

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/329360278>

Observatorio Znts. Análisis histórico de las políticas públicas implementadas contra la exclusión social en ZNTS. Análisis histórico de las políticas públicas implementadas contra l...

Book · January 2007

CITATIONS

0

READS

45

2 authors:



Giuseppe Beluschi Fabeni
Universidad de Córdoba

33 PUBLICATIONS 105 CITATIONS

SEE PROFILE



Juan de Dios López López
National Distance Education University

36 PUBLICATIONS 33 CITATIONS

SEE PROFILE

**ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
IMPLEMENTADAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL
EN ZONAS CON NECESIDADES DE
TRANSFORMACIÓN SOCIAL**

ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ZONAS CON NECESIDADES DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Edita: Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión. Servicio de Barriadas, proyecto Equal Atenea-ZNTS. Elvira Pérez Márquez. Jefa de Servicio y Coordinación Equal Atenea

Investigación y redacción: Observatorio Atenea-ZNTS Equipo Aljibe i+d+i S.L.

Jorge López López. Dirección

Marta Gutiérrez Pedrosa

Manuel Jesús Pérez Soto

Juan de Dios López López

María Livia Jiménez Sedano

Yanet Lorenzo de la Peña

Giuseppe Beluschi Fabeni

María Teresa Miret García

Diseño: Catálogo

Maquetación: Giuseppe Beluschi Fabeni, Yanet Lorenzo de la Peña,
Manuel Jesús Pérez Soto, María Teresa Miret García.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	11
1.1 Metodología de investigación.....	15
1.1.1 Estrategias y técnicas de recogidas de datos.....	16
1.1.1.1 Análisis documental	16
1.1.1.2 Entrevistas y conversaciones informales.....	16
1.1.1.3 Observación participante	17
2. LAS TEORÍAS SOBRE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL	21
3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN NUESTROS BARRIOS. ALGUNAS CUESTIONES PARA EL DEBATE	33
4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN SAN MARTÍN DE PORRES (CÓRDOBA), EL PUCHE (ALMERÍA), LOS ASPERONES (MÁLAGA) Y LAS BARRIADAS DE LA PIÑERA Y EL SALADILLO (ALGECIRAS)	43
4.1 Historia del marco estructural de políticas públicas en ZNTS.....	44
4.1.1 Historia de las políticas públicas contra la exclusión social en San Martín de Porres y barrio del Guadalquivir.....	47
4.1.1.1 Urbanismo y vivienda.....	47
4.1.1.2 Empleo.....	49
4.1.1.3 Educación.....	52
4.1.1.4 Servicios Sociales	54

4.1.1.5 Salud	56
4.1.1.6 Participación ciudadana.....	57
4.1.2 Historia de las políticas públicas contra la exclusión social en El Puche	59
4.1.2.1 Urbanismo y vivienda.....	59
4.1.2.2 Empleo.....	60
4.1.2.3 Educación	63
4.1.2.4 Servicios Sociales	69
4.1.2.5 Salud.....	71
4.1.2.6 Participación ciudadana.....	72
4.1.3 Historia de las políticas públicas contra la exclusión social en Los Asperones ..	77
4.1.3.1 Urbanismo y vivienda.....	77
4.1.3.2 Empleo.....	79
4.1.3.3 Educación	80
4.1.3.4 Servicios Sociales	85
4.1.3.4 Salud.....	87
4.1.3.5 Participación ciudadana.....	90
4.2 Historia de las políticas públicas contra la exclusión social en La Piñera y	
El Saladillo	93
4.2.1 Urbanismo y vivienda.....	93
4.2.2 Empleo	95
4.2.3 Educación	97
4.2.4 Servicios Sociales	98
4.2.5 Salud	100
4.2.6 Participación ciudadana.....	102

5. CONCLUSIONES GENERALES EN TORNO A LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL	105
BIBLIOGRAFÍA.....	113

1. INTRODUCCIÓN

En la mayor parte de las ciudades andaluzas es posible observar la existencia de áreas urbanas especialmente degradadas en las que se concentran importantes bolsas de pobreza y exclusión social. Desde su construcción, estos barrios desfavorecidos han sido objeto de interés y preocupación constante para las administraciones públicas, las organizaciones solidarias y las ciencias sociales. Han sido muchos los esfuerzos y las inversiones dirigidas a la transformación en positivo de dichas áreas, a la lucha contra la pobreza y por la inclusión social de las personas que allí residen. Sin embargo, tales situaciones se han revelado tenaces. La persistencia de la pobreza y la exclusión social en las ciudades andaluzas hace necesario un replanteamiento de las políticas sociales que se han venido aplicando en algunos barrios, y de las bases teóricas e ideológicas sobre las que se han asentado.

En el presente informe el equipo del Observatorio Atenea de Zonas con Necesidades de Transformación Social pretende realizar un análisis de las políticas públicas que se han llevado a cabo con el objetivo de erradicar la exclusión social de nuestros barrios: El Puche en Almería, San Martín de Porres en Córdoba, Los Asperones en Málaga, y las barriadas de La Piñera y El Saladillo en Algeciras. Para ello hemos realizado un análisis documental, entrevistas y toda una serie de conversaciones informales con personas que conocen bien distintos aspectos de estas intervenciones.

Prácticamente todos los puntos de vista parecen coincidir en torno a tres ideas básicas: en primer lugar, que las administraciones están haciendo un esfuerzo económico importante por la mejora de los barrios, y que el equipo de profesionales que trabajan sobre el terreno se esfuerza e implica considerablemente en su labor diaria; en segundo lugar, que los resultados que se están obteniendo no son los que cabría esperar; en tercer lugar, que es necesario

detenerse a reflexionar qué es lo que está ocurriendo, qué es lo que ha ocurrido en estos últimos treinta o cuarenta años para que hayamos llegado al punto en el que nos encontramos actualmente.

Hay una necesidad sentida por la gente que vive y trabaja en cada barrio de comprender, de analizar cómo tanto esfuerzo e implicación de administraciones y profesionales que intervienen directamente en el terreno no parece traducirse en un nivel de mejora proporcional a dicho esfuerzo. Desde esta necesidad hemos querido orientar nuestro trabajo a la hora de elaborar este informe. Lo que pretendemos no es sacar conclusiones definitivas y determinantes sobre este problema, sino más bien construir un instrumento que sea útil para llevar a cabo este análisis en común, para que los propios agentes implicados en ella sean partícipes de un análisis que tiene que ser necesariamente conjunto. Creemos desde el Observatorio que nuestra labor es la de promover, facilitar y orientar este debate, dotando de herramientas sin que esto suponga, en ningún caso, sustituir la reflexión de sus protagonistas. Por ello nos preguntamos ¿cuáles son los puntos de los que debiera partir esta reflexión?

