



RE-Block: Revitalizando bloques en altura para barrios cohesionados y verdes

Autor: Jon Switters

Institución: Ayuntamiento de Málaga

Resumen

RE-Block es un proyecto cofinanciado por el Programa URBACT. Está enfocado en la revitalización de bloques en altura y su entorno a través de la elaboración de un plan de acción local, combinando la participación ciudadana con un proceso de intercambio y aprendizaje con otras ciudades europeas.

A pesar de presentar grandes diferencias históricas y culturales en las diez urbanizaciones europeas participantes, los socios reconocen que los problemas físicos, sociales, económicos y ambientales están estrechamente vinculados entre sí, y deben abordarse ampliamente para que se dirijan hacia soluciones sostenibles. Mientras que su verdadera naturaleza varía de una urbanización a otra, el enfoque global del proyecto Re-Block acordado por los socios, es asegurar la rehabilitación sostenible de edificios de gran altura a través del desarrollo integral de su entorno social y físico.

En Málaga, la zona de actuación es el barrio Palma-Palmilla, con fuertes problemas de exclusión social, así como en la tenencia y conservación de las viviendas. Desde el punto de vista social, el desempleo alcanza el 65% y el desempleo juvenil un 80%. Esto causa un aumento de los conflictos entre residentes de diferentes culturas y nacionalidades, debido al creciente resentimiento por la disponibilidad de empleos y subsidios.

El proyecto RE-Block es la continuación del trabajo que se ha ido desarrollando desde el año 2005, cuando el Ayuntamiento de Málaga incorporó una metodología que promueve la participación democrática y la ciudadanía activa dentro del proyecto denominado HOGAR. RE-Block ha sido una oportunidad para actualizar el plan de acción local realizado dentro del marco de HOGAR (2011) con comentarios y sugerencias de expertos europeos y la inclusión de las buenas prácticas implementadas en otras ciudades participantes. También, nos ha dado la posibilidad de abrir las propuestas del barrio a otras vías de financiación como por ejemplo la financiación europea o nuevas formas de cooperación público-privada. Todas estas medidas tienen como objetivo asegurar que la recuperación de la zona sea duradera y beneficiosa, mejorando la calidad de vida de toda la comunidad residente.

Palabras clave: Rehabilitación; Participación; Intercambio; Recuperación

Introducción

A pesar de presentar grandes diferencias históricas y culturales, las urbanizaciones o “Housing Estates” (su término en inglés) en Europa han evolucionado hasta un punto en que todos tienen que hacer frente a varios problemas físicos, sociales y económicos. El enfoque global del proyecto Re-Block es desarrollar planes de acción locales que aseguran la rehabilitación sostenible de edificios de gran altura a través del desarrollo integral de su entorno social y físico. Es un proyecto europeo realizado dentro del marco del URBACT, un programa europeo de intercambio y aprendizaje entre ciudades que promueve el desarrollo urbano sostenible, co-financiado por fondos FEDER (80%).



Taller de intercambio y aprendizaje mutuo, Gelsenkirchen, Alemania, abril 2014

Enfoque europeo

Son diez ciudades las que participan en el proyecto RE-Block, localizadas en muy diversas partes de Europa: Hungría, Alemania, Rumania, Grecia, Italia, Reino Unido, Suecia, Lituania y España. Sin embargo las diez zonas objeto de estudio del proyecto comparten problemas similares. Problemas que están estrechamente vinculadas entre sí, y deben abordarse ampliamente para que se dirijan hacia soluciones sostenibles. En la mayoría de los casos, la realización completa de los planes de acción locales supera la capacidad financiera de cada municipio, sobre todo cuando todavía sufren las consecuencias de la crisis económica. Por lo tanto, los Socios están evaluando nuevas formas de cooperación público-privada para asegurar que la recuperación sea duradera.

Un grupo de expertos cualificados en los campos pertinentes, que son delegados por los socios, los “Embajadores del Conocimiento”, han contribuido al objetivo de la transferencia de conocimiento del proyecto. Ellos han compartido sus experiencias positivas con los socios mediante reuniones transnacionales y participarán en la elaboración del primer borrador de los Planes de Acción Local para rehabilitación urbana de las diez áreas objeto del proyecto.

También, y como resultado del conocimiento generado en el proyecto, se producirán unas recomendaciones políticas sobre la revitalización de estos entornos y unas líneas de gobernanza urbana inteligente.

