

Cohesión Social y Territorial : El Plan Integral del Polígono Sur de Sevilla

Jesús Maeztu Gregorio de Tejada.

Un breve resumen de nuestra intervención para la VI Conferencia de AERYC sobre "Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas Ciudades y Regiones más inclusivas, intenta resituar el marco general y la perspectiva global de los problemas inherentes a las desigualdades – algunas históricas- en las que viven tanto los ciudadanos y colectivos sociales como los diversos territorios, desde la experiencia de una iniciativa concreta y/o una buena práctica.

Nuestra óptica o planteamiento se sitúa no en la identificación conceptual y teórica de los problemas y retos de la cohesión social en sus dimensiones personales y en su proyección territorial.

Se trata de analizar, como telón de fondo, algunos complejos problemas de las desigualdades y fenómenos de vulnerabilidad, marginación y exclusión social en la que viven muchos ciudadanos en nuestras ciudades a los que haya que sumar los provenientes de las diferencias estructurales y económicas de los distintos territorios.

Dicho análisis se va a basar en una iniciativa específica de intervención de las políticas públicas en lo que a cohesión social se refiere en un marco territorial concreto: el Polígono sur de Sevilla, a través del cual se pone de manifiesto, igualmente, el debate sobre las desigualdades entre los barrios periféricos y el centro de las ciudades.

En una exposición concreta de un análisis "micro" de las desigualdades económicas y de bienestar social y calidad de vida de los ciudadanos en un determinado territorio – en este caso, seis barrios periféricos de la ciudad de Sevilla que afecta a una población de 50.000 personas- se puede elevar la perspectiva y aplicarla a zonas más amplias –entre regiones, Comunidades Autónomas. En una palabra, lo que el tercer Informe intermedio sobre la cohesión territorial de 2004 de la Comisión Europea define como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio. Reducir desigualdades entre territorios y promover el desarrollo global de estas.

Nada que decir sobre la amplia literatura y análisis sobre los retos de la cohesión social tanto desde la perspectiva de las desigualdades personales como territoriales. De todos conocido los problemas que en sociedades prosperas y con un buen ritmo de crecimiento económico, como el español, continúan sin resolver y con tendencias hacia el aumento de las desigualdades de renta, la carencia de unos modelos respecto de la gestión de las políticas sociales y los fenómenos de precarización y exclusión social que afectan especialmente a colectivos más vulnerables como jóvenes, mayores, mujeres y los inmigrantes.

Cohesión Social y Territorial : El Plan Integral del Polígono Sur de Sevilla
Jesús Maeztu Gregorio de Tejada.

A todo ello se suma, igualmente, el amplio debate sobre las necesidades de superar las desigualdades históricas de las Comunidades Autónomas y de evitar un modelo de crecimiento dializado precisamente cuando se acerca las fechas en las que las Comunidades españolas menos desarrolladas van a dejar de beneficiarse de los fondos estructurales europeos. De ahí la necesidad de reivindicar los criterios de cohesión territorial y elementos de compensación y reequilibrio en la dinámica del crecimiento económico regional en nuestro país y la responsabilidad política del gobierno central para aplicar dichos criterios de cohesión social, redistribución y equilibrio respecto de las inversiones e infraestructuras básicas así como en la garantía de una mayor y exigible política de bienestar y calidad de vida. Pues bien, desde estos presupuestos y marco global vamos a expresar siguiendo la metodología adoptada en los grupos de trabajo la perspectiva y experiencia desde nuestra propia ciudad.

La experiencia concreta en la que participo consiste en la puesta en marcha de una Plan Integral de normalización como ciudadanos de una amplia zona- seis barrios, diez mil viviendas y cincuenta mil personas- de la periferia de Sevilla.