Consideramos que uno de los puntos que nos puede aportar criterios para el análisis es contar con un abanico de teorías sobre la pobreza y la exclusión social. Amplia y extensa ha sido la reflexión teórica desde el mundo académico para tratar de definir y explicar qué es la “pobreza”, la “exclusión social”, la “marginalidad”, a qué se debe y cuál es la forma más eficaz de combatirla. Ello ha dado lugar a innumerables teorías y escuelas, incluso utopías que analizan el fenómeno de las formas más diversas, a veces contrapuestas, donde lo que para unas es la causa del problema para otras es la solución. Creemos que su conocimiento es fundamental para reflexionar sobre el trabajo que estamos realizando. ¿En cuál o cuáles de ellas podemos ubicar nuestro trabajo y el de los demás? ¿Existe acuerdo en torno a dónde está el problema, cuáles son sus causas y cómo afrontarlo? ¿Se ha abordado la problemática de la misma forma a lo largo de la historia de intervenciones? ¿Cuál es el papel de cada uno

de los niveles, políticos y técnicos, en la solución real de los problemas? ¿Qué se debe esperar o exigir de cada uno de ellos?

Animados por estos cuestionamientos, hemos realizado una revisión bibliográfica que trata de cubrir la mayor variedad posible de corrientes teóricas para extraer sus ideas básicas y comparar unas con otras.

Con esta información hemos elaborado una tabla que permite contraponer las distintas visiones y contextualizar el análisis de las líneas que se están siguiendo en nuestros barrios, de qué forma se ha venido trabajando, hacia dónde parecen encaminados los esfuerzos, en qué niveles se está concentrando la acción.

Otro elemento que nos parece fundamental es conocer la historia de las intervenciones públicas en el barrio. Muchos fenómenos que parecen difíciles de comprender, como la aparente pasividad política y la escasez de asociaciones activas de vecinos y vecinas en nuestros barrios, cobran sentido si los situamos en su perspectiva histórica, como veremos más adelante en el apartado dedicado a la participación ciudadana. También la historia nos enseña que a veces las ideas que parecen innovadoras ya han sido probadas y su conocimiento nos brinda la excelente oportunidad de aprender de los errores y aciertos del pasado. Saber en qué momento se puso en marcha cada uno de los programas, cuáles fueron sus antecedentes, de qué manera se han ido cubriendo las necesidades por parte de unos y otros agentes, nos ayuda a ubicarnos dentro de una trayectoria cronológica con sentido. Todo ello, a su vez, se debe poner en relación con el marco más amplio de sucesos políticos e históricos tales como cambios de gobierno, inicio de la democracia, ingreso en Europa, cambios en las administraciones, sus organigramas y formas de comprender la intervención, etc.

Nos parece importante señalar aquí que un estudio histórico de estas características podría ser muy extenso y que ocuparse pormenorizadamente de cada uno de los programas y su contexto de aparición de forma exhaustiva daría lugar a varios tomos. Teniendo en cuenta que nuestro objetivo es que este documento sea un elemento de análisis operativo, nos centraremos en los programas clave y los aspectos históricos fundamentales. De esta forma, contaremos con una visión panorámica que nos ubique en el transcurrir de la historia a vista de pájaro sin necesidad de invertir mucho tiempo, que es uno de los recursos más escasos para quienes trabajan en nuestros barrios.

Confiamos en que esta investigación, en sintonía con las necesidades sentidas y reales que hemos detectado, sea una herramienta eficaz para este análisis y que nos permita avanzar de forma conjunta en la búsqueda de un mejor aprovechamiento de los esfuerzos que día a día realiza el equipo de profesionales de la transformación social.

1. 1 Metodología de investigación

La metodología de investigación desarrollada para la realización de este informe se corresponde con la metodología general de investigación adoptada por el Observatorio ZNTS, basada en el uso de las principales técnicas y métodos del trabajo de campo etnográfico. El objetivo del Observatorio ZNTS, en los distintos barrios en los que desarrolla su tarea investigadora, es presentar una descripción del desarrollo y la evolución social de las distintas zonas. Nuestra intención es ir más allá del informe puntual (de nada sirven las fotografías fijas en contextos como los nuestros) y, para ello, hemos apostado por desarrollar un proceso de investigación etnográfica continuado en el tiempo. Consideramos que el trabajo de campo etnográfico está dotado de la suficiente flexibilidad como para adaptar nuestros métodos, técnicas y procedimientos en cualquier momento del proceso. En palabras de Honorio Velasco y Ángel Díaz de Rada (1999)

El trabajo de campo es una situación de investigación que facilita el desarrollo de técnicas flexibles y múltiples. En ello radica su riqueza: una situación de investigación que permite obtener información por medio de un extenso abanico de procedimientos (Velasco y Díaz de Rada, 1999: 41).

La metodología etnográfica, por tanto, nos permite la combinación de múltiples técnicas de recogida y análisis de datos. Es esta estrategia la que consideramos más adecuada para lograr una comprensión rigurosa del impacto de las políticas públicas en contextos urbanos depauperados.

1.1.1 Estrategias y técnicas de recogida de datos

1.1.1.1 Análisis documental

Uno de los elementos que más nos ha preocupado durante el proceso de investigación ha sido el análisis de los documentos producidos durante la ejecución de las distintas políticas que se han ido aplicando en los cuatro barrios. Por un lado, nos hemos encontrado con una serie de documentación de diversas entidades e instituciones (memorias, proyectos, etc.) con una información muy útil y rica, pero muy dispersa a la vez. Al no existir un archivo de tales materiales, es difícil ubicarlos y contextualizarlos; así, por ejemplo, se puede acceder a la memoria anual de un proyecto y no a las de años anteriores o posteriores, con lo cual resulta imposible saber si es que no se realizaron las memorias o es que dejó de desarrollarse el proyecto. Este es uno de los motivos por los que resulta imprescindible hacer uso de las fuentes orales: permiten completar la información documental y contextualizarla.

1.1.1.2 Entrevistas y conversaciones informales

Mediante la entrevista etnográfica hemos recogido datos verbales acerca de la evolución histórica de las políticas públicas en nuestros barrios. Para ello hemos hablado con distintos informantes clave: agentes sociales que actúan en las zonas y cuentan con una dilatada experiencia en el territorio, con vecinos y vecinas que han pasado por los distintos programas y proyectos, con profesionales de la administración pública, etc.

La diversidad de informantes clave nos ha permitido contrastar y ajustar la información. Mediante la entrevista semiestructurada se obtienen datos muy ricos y con un alto grado de profundidad, sin embargo hay que tener en cuenta sus limitaciones. Evidentemente estas personas no son archivos sistemáticos, por lo que el nivel de exactitud de algunas cuestiones (fechas, denominaciones de proyectos...) variará dependiendo de la persona y de la posición

social que ocupase en un determinado momento. Aun así, gracias a estas conversaciones hemos logrado establecer un esquema de la evolución histórica de las políticas públicas que hubiera sido impensable sin esta colaboración y, de este modo, sentar las bases para la realización de una más completa historia social de los barrios.