El proyecto en Málaga

Palma Palmilla

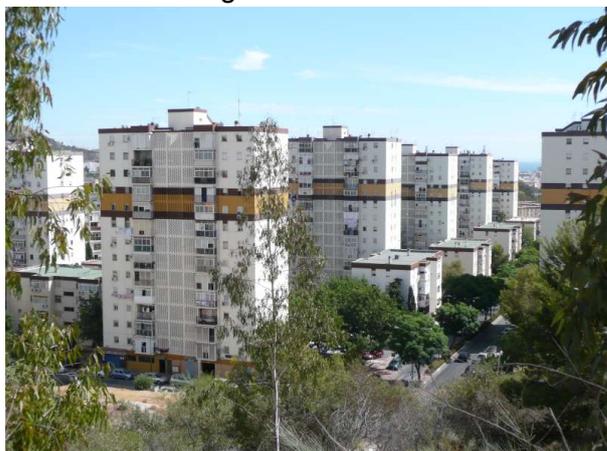
En Málaga, el distrito Palma Palmilla fue elegido para ser la zona objeto de estudio. Palma Palmilla se encuentra situado en la zona norte de la ciudad, limitada por el río Guadalmedina, la avenida Luis Buñuel y el inicio de los Montes de Málaga. Es una Zona de Necesidades de Transformación Social, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave, marginación y exclusión social.



Los distritos de Málaga

Edificación

La edificación de esta área corresponde a los años 70 y principio de los 80, como respuesta a la reordenación de la zona de expansión del centro histórico y realojo de familias procedentes de núcleos chabolistas. En esta zona nos encontramos con viviendas distribuidas en bloques de 13 plantas y otros de 4 plantas. En los últimos años se ha actuado significativamente en la rehabilitación de esta barriada gracias a través



Edificación de gran altura en el barrio

planes locales. La rehabilitación se ha llevado a cabo con el aporte del 10 % de los gastos por parte de los propietarios y el apoyo del Proyecto de Dinamización de Comunidades de Vecinos del Área de Bienestar Social del Ayuntamiento de Málaga. Son inmuebles de unas dimensiones que oscilan entre 90 y 120 metros cuadrados. A pesar de la rehabilitación realizada, sigue habiendo problemas serios con la regulación y la titularidad de la propiedad, y la necesidad de mejoras en la calidad de la vivienda.

Pobreza

Actualmente viven 30205 habitantes censados (2012) en el Distrito, representando el 5,3% de la población total de Málaga. Sin embargo, se estima que su población real es de unos 32.000 habitantes.

La problemática y demanda social en el Distrito ha sufrido una considerable transformación y aumento en los últimos años: personas que no tienen cubiertas sus necesidades básicas (comida, vivienda...), niños y ancianos en situación de grave riesgo social, familias sin recursos económicos, sectores inmersos en proceso de exclusión social (jóvenes y mujeres), etc.

La Unesco valora que, incluso en los países más desarrollados, existe una pobreza endémica, residual, imposible o muy difícil de erradicar y que está relacionada con la enfermedad mental, el policonsumo de estupefacientes y la marginalidad extrema. La Unesco estima esta pobreza residual en el 2 % de la población¹. Antes de la actual crisis económica, Palma Palmilla ya se encontraba por encima de este ratio, estimándose que unas 2000 personas vivían por debajo del umbral de la pobreza (menos de 160 euros al mes). Eso suponía ya entonces casi un 7 % del total de la población censada. En estos momentos las estimaciones podrían estar cercanos al 50 %.

Las circunstancias del colectivo que sufre pobreza severa reclaman soluciones de urgencia. Esta pobreza ha trascendido de las familias “crónicas” con grandes desestructuras sociales o con incidencia grave de enfermedades mentales o consumo de drogas a familias que hasta el estallido de la crisis mantenían una economía desahogada. La extrema duración de la actual crisis, en estos momentos podemos hablar de ocho años consecutivos de decrecimiento, ha llevado a colectivos enteros a tener una empleabilidad muy baja o nula. Mayores de 45 años, mujeres, inmigrantes, etc. Colectivos que incluso si se produjera una mejoría importante de la economía real tendrían muy difícil su incorporación al mercado de trabajo.