Un Plan Integral construido por los propios vecinos afectados, de bajo hacia arriba, cuyo objetivo primordial es la construcción de ciudadanos con igualdad de oportunidades y acceso a los sistemas de bienestar social, integrando dichos barrios en la propia dinámica del desarrollo de la ciudad. En esta experiencia se constata con claridad como el territorio ha segregado a estos barrios periféricos de los cambios y desarrollo del centro, embolsándose en una zona aislada y propiciando, a modo de ghetto, la marginación y la exclusión social de una población con escasos niveles de renta expulsada del centro y con graves problemas sociales.

Podríamos evidenciar, en este caso, como la falta de un modelo equilibrado y pensado de ciudad, aportando una gran parte de sus habitantes a zonas periféricas sin equipamientos, servicios, infraestructuras y recursos sociales, han generado una población de "depósito de pobres", "cuartos traseros de la ciudad" sin ninguno de los factores inherentes a la cohesión social, cada vez más cercana a la marginación y exclusión social.

En estas zonas, sobre todo se concibe de otra manera: se permite la indisciplina urbanística; la ausencia de equipamientos básicos y de ciudad; la impunidad de los actos y actividades ilícitas; la concentración de población con escasos recursos, etnias e inmigrantes...etc nada es bello en estas zonas, la ciudad si. Estos barrios no son ciudad.

La iniciativa puesta en marcha para abordar y proponer soluciones a esta falta de cohesión social y territorial han sido valientes, ambiciosas, novedosas y con esperanzadores resultados.

Un ejemplo claro de esta iniciativa es el PLAN INTEGRAL para el **POLÍGONO SUR DE SEVILLA**.

El Polígono Sur es una zona de exclusión social, al sur de la provincia de Sevilla, que recoge unos altos indicadores de vulnerabilidad, tales como:

- Deficiencias y estado de abandono del barrio, bloques y viviendas:
 - **Barreras físicas que aíslan al barrio.**
 - **Grandes espacios libres desaprovechados, deteriorados.**
 - **Deterioro de los bloques y viviendas, ocupaciones irregulares de viviendas y falta de control en la ocupación, compra-venta y uso de las viviendas, trabas y lentitud.**

- Embolsamiento de colectivos desfavorecidos de la ciudad: de la ciudad: reproducción de los factores de vulnerabilidad.
- Desempleo y precariedad laboral: Paro 43%, 6.400 vecinos y vecinas.
- Un 83% de trabajadores precarizados (parados+ocupados sin contrato+empleados temporales). 40% familias: sin un empleo.
- Altos porcentajes de absentismo escolar que oscilan en algunas zonas entre el 40% y el 60% del alumnado.
- Precarización del estado de salud respecto a la ciudad: 1,4 veces mayor mortalidad; 2,5 veces mayor tasa de SIDA.

El Polígono Sur dejó de ser una solución para convertirse en un problema, de estar en la periferia de la ciudad, pasó a ser nueva centralidad en la Sevilla metropolitana, momento éste, por el que se crean oportunidades y conflictos de intereses:

- Movilización ciudadana (DERECHO A LA CIUDAD).
- Voluntad política, momento de posicionarse: (EJERCICIO DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DESDE LOS PODERES PÚBLICOS DEMOCRATICOS).
- Intereses económicos y lógica de mercado (LA CIUDAD COMO MERCANCÍA).

Por todo ello, y para mejorar las condiciones generales de vida en el Polígono Sur, así como desarrollar un nuevo modelo de gestión específico de las Administraciones públicas para la zona, basado en altos niveles de coordinación de la acción pública y de

participación activa ciudadana, desde una participación integral, se elabora el **PLAN INTEGRAL** .:

1. Creando un equipo de Intervención específico.
2. Se hace un diagnóstico participativo de la zona, trabajando colectivamente para construir el Plan Integral.
3. Actuaciones de choque y programación para este Plan.

El Plan Integral está basado en cuatro ejes básicos de actuación integradas:

- ❑ Urbanismo y convivencia vecinal.
- ❑ Inserción socio-laboral y promoción de la iniciativa económica.
- ❑ Salud comunitaria.
- ❑ Intervención Socioeducativa-Familiar.