1.1.1.3 Observación Participante

Para interpretar el significado de cualquier acción social es necesario conocer el contexto donde tal acción se produce; sólo de esta forma podremos distinguir entre un guiño producido por un tic y el guiño del galán que se nos ofrece sexualmente (Ryle, citado por Geertz, 1997: 21). Es por esto que la presencia en el campo de quien investiga se hace imprescindible. Ahora bien, nuestro campo es el lugar desde donde observamos, no el objeto de nuestra investigación. Un error bastante frecuente en Antropología es confundir el objeto de investigación con el terreno donde vamos a localizar nuestra mirada. Decía Clifford Geertz que "los etnógrafos no estudian aldeas (tribus, pueblos, vecindarios...); estudian en aldeas" (Geertz, 1997: 33). Del mismo modo, el Observatorio ZNTS Atenea no tiene como objeto de investigación "los barrios", las ZNTS, sino los procesos de exclusión y las políticas de inclusión que en ellos se desarrolla. La estancia en el campo nos ha permitido estar presentes, observar con actitud analítica e interpretativa, y participar (en definitiva, hacer observación participante) en múltiples foros y reuniones donde se ha discutido en torno a estas cuestiones. Estos encuentros han constituido para el equipo de investigación y redacción del presente informe una inagotable fuente de datos y nos han permitido contextualizar la información.

Por último, agradecemos la profesionalidad, la hospitalidad y la disponibilidad que nos han ofrecido durante nuestras investigaciones las instituciones que de algún modo han colaborado con el equipo de investigación y sin las cuales habría sido imposible realizar este trabajo.

En la Barriada San Martín de Porres a la Oficina de Rehabilitación Integral de la Barriada San Martín de Porres, a la Asociación Vecinal La Unidad, a la Asociación Encuentro en la Calle, a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en Córdoba, al proyecto de Intervención Coordinada en ZNTS de la Junta de Andalucía, al programa Unidades de Barrio, al Centro de Salud Polígono del Guadalquivir, al IES Averroes.

En El Puche al Centro de Educación Permanente, IES Río Andarax, Colegio Puche, SURGE-Cruz Roja de Almería, FAFPE, Asociación Zahorí y Empresa de Multiservicios Zahorí, S.L., Centro de Salud del Puche, Servicios Sociales del Ayuntamiento de Almería, Plan Comunitario Puche, Asociación de Vecinos Alcalá, Asociación de Tercera Edad San Pedro y San Pablo, entre otros. No podemos dejar de destacar la colaboración especial del Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento que nos ha cedido generosamente sus estadísticas, de la Delegación para la Igualdad y Bienestar Social de Almería que ha puesto a nuestra disposición toda la información que hemos necesitado de su Archivo, y de la asociación de vecinos Alcalá por brindarnos la colección de noticias de periódicos sobre el barrio que han ido recopilando en las últimas décadas.

En Asperones a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en Málaga, el CEIP María de la O, la Guardería Los Asperones, los Servicios Sociales del Distrito de Campanilla y del Puerto de la Torre (y en especial al Equipo de Intervención Especial en Asperones), Cáritas en Asperones, el CEIP José Calderón Pua, la Asociación Chavorrillos, la Asociación Oropéndola Callí, la Asociación Arate Callí.

En las Barriadas de La Piñera y El Saladillo al programa de unidades de Barrio de la Junta de Andalucía, a la oficina del SAE de la ciudad de Algeciras, a la Delegación Provincial de la

Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Cádiz, a la Subdelegación de Gobierno, a la oficina de EPSA, a la Jefatura del Negociado de Obra Públicas y Transporte, al Centro de Salud del Saladillo, al CEIP Tartesos, a Algeciras Acoge, a Barrio Vivo, a las Asociaciones de vecinos Caja de Ahorros, La Amistad, la Yesera, Puerto Blanco, Cortijo Vides y Verde Blanca y la colaboración especial del Área del Servicio al Ciudadano del Excmo. Ayuntamiento de Algeciras.

Y, cómo no, desde el Observatorio queremos agradecer especialmente a todos los vecinos y vecinas de los barrios que, sin recibir nada a cambio, nos han concedido parte de su tiempo y han respondido pacientemente a nuestras preguntas.

2. LAS TEORÍAS SOBRE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Quizá hablar de teorías en un informe que pretende dar herramientas para analizar algo tan concreto como políticas públicas pueda parecer un alejamiento de las necesidades prácticas, pero en realidad es todo lo contrario. Las teorías siempre están ahí, subyaciendo a nuestra forma de trabajar día a día, explícita o implícitamente, guiando la labor de quienes trabajan en los niveles políticos y técnicos. Hablamos de “pobreza” y de “exclusión social”, pero ¿qué quieren decir esos conceptos? ¿Qué dicen y qué no dicen? ¿Realmente reflejan lo que estamos viendo? ¿Nos ayudan a comprenderlo o más bien al contrario? ¿Cuáles son las causas de que esta situación de “pobreza” o “exclusión” se den? ¿A qué se debe? De cómo respondamos todas estas cuestiones, que en absoluto son obvias o simples, decidiremos trabajar sobre unos u otros factores, incidir en unos u otros elementos, veremos con distintos ojos a las mismas personas y realidades. No es por tanto algo abstracto ni desconectado del trabajo diario.

Las dificultades y experiencias del día a día promueven necesariamente la duda, la reflexión, el cambio y depuración de las ideas en las que se basa el quehacer diario, la reorientación de los métodos de trabajo. Es por ello que conocer las teorías fundamentales que la academia pone a nuestra disposición supone clarificar puntos de vista, hacer explícito lo que nos guía a diario de modo implícito, y contrastar con la propia experiencia los análisis que se han hecho a nivel teórico. En la siguiente tabla que hemos elaborado a partir de una revisión bibliográfica respondemos de modo sucinto a las siguientes cuestiones: ¿qué es la exclusión social? ¿Por qué existe? ¿Cómo se puede solucionar? ¿A quién deben ir orientadas las acciones?

