteniendo la prioridad para el acceso a la vivienda social que ofrece la administración, según criterios de mayor necesidad socio-familiar, se deben procurar ofertar viviendas diluidas entre los barrios normalizados frente a bloques enteros de vivienda pública, donde acaban domiciliándose familias multiproblemáticas.

Prácticas Remodelación de barrios y sustitución de viviendas¹⁶ (Realojos en el mismo entorno)

Interés desde la inclusión y la convivencia intercultural

Mejora de las viviendas. Desarrollo de los derechos residenciales del vecindario. Oportunidad para poner bases para la mejora de la convivencia intercultural. Eliminación de guetos.

Elementos destacables

- Concertación del proceso con los gestores públicos: la administración local, la administración autonómica y la ciudadanía a través de las asociaciones vecinales. El proceso incluye fases, criterios y metodologías, que suponen un compromiso que desborda una legislatura.
- Existencia de un liderazgo claro, reconocido, que dinamice, coordine, impulse, etc. Y una estructura administrativa que operativice las decisiones
- Normalización y generalización del proceso en zonas urbanas delimitadas: los afectados son gitanos, no gitanos, e inmigrantes. Habitualmente combinados con programas de desarrollo comunitario o con planes de reforma interior. Planes Integrales de actuación: en este caso las transformaciones son más profundas y con plazos más extensos.
- Diagnósticos individualizados y comunitarios previos, para planificar la conformación de nuevas comunidades de vecinos; así como planes de acompañamiento inicial al funcionamiento de las mismas.
- Criterios de mezcla social, gitana y no gitana, combinados con el respeto por los lazos comunitarios existentes en las redes vecinales.
- Acompañamiento social adaptado a diferentes necesidades: ancianos sin soporte social, familias desestructuradas (gitanas o no), familias monoparentales.

¹⁶ Ejemplos de barrios donde se han llevado a cabo proyectos de remodelación: Sant Roc (Badalona), La Chancla (Almería).

- Pedagogía del hábitat, como aquella que incide en la manera en cómo las personas y familias afrontan el conjunto dinámico formado por la vivienda, el entorno vecinal, la calidad urbana y los recursos y potencialidades del territorio inmediato.
- Existencia de un liderazgo claro, reconocido, que dinamice, coordine, impulse, etc. Y una estructura administrativa que operativice las decisiones.

Aspectos a evitar

- Considerar la mezcla social únicamente bajo criterios étnicos, minusvalorando otros factores de diversidad como problemáticas sociales, sanitarias, discapacidades, etc. ya que resulta estigmatizante.
- Ausencia de seguimiento de las nuevas comunidades en la primera etapa.
- Intervención exclusiva en el ámbito urbanístico y de vivienda.
- La entrega de dinero para que se abandone determinado asentamiento, no sólo a menudo se incumple, sino que traslada y multiplica el problema.



Prácticas Medidas específicas para la accesibilidad y mantenimiento de la vivienda

Interés desde la inclusión y la convivencia intercultural

Accesibilidad a la vivienda. Fórmulas generales destinadas a poblaciones en riesgo de exclusión, a las que los gitanos tienen oportunidad de acogerse.

Elementos destacables

- **Ayudas para la adquisición de viviendas**, ayudas para la rehabilitación¹⁷. Supone la elección de la vivienda por parte de los interesados, con compromisos claros articulados alrededor de un tratamiento individualizado y un plan de actuación adaptado al diagnóstico y pronóstico familiar. Las Entidades Sociales gestionan el proceso. Mediación en conflictos. Colaboración entre Departamentos (Bienestar Social y Vivienda).
- **Sistemas de mediación e intermediación de viviendas en alquiler**. Conlleva la incentivación de la conversión de viviendas efectivamente vacías en viviendas ocupadas por personas con dificultades de acceso por motivos de edad, etnicidad, capacidad económica, etc. Existen procesos de individualización, acompañamiento y seguimiento por parte de asociaciones y entidades sin ánimo de lucro. Mediación en conflictos. En la práctica acceden personas con pronósticos claros de inserción y capacidad de autonomía.
- **Viviendas de inclusión**. Viviendas puente diseminadas en zonas geográficas diferentes. Régimen de tutela social: tienen una función educadora para la normalización y la autonomía posterior en viviendas normalizadas. Gestión pública o a través de entidades sociales.
- **Ayudas para la rehabilitación. Ayudas para el alquiler**. Se ha avanzado en los conceptos de alquiler justo, como forma de mantenimiento de las personas en las viviendas. Existen límites presupuestarios que contrarrestan los efectos de las medidas.