Las Áreas de intervención del Plan, articulan unos recursos públicos:

- ❑ Empleo (Centro de Orientación y Empleo).
- ❑ Vivienda (Gerencia EPSA del Polígono Sur).
- ❑ Urbanismo (Delegación de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla /Distrito Sur).
- ❑ Salud Comunitaria (Red Básica de Salud: Centros de Salud del Polígono Sur).
- ❑ Educación (Colegios / Institutos de Educación Secundaria).
- ❑ Intervención Social (Servicios Sociales Comunitarios).
- ❑ Órgano de Seguridad del Polígono Sur. Seguridad: Policía de proximidad).

Todo ello, enmarcado en una estructura de participación y decisión como:

- ❑ **Estructuras temáticas.**
 - Comisión de Empleo y Desarrollo.
 - Comisión de Salud Comunitaria.
 - Comisión de Intervención Socioeducativa y Familiar.
- ❑ **Estructuras territoriales:**
 - Asambleas de Barrios (6).
 - Comisión de Barrios (6).
 - Comisión Territorial (1).
- ❑ **Comisión General:**
- ❑ **Estructuras Políticas:**
 - Comisión de Seguimiento Inter-administrativa, donde están representadas las 3 Administraciones Públicas:
 - Gobierno Central.
 - Junta de Andalucía.
 - Ayuntamiento.

Y por supuesto, en la figura del COMISIONADO para el POLÍGONO SUR:

Que por Decreto 297/2003, de 21 de octubre del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se crea el Comisionado para el Polígono Sur, figura con la que se pretende solucionar los problemas de marginalidad social, seguridad, empleo, educación, salud, formación, vivienda, infraestructuras y servicios públicos de este entorno urbano. Posteriormente, las tres administraciones -Autonómica, Central y Local- , suscriben un protocolo por el que se comprometen a impulsar un nuevo modelo de intervención de las políticas públicas basado en altos niveles de coordinación de la acción pública y de participación activa ciudadana, desde una planificación integral.

La evaluación del modelo de gestión desarrollado en el barrio se sustenta en el proceso de trabajo llevado a cabo con los técnicos de las administraciones competentes que operan en el barrio y en el seno de las estructuras de participación creadas en el Plan Integral, incidiendo en la necesidad de ir construyendo un modelo de gestión adaptado a las necesidades de actuación en el Polígono Sur, y que potencie las posibilidades del éxito del plan y la eficacia de sus medidas.

Sin perder de vista que hay toda una serie de actuaciones que tienen que desarrollarse, y que suponen una inversión presupuestaria, seguimos insistiendo, al igual que en el año 2006, que hay otros aspectos que de manera central deben acompañar al gasto público: **un modelo de financiación que se adapte a los procesos de integralidad, y un modelo de gestión que permita una implementación de las actuaciones desde las peculiaridades del territorio.**

En el documento del Plan Integral se recoge que para su desarrollo no se constituyen partidas presupuestarias específicas, sino en un modelo de gestión que garantiza:

- La capacidad para evaluar y revisar los programas y actuaciones con temporalidad anual o plurianual; pudiendo darles continuidad, suspenderlos o modificarlos.
- La integralidad, tendiendo a incardinar programas y actuaciones que necesariamente deben articularse en tiempos y procedimientos.
- Los recursos necesarios para realizar las actuaciones y programas contenidos en las planificaciones anuales.

Igualmente se asume, por las administraciones implicadas, un modelo de gestión adaptado a las necesidades de actuación en el Polígono Sur, y que potencie las posibilidades de éxito del Plan y de la eficacia de sus medidas.