Tabla 1. Enfoques teóricos sobre pobreza y exclusión (1)

Enfoque	Definición	Causas	Soluciones propuestas	Destinatarios
Liberal	Ausencia o escasez de los recursos económicos disponibles en el mercado libre.	La exclusión social afecta a quienes no se han esforzado lo suficiente. El mercado libre, basado en la competencia, premia a quienes trabajan duro para su propio interés; mientras que castiga a los vagos e incompetentes. El mercado es capaz de provocar un equilibrio social si no se le ponen trabas. Las políticas sociales y las acciones dirigidas a regular el mercado quiebran dicho equilibrio, además de desincentivar el esfuerzo.	Dejar suelta la bestia, el mercado libre sin trabas; así todos los que quieren se benefician y el sistema puede generar toda la riqueza de que es capaz. Como los excluidos verían que les resulta más rentable incorporarse al sistema, desearán hacerlo y lo harán, empezarán a esforzarse.	El propio mercado, al que se libera de las trabas impuestas por las políticas sociales.
Antropológico fatalista	La exclusión social es el pedáneo más bajo que pueden ocupar las personas en un sistema de estratificación social. Es una nueva forma de denominar a las desigualdades que siempre han existido en todas las sociedades.	Siempre ha habido desigualdades y siempre las habrá, está en la naturaleza misma de las sociedades, es una realidad estructural que no se puede cambiar. Si se mejoran las condiciones de unos pobres, la pobreza atacará a otros y será el cuento de nunca acabar, porque todos los sistemas sociales son así.	No existen soluciones, sólo se puede mejorar la calidad de vida de algunas personas, pero la exclusión seguirá existiendo. Las políticas sociales son un imperativo moral, pero no lograrán erradicar la exclusión social.	Estructuras sociales.

Tabla 1. Enfoques teóricos sobre pobreza y exclusión (2)

Enfoque	Definición	Causas	Soluciones propuestas	Destinatarios
Trabajo social	Estado excepcional y transitorio de privación de recursos socioeconómicos.	Los pobres son víctimas de un sistema que es bueno pero no llega a todo el mundo, y por determinadas circunstancias, sobre todo en colectivos vulnerables, se puede acabar en una situación muy difícil.	Apoyar a estas personas con ayudas temporales económicas y de acceso a recursos (por ejemplo, dispositivos especiales de inserción para el empleo) hasta que su situación mejore y dejen de necesitarlos.	Colectivos específicos en exclusión, clasificados en base a criterios etno-nacionales, de género, etarios, de residencia, etc.
Psicológico	Privación de recursos económicos y sociales de los que disfruta la mayoría de la sociedad.	Los pobres y excluidos son individuos que tienen un déficit: son “discapacitados sociales” que carecen de las habilidades necesarias para integrarse en la sociedad.	Enseñarles habilidades sociales y ayudarles con programas educativos para que adquieran esas destrezas que son la clave de acceso a la sociedad.	Individuos concretos en exclusión.
Cultural	La exclusión social es un sistema cultural transmitido de generación en generación caracterizado por la ausencia o escasez de vínculos con las ventajas ofrecidas en la sociedad mayoritaria.	Su sistema cultural (no ahorro, no esfuerzo, no previsión a largo plazo, dependencia) no les permite beneficiarse de las ventajas del sistema, sólo saben vivir en la exclusión y educan a sus hijos para que siga siendo así generación tras generación.	Sensibilización y educación para cambiar esas formas colectivas de ver el mundo y esos valores (aculturación); separarles para que se integren mejor con los normalizados y aprendan de ellos (distribuirles en colegios, barrios, pisos...con los “normalizados”).	Colectivos específicos de excluidos, clasificados en base a criterios etno-nacionales, de género, etarios, de lugar de residencia, etc.

Tabla 1. Enfoques teóricos sobre pobreza y exclusión (3)

Enfoque	Definición	Causas	Soluciones propuestas	Destinatarios
Marxista	<p>La exclusión social es la ausencia o escasez de recursos económicos que sufren quienes no tienen acceso al control de los medios de producción.</p>	<p>El sistema crea las desigualdades de modo estructural, y no es así en todos los sistemas, es posible crear uno más justo. La exclusión social es una situación injusta promovida por un sistema injusto. Está motivada por la concentración del capital y los medios de producción en algunos individuos, mientras que el resto sólo dispone de su fuerza de trabajo. Las políticas sociales son "el opio del pueblo" y sólo sirven para silenciar la conciencia de clase y calmar los ánimos revolucionarios.</p>	<p>No hay solución dentro de este sistema: hay que cambiarlo por otro. Revolución.</p>	<p>Clases obreras.</p>
Económico	<p>Ausencia o escasez de los recursos socioeconómicos que debieran estar garantizados por el Estado.</p>	<p>El sistema económico es bueno, pero no está lo bastante controlado por la esfera política y por eso provoca injusticias. El estado se ha retirado de sus funciones de garantía social de justicia laboral, por eso el sistema no funciona bien.</p>	<p>Soluciones políticas: Concienciar a los agentes del mercado y la economía capitalista de la necesidad de hacer frente a las desigualdades. Responsabilidad social de las empresas, economía social fomentada u obligatoria, incentivos a empresas para la creación de empleo.</p>	<p>Agentes del mercado.</p>

Tabla 1. Enfoques teóricos sobre pobreza y exclusión (4)

Enfoque	Definición	Causas	Soluciones propuestas	Destinatarios
Neoliberal	Ausencia o escasez de los recursos económicos disponibles en el mercado libre.	El problema es que la economía no crece por un exceso de protección del Estado, que no incentiva la creación de empresas, y la indisciplina fiscal de la gente, que ante la falta de opciones se dedica a la economía sumergida. La gestión de los servicios públicos, además, es ineficaz.	<p>Reforma del mercado de trabajo: flexibilizar los contratos, así se crean más empleos.</p> <p>Ayudas en el proceso de reestructuración económica para los más vulnerables: asistencia temporal hasta que el sistema termine de implantarse.</p> <p>Descentralizar las políticas públicas y hacer que la gente participe: mejor funcionamiento a nivel local</p> <p>Privatización de los servicios públicos para que sean más eficaces.</p>	<p>El propio mercado, que se libera de las ataduras del intervencionismo político.</p> <p>Los más pobres de entre los pobres, que pueden sufrir el proceso de reestructuración durante la etapa de transición a un sistema neoliberal.</p> <p>El estado, que saca al mercado sus servicios públicos.</p>

Michel Autès (2004), sociólogo del grupo Pratiques Sociales de París, habla de la existencia de tres grandes enfoques a la hora de analizar las causas de la exclusión social: el primero, el liberal fatalista, según el cual la vida social es una lucha por ubicarse en los mejores puestos y los que no han sabido hacerlo son los perdedores, los pobres y excluidos. La responsabilidad de esta situación está en ellos mismos, que debieran aprender, moverse y ascender socialmente con todas las herramientas a su alcance, que son más que suficientes; desde este punto de vista, las ayudas sociales empeoran su situación, porque les enseñan a postergar aún más la tarea de hacerse cargo de sí mismos. El segundo, el de trabajo social, que en lugar de ubicar la responsabilidad de la situación en los pobres y excluidos la coloca en el azar y las circunstancias, que hacen que un sistema, que no es perfecto pero trata de mejorar, no llegue a todo el mundo en todas las situaciones. Por ello, la exclusión y la pobreza son algo transitorio que se puede solucionar ayudando de modo temporal a los que han tenido la mala suerte de verse en esa situación.