Desempleo

El empleo de los vecinos/as de Palma Palmilla ha estado vinculado casi en exclusividad al sector de la construcción y sector servicios en el caso de los hombres y al sector del empleo doméstico en el caso de la mujer. La venta ambulante, en el caso de la población gitana completa el mapa laboral. Además, dada la falta de cualificación y formación en general de los habitantes de este barrio han sido siempre empleos de poca estabilidad y de baja cualificación, por lo que han estado mucho más expuestos a las



El mercadillo de Palma Palmilla

¹ <http://www.unesco.org/new/es>

situaciones de crisis en el empleo. Aunque no existen estadísticas por barrios podemos inferir que la tasa de desempleo en el barrio alcanza el 75/80 % siendo de casi el 90 % en el caso del desempleo juvenil.

Aunque el desempleo ha sido siempre un mal endémico de la zona ahora afecta a tal número de personas que ha convertido a Palma Palmilla en un desierto laboral, dónde la gran mayoría de las personas en edad de trabajar depende de subsidios y/o se dedican a trabajos de economía sumergida pero con el agravante de la marginalidad (búsqueda de chatarra, venta ambulante irregular, etc)

Comercio

Los comercios de la zona tienen como características que son de tipo familiar, predominando el sector de alimentación y de restauración (bares). Son establecimientos de subsistencia, prevaleciendo el comercio diario y de primera necesidad. Todo esto genera poco comercio monetarista, lo que hace que la renta per cápita, sea de difícil cuantificación.

En definitiva podemos decir que las características económicas de esta zona son:

- Ausencia de un modelo económico definido de forma general por lo frágil e inconsistente que es. La oferta económica que se desarrolla en esta barriada está aislada de la orientación económica de Málaga, no habiendo, por tanto coexistencia con otras políticas de desarrollo económico.
- El desarrollo económico es más escaso que en el resto de la ciudad, caracterizándose por el sector servicios y comercios de carácter familiar, no generador de empleo, siendo en su mayoría tiendas de comestibles y restauración (pequeños bares).
- Destacar la existencia de comercios que absorben la demanda de la población con ofertas muy variadas, destacando también que son utilizados estos comercios por una parte de la población, siendo éste un hecho muy positivo.

Seguridad

En cuanto a la seguridad, Palma Palmilla es insegura pero sobre todo tiene fama de insegura. Una parte importante del negocio de la droga de Málaga se mueve en sus calles y eso hace que efectivamente exista un índice de criminalidad elevado. Pero, sin negar esto, es también cierto que el estigma de se ha extendido por toda la ciudad, distorsionando la imagen de la zona y acrecentando el mito de "ciudad sin ley".

Los problemas más importantes referidos a la inseguridad tienen que ver con las reyertas entre familias traficantes, los problemas derivados de la tensiones entre culturas, la delincuencia juvenil de individuos procedentes de familias altamente desestructuradas, la violencia contra las mujeres, el tráfico de droga y la venta ambulante irregular etc.

Los vecinos de la zona les gusta decir que hay una Palma Palmilla de día y otra Palma Palmilla de noche y esta última la que muestra en todo su rigor la inseguridad ciudadana. Todo esto, ha llevado a la creación de barriadas de escasos éxitos, que han llevado a resultados de desesperanzas, parálisis social y resignación ante la imposibilidad de transformar la realidad de un vecindario con un rol pasivo.

Ante esta situación, en el año 2005, el Ayuntamiento de Málaga empezó a desarrollar y aplicar una metodología participativa que promueve la participación democrática y la

ciudadanía activa en Palma Palmilla, dentro del proyecto HOGAR y la aprobación del Plan Estratégico Integral para las barriadas de palma Palmilla².

El Plan Estratégico Integral – Proyecto HOGAR

A través de la aprobación del Plan Estratégico Integral se pretendía que los vecinos pasen a ser sujetos activos dentro del barrio. El objetivo no sólo fue escuchar las voces de los miembros de la comunidad, sino propiciar su protagonismo en el proceso de definición de los problemas y las soluciones (Democracia Participativa).

Los principales objetivos del plan son:

- Crear un proyecto de desarrollo integral, potenciando la red social y solidaria del barrio.
- Transformar la realidad desde la participación ciudadana como un modelo de organización distintos con nuevos espacios de participación y corresponsabilidad entre todos los agentes sociales.
- Articulación de los recursos públicos desde la participación
- Aportar otros elementos como la autonomía de los participantes, el crecimiento personal, la educación y creación de ciudadanía activa

Investigación Acción Participativa (IAP)

Como marco metodológico para la elaboración del Plan Estratégico Integral, el Área de Participación Ciudadana y el Centro de Servicios Sociales Comunitario utilizaron la INVESTIGACIÓN ACCIÓN PARTICIPATIVA de CIMAS-IEPALA (Universidad Complutense).