Ello implica, necesariamente, una buena gestión administrativa que asegure:

- **La coordinación:** instituyendo al Comisionado como interlocutor único de las administraciones que eleva de manera anual las planificaciones integrales, y que coordina en procesos, procedimientos y resultados de la intervención de las tres administraciones.
- **La adaptación:** adecuando los tiempos y las metodologías de intervención desde los distintos recursos para posibilitar su complementariedad y sinergias, así como la respuesta a las peculiaridades y necesidades de la zona.
- **Las metodologías de trabajo:** rompiendo el aislamiento funcional y administrativo entre las diversas categorías y niveles de intervención que actúan en el Polígono Sur.
- **La participación ciudadana:** desarrollando y consolidando las estructuras de participación que se han elaborado en el Plan Integral. Estos mecanismos de participación deben servir de complemento a la

planificación, la gestión y la evaluación y el seguimiento del Plan integral que van a realizar tanto el Comisionado para el Polígono Sur como las Administraciones Públicas.

- **La evaluación:** creando un modelo de evaluación compartido para las tres administraciones en el que las situaciones y necesidades de la zona, así como la respuesta eficaz a las mismas, sea el eje básico para la planificación de programas y actuaciones y su dotación presupuestaria

□ **MODELOS de Gestión y financiación del Plan Integral:**

- a) **El papel del Comisionado** como interlocutor preferente ante las Administraciones Públicas: ¿cómo ir consolidándolo?

- b) **Las tendencias en el modelo de gestión pública:** las posibilidades de ir modificándolas para afrontar la integralidad, la participación, la sostenibilidad y la adaptación al territorio que necesita el Plan Integral.

- c) **El modelo de financiación:** caminar hacia el establecimiento de procedimientos compartidos por la Junta de Andalucía, sus diferentes Consejerías; por el Ayuntamiento de Sevilla, y sus Delegaciones, y el Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla, que permitan ir dando continuidad a los programas centrales, así como ir poniendo en marcha nuevas actuaciones.

□ **EVOLUCIÓN y PROPUESTAS sobre los mismos:**

a) El papel del Comisionado como interlocutor preferente ante las Administraciones Públicas: ¿cómo ir consolidándolo?

Avances:

- Tras un largo e intenso proceso de trabajo, se ha conseguido formalizar la singularidad del Comisionado para el Polígono Sur, en los órganos de coordinación de la ATIPE.
- Se están dando pasos muy avanzados en el ámbito de la Delegación Municipal de Bienestar Social del Ayuntamiento de Sevilla, consiguiendo crear procedimientos claros para la planificación de actuaciones en el barrio coordinadamente con el Comisionado.

En consecuencia se van dando pasos, en el objetivo de que la figura del Comisionado para el Polígono Sur, sea el articulador preferente en la construcción, ejecución y evaluación de las actuaciones de dicha delegación en el Polígono Sur.

El fruto de todo este proceso de trabajo se refleja en la (Nueva organización de los Servicios Sociales Comunitarios) que se detallará cuando se haga el correspondiente análisis de dicha delegación municipal.

Dificultades:

- No se ha conseguido, articular, establemente, una coordinación entre las tres Administraciones Públicas, así como de las de cada una en sí misma, tanto en planificación como en implementación y evaluación de las intervenciones públicas. Ya que el conocimiento de las mismas se tiene una vez puesta en marcha la actuación de la zona, a posteriori de la ejecución .

- Sigue sin haber procedimientos claros para la planificación de actuaciones en el barrio coordinadamente con el Comisionado. En la mayoría de las Consejerías se ha asistido a planificaciones y puesta en marcha de actuaciones que no han tenido en cuenta, a veces, las propias planificaciones, programaciones y actuaciones que se elaboraron con la participación activa de los vecinos, técnicos que trabajan en la zona, y con aquellas personas de las distintas Consejerías designadas para la interlocución con el Comisionado; y que por otra parte, fueron presentadas, discutidas y consensuadas en mesas de trabajo en cada Consejería con la asistencia de Viceconsejeros, Delegados Provinciales y el Comisionado.

- En la mayoría de las ocasiones, la comunicación e intercambio de información y propuestas de actuaciones de las distintas administraciones públicas tanto de niveles de Delegación como de Consejería, depende más de la implicación y compromiso personal, que de un funcionamiento sistemático y ordinario de coordinación con el Comisionado en todas las actuaciones previstas y por planificar que afecten a la zona del Polígono Sur.