Una versión, que podríamos denominar más suave del modelo liberal que se mezcla con el de trabajo social sería lo que Pablo Ignacio Caruso (2003), del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas de Buenos Aires, llama “vía neoliberal de la lucha contra la pobreza”. Autès habla por último de un tercer enfoque, el fatalismo antropológico, según el cual toda sociedad tiene en su composición un sector de excluidos como realidad estructural, algo que no se puede evitar.

Entre los teóricos que buscan las causas en el comportamiento de las personas excluidas podemos destacar al antropólogo Oscar Lewis, cuya “Teoría de la Cultura de la Pobreza”, enunciada en los años 60, orientó las políticas públicas en aquel momento y aún sigue vigente hoy en día. Según su planteamiento, es el sistema cultural de valores de los colectivos excluidos el que está impidiendo a éstos beneficiarse de todas las ayudas y programas que ofrece el estado. Las políticas que inspiró en Estados Unidos se centraron en medidas

educativas para corregir ese sistema de valores (es decir, la aculturación) y la redistribución de los grupos familiares para que no se siguieran manteniendo esos valores dentro de la estructura familiar. Desde entonces hasta hoy, ha sido duramente criticado por autores como Pilar Monreal (2004) entre otros, porque supone, en último término, culpar a los pobres de su propia pobreza¹. Según esta vertiente de la antropología crítica, en torno a la cual hay un gran consenso, la cultura de la pobreza es una subversión del sistema explicativo: es decir, ese sistema de valores sería más que la causa, la consecuencia a largo plazo sostenida por una situación de desigualdades estructurales.

Otros autores se han dedicado a buscar las causas en factores más estructurales; así tenemos a aquellos que, como Pilar Monreal (2004) ubican en las consecuencias de las políticas de reestructuración económica sobre el mercado laboral las causas de los procesos de pauperización actuales. Es decir, es la precarización del empleo la que está creando pobreza y aumentando las desigualdades sociales de forma estructural, grave y preocupante. Para Saül Karsz (2004) la causa no está tan focalizada en lo económico, sino más bien en el proceso de desligadura entre la esfera política y la económica, lo que tiene como consecuencia lo que podríamos llamar la “irresponsabilidad social” de las empresas, por invertir la fórmula de “responsabilidad social”.

Podríamos decir que las teorías se pueden clasificar en función de dónde se ubiquen las causas del problema: un primer grupo las sitúa en aspectos más estructurales, como la teoría marxista, la económica o la antropológico-fatalista. Un segundo grupo busca los factores colectivos pero coyunturales, como el trabajo social, la cultura de la pobreza o el modelo neoliberal. Un tercer grupo se centra en la observación de los sujetos denominados

¹ Para un análisis y descripción más detallada de esta teoría y los problemas que supone, véase el informe del Observatorio ZNTS (2007) *Antropología urbana y Zonas con Necesidades de Transformación Social. Uso cultural de los espacios y políticas públicas en El Puche y San Martín de Porres*.

“excluidos” o “pobres”: las teorías individualistas psicológicas y las de la falta de esfuerzo individual del modelo liberal. Del nivel en el que nos situemos y el abanico de teorías con las que trabajemos, veremos unas soluciones u otras como las más eficaces y plausibles.

Así, para Autès el gran reto está en hacer frente a las posturas liberales para avanzar en el fortalecimiento político del estado

Hay dos caminos: profundizar en la vía liberal y avanzar en el sentido de las fracturas y los repartos, o bien poder reconstruir algo vinculado a la conducción política de estos problemas, sabiendo que no puede tratarse de un puro y simple retorno al estado (Autès, en Karsz, 2004:38)

Encontramos autores muy críticos con la forma en que se está interviniendo en la actualidad

(...) esa especie de principio de economía consistente en focalizar la exclusión y en privilegiar las intervenciones sectoriales podría resultar a la larga, particularmente costosa. ¿Por qué contentarse con llenar algunas brechas? ¿Podrá aguantar esto mucho tiempo frente a la amplitud de la crisis actual con respuestas un tanto quietistas como el tratamiento social del desempleo o las políticas de inserción? (Castel, en Karsz, 2004:64)

Junto a estas teorías generales, encontramos desde unas u otras visiones teóricas diferentes visiones críticas con las políticas públicas. Son las explicaciones transversales a la falta de eficacia en la lucha contra la exclusión social.

Tabla. 2. Críticas ciudadanas y problemas transversales asociados a la aplicación de los distintos enfoques expuestos

Problema	Definición	Solución
Corrupción	El sistema es bueno pero el dinero que se destina a mejorar la situación de los pobres se desvía, y de esa forma no funciona como debiera: los ricos se enriquecen a costa de los pobres, ese dinero que todos hemos puesto no llega a la gente que lo necesita.	Judicial: perseguir y denunciar los casos de corrupción institucional y cambiar los políticos corruptos por otros mejores. Así, el dinero llega a la gente y se solucionan los problemas.
Lucha política	El sistema económico y las políticas para acabar con las desigualdades son buenos, pero a la hora de la verdad priman los intereses políticos encontrados y unos impiden que los otros tengan éxito en su programa, de tal forma que los perjudicados son las personas: las buenas ideas no consiguen llegar a buen puerto.	Voluntad política. Ética en la clase política.
Lucha en el tercer sector	Aunque haya voluntad política y buenas ideas, las ONG y entidades que trabajan en las zonas tienen como prioridad seguir recibiendo subvenciones y sobrevivir, y por eso compiten entre ellas en lugar de coordinarse, luchan por los recursos escasos.	Volver a la esfera de lo público los servicios públicos, para que no sigan esa lógica competitiva de mercado. Voluntad y ética en las ONG y entidades.
Tecnocracia	El Estado intenta garantizar a todas las personas el acceso a los recursos necesarios pero carece de las herramientas adecuadas para lograrlo con éxito, lo que provoca que algunas personas y colectivos se vean privados del acceso a dichos recursos.	Es una simple cuestión de herramientas e instrumentos, cuando se diseñen e implementen las técnicas y la tecnología correctas el problema desaparecerá. Se hace necesaria, entonces, la continua innovación tecnológica y su experimentación.

El concepto de “exclusión social”, por su parte, tuvo mucho éxito a finales de los 80 y se introdujo con fuerza en la política europea; de hecho, cada país miembro debe elaborar lo que se ha llamado “Planes Nacionales de Inclusión”. La política europea de igualdad social se basa, por tanto, en este concepto, que tiene tantos defensores como detractores.

A favor del concepto “exclusión social” se esgrime que supone un paso adelante respecto del concepto de “pobreza” porque no se queda en lo material sino que define otras dimensiones: exclusión en educación, en salud, en vivienda, etc. El equipo de Subirats (2000) distingue, en este sentido, el ámbito económico, laboral, formativo, sociosanitario, residencial, relacional, y de ciudadanía y participación. El concepto se hace más complejo, se divide en factores que se entienden relacionados entre sí.