La Investigación Acción Participativa (IAP) es un método de investigación y aprendizaje colectivo de la realidad, basado en un análisis crítico con la participación activa de los grupos implicados, que se orienta a estimular la práctica transformadora y el cambio social, tal y como recogen los investigadores Marlen Eizagirre y Néstor Zabala en el Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo de la Universidad del País Vasco.

El método de la investigación-acción participación (IAP) combina dos procesos, el de conocer y el de actuar, implicando en ambos a la población cuya realidad se aborda. Al igual que otros enfoques participativos, la IAP proporciona a las comunidades y a las agencias de desarrollo un método para analizar y comprender mejor la realidad de la población (sus problemas, necesidades, capacidades, recursos), y les permite planificar acciones y medidas para transformarla y mejorarla. Es un proceso que combina la teoría y la praxis y que posibilita el aprendizaje, la toma de conciencia crítica de la población sobre su realidad, su empoderamiento, el refuerzo y ampliación de sus redes sociales, su movilización colectiva y su acción transformadora.

En cada proyecto de IAP, hay cinco principales etapas:

- Etapa de pre-investigación: Síntomas, demanda y elaboración del proyecto.

² Plan de acción Integral Palma palmilla – Plan Comunitario Palma Palmilla Proyecto Hogar.

- Primera etapa. Diagnóstico: Conocimiento contextual del territorio y acercamiento a la problemática a partir de la documentación existente y de entrevistas a representantes institucionales y asociativos.
- Segunda etapa. Programación: Proceso de apertura a todos los conocimientos y puntos de vista existentes, utilizando métodos cualitativos y participativos.
- Tercera etapa. Conclusiones y propuestas: Negociación y elaboración de propuestas concretas.
- Etapa post-investigación: Puesta en práctica del PAI y evaluación. Nuevos síntomas.

Estructura Participativa

Fijada en la negociación, la organización y las metas que orientaran el inicio del proceso participativo de Palma Palmilla, se inicia la conformación del Grupo de Investigación Acción Participativa (Grupo Motor) que desarrollará la labor de más peso, siendo el difusor de las actividades, el ejecutor de las actuaciones, el motivador para los momentos de desánimo y el encargado de hacer funcionar toda la maquinaria que se va a poner en marcha.

El grupo Motor será el difusor de las actividades, el ejecutor de las actuaciones, el motivador para los momentos de desánimo y el encargado de hacer funcionar toda la maquinaria que se va a poner en marcha. Continuando con la organización interna, para conseguir que la información que se genere en el proceso fluya sin dificultad entre todos los participantes, se crea una estructura intermedia que se denomina GRUPO PARAGUAS, formado por un coordinador de cada equipo de trabajo,

Los distintos equipos comienzan el trabajo con los colectivos asignados para identificar los actores más relevantes para las barriadas en torno al proyecto, lo que supone reconocer y situar a los agentes que más tienen que decir acerca de la situación de los conflictos de Palma Palmilla en relación a su poder de influencia sobre el resto de los agentes, y su interés por la transformación y mejora del contexto a través de iniciativas con el proceso participativo.



Mapa Social del barrio

En esta fase se lleva a cabo una primera recogida de información acerca de los discursos emergentes de los vecinos, con la finalidad de profundizar en la imagen del barrio que proyectan con sus temores, malestares y deseos. Se comienza a tomar el pulso a las barriadas detectando los primeros dolores y discursos generales de los agentes implicados, dando un primer paso hacia la profundización en los discursos y los temas sensibles que afectan a la población. Se ha utilizado la técnica del sociograma o mapa social. El mapa social es un instrumento que nos va a permitir visualizar a los actores y grupos sociales presentes en el barrio y su posicionamiento en relación al proyecto.

La recogida de información se basó en las siguientes cuestiones:

- Imagen y vida del barrio,
- la implicación en el barrio,
- sentimientos hacia el barrio, sueños, propuestas...