- Desde una evaluación por parte del Comisionado, y a falta de la incorporación de las visiones de las distintas Consejerías, se apunta que sigue habiendo una falta de conocimiento/comprensión, más allá de las Direcciones Generales, sobre lo que supone el trabajo del Comisionado, el propio Plan Integral (como documento estratégico de trabajo de la Junta de Andalucía en el Polígono Sur), el modelo de gestión, y las planificaciones anuales que para la zona aprueban cada Consejería y cada Delegación.

Propuestas:

- Debe desterrarse las fórmulas de información y de comunicación que existen habitualmente ("enterarse a posteriori" ,"informar una vez planificada la actuación", "ser informado por terceros ajenos a las partes implicadas", y/o depender de la buena voluntad de alguien del órgano implicado) , y construir nuevas fórmulas

de coordinación, creando procedimientos de coordinación Inter.-administrativos, regulando formalmente cauces de intercambio de informaciones necesarias para el desarrollo de actuaciones del Plan, todo enmarcado en el desarrollo de una orden que regule todos estos procedimientos de coordinación. Si es así, habremos dado un paso de gigante en la efectividad y garantía de la buena gestión de las actuaciones.

- Es necesario construir mecanismos que puedan mejorar el conocimiento sobre el Plan Integral y el papel de Comisionado entre los niveles de Planificación y Dirección de los Servicios Centrales de las distintas Consejerías/Delegaciones.
- Es necesario crear un protocolo explícito de relación, entre el Comisionado y la Junta de Andalucía para poder trabajar aspectos centrales como: los presupuestos anuales (forma de presentación por parte del Comisionado, asesoramiento, tramitación...), cómo/a quién elevar dificultades que desbordan el ámbito de las distintas Consejerías (cambios normativos, dificultades presupuestarias, relaciones entre distintas Administraciones..., tanto en el nivel político como en el asesoramiento técnico que necesitan en muchos momentos el personal del equipo del Comisionado), así como fórmulas de seguimiento y evaluación del Plan Integral.
- Es necesario que se articulen los mecanismos para la Información de manera oficial al Comisionado de aquellos temas que se vayan a tratar en las reuniones de Viceconsejeros y que tengan relación con el Polígono Sur, con el fin de hacer un seguimiento de las actuaciones que afectan a la zona, al ser el Comisionado interlocutor preferente de las tres Administraciones. (Estaría reflejado en el desarrollo formativo de la Orden).

b) Las tendencias en el modelo de gestión pública de La Junta de Andalucía: las posibilidades de ir modificándolas para afrontar la integralidad, la participación, la sostenibilidad y la adaptación al territorio que necesita el Plan Integral.

b.1) La Segmentación.

Avances:

- Desde el Comisionado, y por tanto desde los distintos servicios que trabajan en la zona, se está haciendo un trabajo en la dirección de definir planificaciones/actuaciones anuales donde participen todas las áreas implicadas con una visión conjunta sobre el territorio y sus necesidades .

- Se ha creado por el Comisionado , las Comisiones donde participan todos los niveles mencionados, como el espacio a ratificar como constructor/definidor tanto de las planificaciones anuales, como de su puesta en marcha, como de la propia evaluación.

- Se ha avanzado en el desarrollo y adaptación del trabajo conjunto de los técnicos de algunos Servicios de las Direcciones Generales y Delegaciones provinciales de la Junta de Andalucía, y de algunos servicios de las delegaciones municipales del Ayuntamiento de Sevilla, junto con el equipo del Comisionado para el Polígono Sur.

Dificultades:

- En la gran mayoría de las ocasiones , nos encontramos con una excesiva especialización y segmentación, que predomina entre los distintos ámbitos competenciales de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de Sevilla. Siendo evidente la realidad que sí sobre la
- zona no se actúa con una orientación hacia la globalidad de las acciones, el ejercicio de la influencia sobre un entorno con tendencias "hacia la marginación", la adaptación y la flexibilidad hacia los cambios que se vayan produciendo, a la postre el balance de transformación de la zona puede resultar pobre para el esfuerzo tanto presupuestario como de intensidad y compromiso de los distintos actores.