En contra del concepto de “exclusión social” algunos autores han aducido que es más lo que deja sin explicar que lo que explica. Por un lado, habla de muchos factores pero, al no explicar en qué consiste la relación entre ellos, acaba convirtiéndose en un cajón de sastre de problemas sociales que se presuponen “relacionados entre sí”. Saül Karsz (2004) critica que al pretender explicarlo todo no explica nada, y sitúa su éxito precisamente en su laxitud: al ser, en último término, un concepto vacío, cualquier grupo de interés puede adoptarlo para rellenarlo y definirlo según convenga. No es lo mismo, dice este autor, hablar de exclusión, que hablar de explotación, alienación o dominación. Según Ana Arriba (2002), uno de los factores del éxito del término es que para los Estados es más fácil hablar de la existencia de “exclusión social” en sus países, que hablar de pobreza y pobres.

Con el empleo del término de exclusión social, además, se superaba otro escollo: muchos estados no eran proclives a emplear el término de pobreza ya que eso implicaría asumir el fracaso de sus sistemas de protección en los que han invertido grandes esfuerzos, pero no tenían inconvenientes en hablar de exclusión (Arriba, 2002:11)

El término exclusión parte de la ficción teórica de la sociedad como un cajón donde unos están “dentro” y otros “fuera”. De esta forma, impide ver las estrechas relaciones entre esos dos supuestos lugares. Karsz pone el ejemplo de la prostitución; las prostitutas se sitúan dentro del grupo de excluidos sociales, y, sin embargo, su actividad, como cualquier otra, sólo tiene sentido dentro de redes sociales: de clientes, de protectores, unos procesos sociales de fijación de precios, tasas, y toda una organización económica. La persona “excluida” siempre participa del sistema económico, ya sea como consumidora, como demandante de empleo, como referente social del modelo a evitar... pero siempre forma parte de ese sistema. Se da, de este modo, la paradoja básica de la exclusión: los “excluidos” están dentro de la sociedad, forman parte de redes e instituciones sociales. Esa primera evidencia parece ser negada por el término mismo, impidiendo alcanzar una adecuada comprensión del problema.

Karzs también habla de la exclusión como “mito eficiente”, en el sentido en que crea por efecto de reflejo la ilusión de que existe una “sociedad” que se caracteriza por la inclusión. Según este autor, el problema es el resquebrajamiento de estos fenómenos inclusivos desde su misma base, y señalar a las víctimas más visibles supone una huída hacia delante para impedir ver un problema de mucho mayor calado.

¿Es nuestro problema la “exclusión social”? ¿De qué hablamos cuando decimos “exclusión social”? ¿Nos referimos a una realidad homogénea o a un tratamiento homogéneo de una realidad diversa? Esperamos haber ofrecido elementos para poner en marcha un debate al respecto.

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN NUESTROS BARRIOS. ALGUNAS CUESTIONES PARA EL DEBATE

Una vez que hemos hecho breve repaso por las teorías que se han propuesto desde las ciencias sociales para explicar la pobreza y la exclusión social, y las líneas de actuación que se derivan de cada una de ellas, intentamos describir ahora cómo se han aplicado dichas teorías en las políticas públicas que se han implementado en nuestros barrios y hacia donde se orientan. Este es un primer nivel concreción, que se completará en el siguiente capítulo con la descripción de la evolución histórica de las políticas en cada uno de los barrios.

El presente capítulo tiene más vocación analítica que descriptiva, y su pretensión fundamental es ofrecer elementos que fomenten la reflexión y el diálogo en nuestras zonas. De alguna forma, puede considerarse un capítulo inconcluso que debiera ser completado con el debate que se produzca a partir de él. Con este objetivo lanzamos siete ideas o ejes que podrían vertebrar dicho debate:

- a) La relación entre el nivel técnico y la cultura de la pobreza.
- b) La relación entre el nivel político y el modelo tecnocrático.
- c) El desajuste entre los tiempos burocráticos y los tiempos sociales.
- d) La delegación de la ejecución de las políticas de lucha contra la exclusión en el tercer sector.
- e) La necesidad de coordinación técnica y política.
- f) La necesidad de romper con la dicotomía exclusión-inclusión.
- g) La ruptura entre la esfera política y la esfera económica.

a) El nivel técnico y la cultura de la pobreza

Según hemos podido observar, el nivel técnico se encuentra con problemas para conseguir que la gente disfrute de los programas que se llevan a cabo. Se buscan múltiples fórmulas para conseguir llegar al mayor número de personas posible, pero se dan casos en que los intereses parecen no coincidir: mientras los técnicos y técnicas luchan por sacar al usuario o usuaria de la situación de “exclusión social” en que le perciben, éste o ésta parece no sentir la misma necesidad, o al menos así se interpreta. De este modo, comienza a construirse un consenso en torno a la idea de que el muro con el que se están enfrentando es un sistema de valores: es decir, la cultura de la pobreza de Óscar Lewis. De este modo, se está dirigiendo el discurso y análisis técnico a la necesidad de programas educativos, de sensibilización.

(...) luego están los jóvenes, con los jóvenes hay que trabajar en valores, hay que educarlos en valores... son chavales que, yo no sé por qué, están pensando en dinero fácil para comprarse la moto y vivir fuera de casa y ya está... y mañana tengo un trabajo de seis meses, al segundo mes, que ya he terminado de pagar la moto, lo dejo... (Profesional de la intervención en San Martín de Porres)

El sistema de valores de la gente se coloca como causa de la pobreza. Este modo de ver la realidad ya ha sido ampliamente discutido y criticado como vimos con anterioridad. Sin embargo, si tenemos en cuenta que se está poniendo en el nivel técnico una serie de expectativas desajustadas respecto a sus posibilidades reales de actuación, tiene bastante sentido que hayan llegado a esa conclusión. Si la responsabilidad de “sacar al barrio de su situación de exclusión” recae en ellos, intentarán actuar en el único nivel en que pueden hacerlo: el individual y el colectivo-coyuntural. Trabajar por la erradicación luchando contra sus causas mientras al mismo tiempo se profundiza en sus consecuencias (causas que están lejos de la capacidad de actuar del nivel técnico) no ha tenido hasta la fecha resultados muy

halagüeños. Como ya anunciábamos, en Estados Unidos las políticas educativas y de distribución de las familias no han logrado frenar la amplia brecha social que se hace más grande día a día. Caruso (2004) critica el modo en que se ha exportado este modelo desde Estados Unidos a América Latina, y en concreto a Argentina; los modelos educativos, que ponen el foco de atención en pobres y excluidos y al mismo tiempo lo desvían de los modelos económicos que estamos construyendo, merecen una revisión crítica, como ya se advierte desde las Ciencias Sociales.