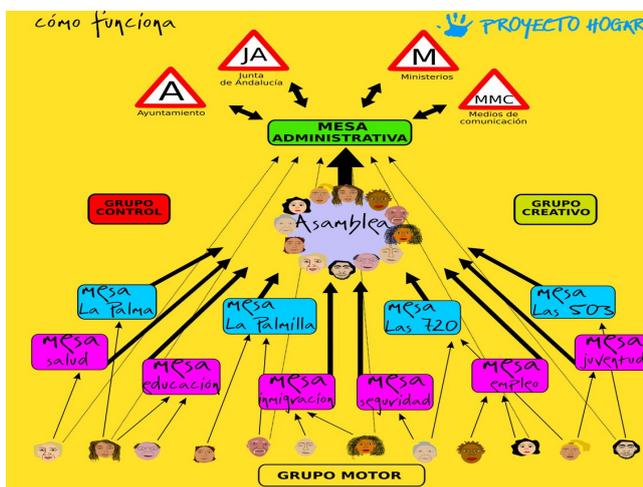


Al mismo tiempo en el análisis de los discursos se establecieron dos tipos de problemas a los que los vecinos llamaron “dolores”:

A continuación, se crearon varias mesas de trabajo para desarrollar propuestas para el barrio y la celebración de asambleas vecinales para devolver los resultados del trabajo realizado en las mesas:

Asambleas vecinales

- MESAS TEMATICAS (EDUCACIÓN, INMIGRACIÓN, EMPLEO, SALUD)
- MESAS DE BARRIOS transversales (SEGURIDAD, JUVENTUD, LIMPIEZA, VIVIENDA Y COMUNIDADES, ASOCIACIONES Y MUJER)
- MESA DE ADMINISTRACIONES: Políticos, técnicos, entidades y vecinos.
- GRUPO CONTROL: Encargado del seguimiento, control y elaboración de propuestas sobre las soluciones que se están planteando en la Asamblea.
- GRUPO PRENSA-CREATIVO: Difusión del proyecto.
- EL PLAN DE ACCION INTEGRAL guía de referencia a la hora de actuar en el barrio, decidido en su totalidad por los vecinos.



Modelo participativo del barrio

En total, se realizaron más de 70 propuestas de mejora para el barrio que fueron recogidas en la primera versión del Plan presentado en 2011. Estas propuestas capturaron en su día las necesidades reales de su población con un periodo de implementación prevista de 10 años.

La red RE-Block

La continuación del proceso participativo y la participación del distrito de Palma Palmilla en el proyecto RE-Block está brindando muchas oportunidades y atrayendo mucha atención que el distrito no había recibido hasta la fecha. Por primera vez, agentes externos están viniendo al distrito para aprender de lo que se está haciendo allí y valorando el esfuerzo y el buen trabajo que se realiza.

Intercambio de buenas prácticas y aprendizaje mutuo

Como eje central del proyecto RE-Block está el intercambio de buenas prácticas y aprendizaje mutuos con los otras nueva ciudades participando en la red. Cada socio tuvo que nombrar dos “Embajadores del conocimiento” cuyo trabajo consistió en visitar a las otras ciudades para analizar el trabajo realizado, ofrecer consejos en como mejorar y aportar buenas prácticas de su ciudad. Esta enfoque ofreció a los socios del proyecto una oportunidad de recibir una crítica constructiva sobre el trabajo que están realizando en las zonas objeto de estudio y ver como otras ciudades estaban actuando ante la misma problemática.



Taller sobre el grupo de acción local, Roma, Septiembre 2014

Revisión y actualización del PAI

Una vez terminado las visitas de los expertos, a nivel local se empezó a trabajar con la revisión y actualización del Plan Estratégico Integral que se presentó en 2011. Después de la visita de la delegación europea a Málaga, estaba claro de que había ciertas mejoras al plan actual para que se convirtiera en un documento de referencia. El plan fue actualizado en la siguiente manera:

- Desarrollo de una visión clara de Palma Palmilla en el futuro. ¿Dónde estaremos en 10 años?
- Revisión del contexto social del barrio. Mucho ha cambiado desde la anterior versión en 2011.
- Establecer objetivos generales (a nivel mesa de trabajo) y específicos (a nivel propuesta).
- Establecer un sistema de indicadores para facilitar la monitorización del plan y su avance.
- Revisar las propuestas del plan de 2011, quitando aquellas que ya no sirven y añadiendo nuevas propuestas a raíz de todo lo aprendido durante el proceso de intercambio.
- Investigar posibilidades de financiación a nivel europea para la implementación de algunas de las propuestas incluidas en el Plan.