¹⁷ Ejemplos de este tipo de programas: Programa de vivienda de integración social de Navarra, Programas de mediación de la vivienda de alquiler en Cataluña, Agencia de alquiler en Euskadi.

Aspectos a evitar

- La dependencia sobre los precios del mercado conlleva el acceso a viviendas en condiciones deficientes y nuevas concentraciones locales.
- Selección de personas o familias con fáciles posibilidades de inserción, para cumplir con los requisitos establecidos, no perder prestigio, ni agotar la financiación para el seguimiento.
- Las viviendas de inclusión presuponen el acceso a viviendas normalizadas, lo cual no está garantizado.
- Las ayudas para alquiler no se han implementado todavía como prestación universal en todas las comunidades autónomas.



Prácticas Gestión de la vivienda de protección oficial

Interés desde la inclusión y la convivencia intercultural

Tienen acceso los que ya están incluidos. No se contempla la convivencia intercultural en la gestión de las adjudicaciones.

Elementos destacables

- El actual viraje hacia el desarrollo de **viviendas sociales de alquiler** podrá permitir en el futuro un acceso más amplio de sectores de población en riesgo.
- **Mesas locales de adjudicación** de vivienda pública. Dispositivo de concertación entre gestores públicos (local y autonómico) para la definición de criterios de adjudicación, en las que participan los servicios sociales.
- **Valoración social de la morosidad**. Antes de llegar al desahucio se desarrollan peritajes de tipo social para evaluar la situación individualizadamente y se promueven pactos de superación (financiación, subvención, ayudas para el pago de alquiler).

Aspectos a evitar

- Las políticas de vivienda pública de compra-venta, en sus diferentes modalidades (Régimen general, especial, tasado,...), benefician, mayoritariamente, a diferentes sectores de las clases medias.
- La limitación de oferta en algunos territorios, cuando se trata de vivienda pública de alquiler, conlleva una mayor concentración de familias en situación de vulnerabilidad social, con fuertes riesgos de guetización.



Prácticas Desarrollo de la convivencia intercultural¹⁸

Interés desde la inclusión y la convivencia intercultural

La participación y la convivencia son los aspectos centrales de estas prácticas. Por definición incluye la generación de vínculos entre grupos, individuos, asociaciones, administraciones, con contenido inclusivo. Son prácticas que no inciden en el acceso a la vivienda, sino en la cohesión social y por tanto en la credibilidad social de los modelos interculturales.

Elementos destacables

- **Trabajo con comunidades de vecinos**¹⁹. Consideración de los vecinos como tales, es decir, unificando criterios y realizando pactos sobre los diferentes modos de utilizar los espacios comunes. Combinación de elementos educativos de organización, participación, civismo, convivencia, capacitación en habilidades sociales y resolución asertiva de conflictos.

Habitualmente enmarcado en la gestión de la vivienda pública o en el marco de planes integrales de mejora.
- **Desarrollo comunitario**. Intervención comunitaria participativa con las entidades sociales, grupos no formales y servicios públicos presentes en un territorio determinado, en el que se parte de diagnósticos compartidos, prioridades conjuntas y proyectos consensuados. Son aspectos centrales la concienciación, la apropiación colectiva de la realidad, el impulso para la transformación, los procesos educativos colectivos y los vínculos y redes sociales que se generan. El reto es la participación de todos los colectivos presentes en el barrio y por consiguiente la participación de entidades y grupos gitanos.

¹⁸ Tapada, Teresa; F. Belmessous. *Reconsidering social mix theory*. En: ENHR International Conference (2006. Ljubljana). Proyecto RESTATE. En la Web: <http://www.restate.geog.uu.nl/>

¹⁹ PLADECO (Plan de desarrollo comunitario); barrios de Sant Roc de Badalona y Erm de Manlleu.

- **Planes integrales, Planes de mejora, PERIs²⁰.** Implica la concertación entre diferentes administraciones y departamentos, para el estudio, planificación e implementación de acciones para la transformación global de una zona determinada. Se requiere de sistemas de participación de entidades sociales. Las transformaciones son más profundas si se acompañan de procesos de participación o desarrollo comunitario. Su eficacia depende del consenso conseguido, de la financiación y del compromiso más allá de una legislatura, así como de liderazgos definidos y claros.