b) El nivel político y el modelo tecnocrático

En el nivel político se trabaja en la búsqueda constante de la herramienta perfecta para acabar con la exclusión social, sin afectar a las estructuras que la provocan. Es la vía que se promueve, desde la administración autonómica y desde la Unión Europea, con proyectos experimentales como los Equal. Esta lógica experimental hace que la gran mayoría de los programas sean temporales. Este es el modelo creado y promovido por Francia (de hecho, en Francia se acuñó el término “exclusión social”), que les ha llevado a un sofisticado modelo de dispositivos múltiples que, sin embargo, no han conseguido evitar la crisis social en la que el país se halla inmerso. Más allá del RMI (Renta Mínima de Inserción) en el país vecino se ha construido a lo largo de los años toda una serie de dispositivos y estatutos de inserción como los ZEP, DSQ, DSU, etc., que finalmente constituyen una red, un laberinto, una maraña en la que quien acude acaba finalmente atrapado sin poder salir. Así, según Richard Roche

La inserción ha dejado de ser esa fase transitoria, ese momento de pasaje con un antes y un después, para convertirse en un estatuto de pleno derecho. He aquí una nueva forma de exclusión...de la esfera del empleo ordinario, y una nueva posición social: estar en inserción por no estar insertado o, mejor aún, integrado (Roche, en Karsz, 2004:125).

Todo este esfuerzo tecnocrático no ha conseguido frenar la crisis social: recordemos las protestas vividas en época reciente a causa de la nueva ley para flexibilizar el empleo que protagonizó el movimiento estudiantil hasta lograr frenarla, o los disturbios en los “banlieu” o barrios del extrarradio; sin dejar de mencionar que estos problemas tienen como abanderados a los nietos y nietas de inmigrantes de origen argelino y marroquí que reclaman su derecho a la igualdad con el resto de franceses, movimientos tales como los “Indigènes de la Republique” que basan sus reivindicaciones en la recuperación de la memoria histórica del periodo colonial². Dado que España aún se encuentra en un momento histórico distinto en cuanto a su desarrollo económico y social, creemos que es importante observar y analizar lo que ocurre en otros contextos europeos. En concreto en el barrio del Puche, la historia de migración procedente de Marruecos, por ejemplo, apenas tiene unos nueve o diez años, y los hijos más mayores aún están terminando sus estudios y tienen la ilusión de hacer valer sus títulos españoles en igualdad de derechos.

c) El desajuste entre los tiempos burocráticos y los tiempos sociales

Es necesario plantearse los inconvenientes que esta lógica de la temporalidad en los programas de intervención tiene. Uno de los inconvenientes principales es el desperdicio de capital humano invertido en la zona, personas que han logrado conectar y empatizar con la población del barrio. Ese capital humano es fundamental, es la piedra angular sobre la que se pueden conseguir programas exitosos. Sin embargo, existe un desajuste manifiesto entre los tiempos sociales y los tiempos burocráticos de la administración. Desde la burocracia administrativa se plantean programas de corta duración, de seis meses o un año. El problema

² El movimiento “Indigènes de la Republique” o “indígenas de la República” protesta contra la situación desfavorecida en la que viven los descendientes de inmigrantes argumentando que siguen siendo tratados como si aún estuvieran en un régimen colonial, como si fueran vistos como “indígenas”, con menos derechos que el resto de la población.

es que, cuando el capital económico y humano empieza a rentar, se acaba la inversión, se acaban las subvenciones. A este inconveniente se le suma la desmotivación progresiva de los vecinos y vecinas de la zona, que observan la llegada constante de programas y profesionales para dar solución a los problemas de barrio, sin que esto se traduzca en una mejora real de su calidad de vida.

Nosotros pensamos que los proyectos sociales o duran como mínimo 15 años o esto no sirve para nada. Bueno, sirve para algo; o sea, si tú tienes el techo mal en tu casa y le pones un plástico, por lo menos en 15 días no te llueve, pero el plástico te va a solucionar poco. Pero estos son los parches que muchas veces se hacen desde las administraciones con todas estas cosas (miembro del movimiento vecinal en San Martín de Porres)

Los tiempos de transformación social no entienden de legislaturas de cuatro años ni de plazos de subvenciones, y eso debiera ser tenido en cuenta.

d) Delegación de la ejecución de las políticas públicas contra la pobreza en el tercer sector

La mayoría de las políticas públicas de lucha contra la exclusión social, dirigidas a los sectores más desfavorecidos de la población, han sido delegadas en el tercer sector. Las razones que suelen alegarse para que se produzca tal delegación es que se consigue una mayor flexibilidad y eficacia. Pero es indudable que esta delegación de las políticas también introduce una lógica de competitividad entre las entidades candidatas a ejecutarlas. Y son muchos los esfuerzos invertidos en este ejercicio de competencia: las entidades se ven forzadas a mostrar su eficacia y su legitimidad en la zona para asegurar así la continuidad de las subvenciones.

El tema de las entidades privadas, cuando cogen cierto status ya, más que al interés de los objetivos, va al interés de la subsistencia de la propia asociación, de la propia entidad. Es

decir, que se pierden un poco los objetivos.... En la parte económica, va todo más a sueldos que a los objetivos... claro, la inversión va a ser en personal que trabaje, pero yo creo que al final se reforman un poco los objetivos. No recaen tanto en el objetivo general..., sino en la pervivencia de la propia entidad (profesional de la administración)

La lógica de la intervención social debería ser contraria a estas formas de competitividad generadas por el sistema de subvenciones y delegación.

e) La necesidad de coordinación técnica y política

La competencia existente entre las entidades privadas, que gestionan fondos públicos para luchar contra la exclusión en nuestros barrios, también afecta de una forma negativa a los procesos de coordinación interinstitucional. En las administraciones públicas existe este problema de coordinación: la división de una administración en áreas de actuación provoca, a veces, que estas áreas trabajen independientemente, sin conocer los que sus propios compañeros y compañeras de la misma administración están haciendo en la zona. A este respecto es importante destacar el esfuerzo que se está llevando a cabo desde la Junta de Andalucía con la puesta en marcha de un proceso de Intervención Coordinada en ZNTS, en el que están implicadas varias Consejerías. Y es que no son pocos los técnicos y técnicas que perciben la coordinación y el trabajo en red en el nivel político como una mera declaración de intenciones, sin contenido práctico. Mientras que se percibe la coordinación a nivel técnico sólo como contactos puntuales entre entidades y profesionales para solucionar problemas específicos que afectan a los usuarios y usuarias, y no como un instrumento que permita mejorar las tareas de planificación y evaluación.

En general, hay un consenso entre los y las profesionales en que la coordinación efectiva mejoraría los resultados que se obtienen en los procesos de intervención social en ZNTS.