El resultado de este trabajo es el desarrollo de un Plan de Acción Local que responde a las necesidades actuales de los residentes del barrio y que considera las diferentes oportunidades de financiación y colaboración con otros agentes en el ámbito Europeo, Nacional, Regional y local. También, está dotado de objetivos claros y un sistema de indicadores para facilitar su implementación y evaluación.

Participación

Se realizó todo el trabajo previamente mencionado mediante un proceso participativo intenso, utilizando la estructura establecido durante el proyecto HOGAR. Se creó un denominado Grupo de Acción Local específico del proyecto RE-Block, que consiste en representantes de cada una de las mesas de trabajo (ver modelo participativo del barrio). Este grupo de acción Local es la figura clave en el desarrollo del plan de acción local y el factor común entre los 10 socios europeos del proyecto. Sus principales tareas incluyen la aprobación de las propuestas realizadas por las mesas de trabajo y la coordinación general de proceso participativo.

El plan revisado y actualizado fue presentado y aprobado ante los vecinos del barrio a través de una asamblea vecinal

Alineación con oportunidades de financiación

En la primera versión del Plan de Acción, se prevía la financiación de las propuestas por parte de los gobiernos locales y regionales. Sin embargo, debido a la crisis económica europea y las restricciones en el gasto público, estas previsiones no se cumplieron. A través de la participación en RE-Block, los comentarios de los otros socios y la revisión e actualización del Plan de Acción Local, fue claro que se tenía que buscar otras fuentes de financiación.

No todas las propuestas en el plan son viables para proyectos europeos. Durante una primera fase, se descartaron todas aquellas propuestas que fueron de competencia local y que no eran aptos para su presentación a programas de financiación alternativos. A continuación se desarrollaron “paquetes” de propuestas, la combinación de distintas propuestas para formar posible proyectos. En paralelos se fueron identificando los distintos Programas europeos, nacionales y regionales de interés incluyendo:

A nivel Europeo:

- URBACT III
- Fondo Social Europeo
- Progress (Easi)
- Europa Creativa
- ERASMUS +

A nivel Nacional:

- Programa Operativa Multi-regional de Desarrollo Urbano Sostenible

A nivel Regional:

- Programa Operativo de Andalucía

Otras fuentes:

- Acuerdos públicos-privados

Para aquellas propuestas que son viables para financiación europea se está trabajando activamente con las otras ciudades de la red para desarrollar unos proyectos “Spin-off” (proyectos que salen de otro proyecto). Estas medidas asegurarán la colaboración transnacional continua con otras ciudades así como el aprovechamiento de todas las

fuentes de financiación existentes a nivel europeo, nacional, regional y local, para la implementación exitosa del Plan de Acción Local.

Conclusión

La regeneración de un barrio degradado es posible, sin embargo debería ser un proceso gradual, bien planificado y abordado mediante un enfoque integral, considerando todas las áreas de actuación a la vez. Por ejemplo, no funciona si solo se trabaja el entorno construido sin lanzar iniciativas para mejorar el ámbito social. También, la participación de los residentes del barrio es esencial para asegurar que la regeneración responda a las necesidades reales de la gente que reside allí. Son estas personas que mejor conocen el barrio y donde hay que actuar. Por último, no podemos olvidar los tomadores de decisión. Es importante mantener un diálogo con ellos para que estén al día de o que está pasando. Si no saben, resultará muy difícil que las propuestas del plan de acción entren en sus políticas, dificultando la entrada de financiación. También, otras vías de financiación deberían ser exploradas como por ejemplo los programas de financiación y los acuerdos públicos-privados.

En Palma Palmilla se ha llegado lejos desde el principio del movimiento participativo en 2005. Sin embargo, no queda mucho camino a recorrer y esperamos que el nuevo plan de acción facilite el proceso.

Referencias Bibliográficas

- Página Web del proyecto RE-Block: <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged- neighbourhoods/re-block/homepage/>
- RE-Block Launching Brochure: http://urbact.eu/fileadmin/Projects/RE_Block/outputs_media/rb_brochure_en_02.pdf
- RE-Block Mid-Term Brochure: http://urbact.eu/fileadmin/Projects/RE_Block/outputs_media/RE-Block_midtermbrochure_final.pdf
- Página Web del Plan Comunitario Palma Palmilla: <http://www.proyectohogar.es/>
- Plan de Acción Integral Palma Palmilla – Plan Comunitario Palma Palmilla Proyecto HOGAR
- Página web del UNESCO: <http://www.unesco.org/new/es>