Propuesta:

- Es necesario conjugar el nivel de planificación política, con el de planificación estratégica desde los niveles de dirección y planificación de los servicios centrales, con la propia planificación de los técnicos de la zona.
- Es necesario atender a una descentralización en la provisión de los servicios, ya que las demandas/necesidades de la zona no aparecen fraccionadas, y además, tienden a ser sinérgicas unas con otras. Proponiendo el marco de las comisiones, anteriormente mencionadas.
- Incidir en que una buena dirección puede ser trabajar con las Consejerías centrales en el Plan Integral una sesión de información sobre el Plan Integral y los acuerdos sobre los procedimientos de trabajo, con la presencia del Comisionado, coordinado por las Direcciones Generales, con las jefaturas de servicio con más participación en el desarrollo del Plan Integral.

b.2) Debilidades en los mecanismos de comunicación entre el nivel político y el nivel de planificación y dirección de los servicios centrales.

Avances:

- Desde el Comisionado, se propuso la habilitación de una persona por cada Consejería y Delegación con amplio conocimiento/seguimiento del Plan Integral que transmitiese/participase en la planificación anual en dos direcciones:

1. Transmitiendo las directrices políticas acordadas anualmente en la estructura de dirección y planificación de los servicios centrales.
2. Trabajando con el Comisionado para ir detectando, y en la medida de lo posible y de acuerdo con las directrices políticas del Consejo de Gobierno, resolviendo las dificultades que la propia especialización/segmentación del modelo de gestión pública va produciendo en el desarrollo del Plan Integral.

El resultado, ha sido, que en la mayoría de las Consejerías con un papel central en el Plan Integral, se nombraron estas personas de referencia; pero también es cierto que en muchos casos su papel no ha respondido a los objetivos que tenían que desarrollar.

Dificultades:

- Las debilidades/dificultades de comunicación que se han comentado entre el nivel de planificación y dirección de los servicios centrales y

el Comisionado, se observan también en la transmisión y/o comprensión de las directrices políticas para ir acercando el modelo de gestión al contexto del Polígono Sur, que debe conjugar la dirección política con la atención a un contexto con dinámicas de marginación y con necesidades heterogéneas.

- Se detecta que las personas nombradas siguen ejerciendo un papel restringido sin capacidad de interlocución/coordinación con las distintas áreas de las Consejerías, lo que acaba dificultando tanto el conocimiento por parte del Comisionado de las planificaciones con respecto al barrio, como el ir caminando hacia encontrar respuestas a las dificultades que supone ir adaptando en tiempo y forma las distintas políticas al contexto del barrio. Por lo tanto el Comisionado sigue encontrando respuestas generalistas que no acaban de incidir en muchos casos en la coordinación entre áreas y Consejerías, ni en su adaptación al desarrollo del Plan Integral.

Propuestas:

- Sería necesario la creación de un protocolo explícito entre el Comisionado , la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Sevilla, que articule los mecanismos de comunicación entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas (nivel político-nivel de dirección- nivel técnico), asegurando procedimientos de relación y creando una estructura de interlocución y trabajo común, que enmarque y complemente los contenidos de las actuaciones recogidas en el Plan Integral para el Polígono Sur.

c) El modelo de financiación:

Avances:

- Se están empezando a sentar las bases hacia el establecimiento de procedimientos compartidos por la Junta de Andalucía y sus diferentes Consejerías, y el Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla.

Dificultades:

-- Se detectan importantes dificultades para poder atender a las circunstancias cambiantes a las que se enfrenta la zona.

Se adjunta como ANEXO de los resultados fruto del modelo de Gestión de las Políticas Públicas antes expuestas:

Área de Empleo (Datos)

Podrían también citarse resultados de las distintas Áreas.