Aspectos a evitar

- Se tienden a aplicar estas prácticas como forma de superación de problemas, en detrimento de una aplicación más orientada a la prevención de conflictos y al empoderamiento vecinal.
- En los procesos de desarrollo comunitario, los liderazgos son a veces poco clarificados y se generan luchas de poder para el control de la financiación, habitualmente pobre.
- Normalmente se genera mucha expectativa por parte de líderes vecinales, personas comprometidas en entidades sociales y técnicos vinculados a los procesos que se ponen en marcha. Esta expectativa a veces es traicionada por la mala gestión, por el débil compromiso institucional. Antes de ponerlo en marcha se deben evaluar bien las fortalezas y debilidades en juego.

²⁰ Por ejemplo el barrio de La Chancla en Almería, entre otros.

Prácticas Acogida de gitanos itinerantes²¹

Interés desde la inclusión y la convivencia intercultural

Altamente inclusivo.

Elementos destacables

- Prevención del chabolismo.
- Planteamiento abierto para el desarrollo de procesos de incorporación social. Abordaje integral.

Aspectos debiles

- Sólo se contempla la inclusión desde una opción de sedentarización. Otras opciones son negadas en España. Habría que plantearse si significa la vulneración de algún derecho a la diferencia.

²¹ Madrid (Ayuntamiento). Proyecto APOI (minorías étnicas de Europa del Este)

Las palabras clave comunes a las prácticas referenciadas son:

- Concertación
- Pacto, consenso, largos plazos
- Redes y participación de la ciudadanía a través de asociaciones e iniciativas ciudadanas
- Convicción de que la realidad puede cambiar
- Pedagogía del hábitat, como imprescindible
- Acompañamiento socioeducativo
- Cohesión y diversidad
- Integralidad, como única posibilidad de acierto
- Toma de decisiones desde lo local
- Participación gitana
- Desarrollo de la dimensión comunitaria
- Sostenibilidad social. Estrategias de no concentración

Quedan algunos interrogantes surgidos de la reflexión sobre la práctica, sobre los cuales se debería seguir trabajando. Estos interrogantes giran entorno a los siguientes temas:

- **Los límites de la intervención:**

Existen situaciones familiares rígidamente ancladas en la dependencia, con déficit crónico en muchas áreas, cuyas posibilidades de inclusión y normalización tienen mal pronóstico. Es preciso intervenir aunque sea para evitar la reproducción de los problemas en las siguientes generaciones. Sin embargo, en un contexto normalizado pueden contribuir al deterioro del entorno y a la debilitación de los procesos de inclusión de otras familias.

Por otro lado, la credibilidad de los programas de inclusión social sobre vivienda, reside, entre otros aspectos, en la capacidad de poner límite a situaciones insostenibles, hasta llegar al desahucio o desalojo si procede. Esta eventualidad, si bien es considerada necesaria y ejemplarizante, genera la multiplicación de otros problemas, con enormes costes humanos, materiales y sociales.

Se afirma claramente la necesidad de acabar con los barrios de tipología especial o de transición porque son segregantes y se eternizan, sin embargo la experiencia remite a la existencia de familias que no pueden vivir en determinados contextos. En este sentido hace falta repensar modelos de trabajo que siendo inclusivos y normalizadores en conjunto, considere necesidades y ritmos adaptados.

- **En relación a la diseminación geográfica:**

En relación a las estrategias de control de los riesgos de guetización social, existen varios hándicaps importantes. Por un lado el mercado de la vivienda; como se ha visto, a pesar de

las proclamas y opciones teóricas en torno a la no-concentración de población gitana en una misma unidad geográfica, se tiende a alojar donde se encuentra vivienda asequible, dado que los recursos reservados para este tipo de programas son limitados, y esto reduce las opciones. Por otro lado, en determinados entornos parece más posible la posibilidad de encaje social, con vínculos personales con el vecindario sobre los cuales asentar la convivencia. Las políticas de vivienda social entrañan una cierta perversidad: la reserva de suelo para la construcción de vivienda social nueva supone de nuevo una cierta concentración de los sectores de población que requieren de soporte público para acceder a la vivienda. Por último, aunque los diferentes gestores (entidades sociales, administraciones públicas) tengan asumida la necesidad de no concentrar en el mismo territorio, ni en la misma comunidad de vecinos, sucede, a veces, que en un mismo territorio confluyen gentes procedentes de diferentes iniciativas, sin coordinación entre ellas, sin un control por parte de la administración local.

El bajo porcentaje de viviendas en alquiler responde a problemáticas estructurales. En el fondo, actualmente nos enfrentamos a un problema cultural, se trata del concepto de vivienda como valor de uso, y no patrimonial o de cambio. Por otro lado influye en este bajo porcentaje el problema que tiene la administración con el alquiler: es mucho más difícil de rentabilizar.