Yo estoy convencido de verdad que, si nosotros sumamos el número de recursos públicos que se ponen para una zona determinada y para una ciudad determinada, de todas las administraciones y, si eso se hace en coordinación, obviamente los resultados serían mucho mejores de lo que son hasta ahora (profesional de la administración)

El problema es que las dificultades para poner en marcha estos procesos de coordinación (competencia por los recursos, supuesta pérdida de autonomía, etc.), que ya han sido ensayados en programas europeos y otras iniciativas locales, hacen que las personas que trabajan sobre el terreno vean con escepticismo tales iniciativas.

f) La necesidad de romper con la dicotomía exclusión-inclusión

Por último, sería muy importante replantearse el modo en el que se están utilizando los conceptos con los que se trabaja en la zona. En ocasiones, desde las administraciones y otros agentes de la intervención social, parece presentarse de manera simplista el modelo exclusión-inclusión y sería necesario avanzar hacia un modelo que muestre un abanico más amplio de opciones. Un modelo en el que la “inclusión” (tal y como se plantea desde muchos ámbitos: disponer de un empleo y de un título formativo, de una familia “estructurada”, etc.), no sería más que una de las opciones, y no necesariamente la más atractiva. Debido a la “irresponsabilidad social” de algunas empresas, a veces disponer de un empleo sólo es garantía de precariedad e inseguridad. Como denuncia Zygmunt Bauman (2005), la “ética del trabajo” es un mecanismo de diferenciación entre el “pobre digno”, aquel que posee un trabajo o al menos se esfuerza en buscarlo; y el “pobre indigno”, aquel que ni dispone de un empleo ni lo busca porque “prefiere” vivir de las ayudas, aquel está instalado en una “cultura de la dependencia”.

(...) en un mundo que ya no necesita más trabajadores... la ética del trabajo es esencial para desacreditar la idea de “dependencia”. La dependencia se ha transformado en una mala

palabra. Se acusa al Estado benefactor de fomentarla, de elevarla al nivel de una cultura que se autoperpetúa: y este es el argumento supremo para dismantelar ese Estado (Bauman, 2005:125)

Sería bueno, entonces, cuestionarse la forma en que se están utilizando estos conceptos (inclusión/exclusión) e incorporar los puntos de vista de las personas afectadas.

g) La ruptura entre la esfera política y económica

En la actualidad es evidente que se ha producido una ruptura entre la esfera política y la económica. La evolución de la economía de mercado (el sistema capitalista o como queramos llamarlo) ha provocado que las empresas, para aumentar sus ganancias, no necesiten más trabajadores sino todo lo contrario, cuantos menos mejor (Bauman, 2005). Según Michel Autès y Saül Sarzs (2004), la tarea de las políticas sociales en este contexto es lograr un compromiso de equilibrio entre el crecimiento económico y unos niveles de exclusión que no deriven irremediabilmente en el estallido del conflicto social.

Desde nuestro punto de vista, es necesario ir más allá y prevenir problemas futuros tomando las riendas del problema real desde ahora mismo, buscando sus verdaderas causas y actuando de forma conjunta. La búsqueda del modo más adecuado para hacerlo es algo que compete al nivel político, a la esfera económica, a los y las profesionales de lo social y a la ciudadanía en su conjunto. Construir y compartir espacios de reflexión y debate en el que participen todos estos colectivos no es, como muchas veces se piensa, una pérdida de tiempo, sino una oportunidad que no se debe desaprovechar para mejorar los procesos que se llevan a cabo en las zonas.

4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN SAN MARTÍN DE PORRES (CÓRDOBA), EL PUCHE (ALMERÍA), LOS ASPERONES (MÁLAGA) Y LAS BARRIADAS DE LA PIÑERA Y EL SALADILLO (ALGECIRAS)

Como avanzábamos en la Introducción, un segundo nivel de concreción y un elemento imprescindible a tener en cuenta en el análisis de las políticas públicas, es contar con datos sobre la evolución histórica de su aplicación en contextos concretos, en nuestros barrios.

Una breve descripción de esta evolución histórica nos permitirá observar cuáles son los antecedentes de los distintos programas, qué prácticas son realmente novedosas y cuáles no, cuál es el espacio cronológico que cada agente y proyecto ocupa, etc.

Para ello, tras exponer un marco general del desarrollo de las políticas públicas en nuestro país, haciendo hincapié en los cambios que se han producido en el ámbito europeo, estatal y autonómico desde los últimos años del franquismo; describimos cómo se han ido concretando y aplicando en cuatro ZNTS andaluzas: la barriada San Martín de Porres en Córdoba, El Puche en Almería, Los Asperones en Málaga y las barriadas de La Piñera y El Saladillo en Algeciras. Con el objeto de que esta reseña histórica sea lo más clara posible la hemos estructurado en cinco áreas: Urbanismo, Empleo, Educación, Salud y Participación Ciudadana.

4.1 Historia del marco estructural de políticas públicas en ZNTS

En los últimos años del franquismo, entre 1960 y 1975, España comienza a despertar de la crisis económica sufrida en la posguerra, aunque sigue sumida en el aislamiento político internacional. Es una época en la que sigue habiendo un fuerte movimiento migratorio externo e interno: cada vez más personas salen del campo para ir a vivir a las ciudades, lo que provoca un fuerte crecimiento urbano y la creación de nuevos barrios.

Con la muerte de Franco en 1975 se inicia la transición democrática en nuestro país, se aprueba una constitución democrática en 1978 y comienza la construcción del llamado Estado de la Autonomías. En 1981 se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía, iniciándose la transferencia de competencias desde el Estado hacia la comunidad autónoma.

En el periodo comprendido entre 1982 y 1986 asistimos a una época de recuperación económica y pleno empleo. Es la época dorada de la economía española. El modelo teórico del Estado de Bienestar parece acercarse cada vez más a la realidad. Se extienden los derechos civiles y sociales y comienza a crecer enormemente el número de estudiantes que acceden a la universidad. Con el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, en 1986, se pone fin al aislamiento internacional.

En Andalucía se crea en 1984 la Comisión Delegada de Bienestar Social en Andalucía, germen de la actual Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. En el año 1988 se crea el primer instrumento legislativo en materia de servicios sociales en nuestra comunidad: la Ley de Servicios Sociales de Andalucía (Ley 2/1988).

A finales de la década de los 80, comienzan a aumentar las tasas de desempleo y, poco a poco, este fenómeno va consolidándose como una realidad estructural. Los problemas con las

drogas crecen al mismo ritmo y el consumo de heroína se convierte en una preocupación nacional. Las personas toxicómanas empiezan a formar parte del paisaje urbano de las ciudades españolas. Los barrios obreros periféricos son los lugares donde la venta directa y el consumo son más visibles.

En 1989 se crea el Plan de Barriadas de Actuación Preferente (PBA, Decreto 202/1989) y en 1992 se le dota del rango de Dirección General. En 1993, a través del PBAP comienza a lanzarse una línea de ayudas y subvenciones específicas a entidades públicas y privadas. Son subvenciones que provienen de fondos de la Junta de Andalucía, la Comunidad Europea y los ayuntamientos.

En 1996 nace la Consejería de Asuntos Sociales (Decreto 396/1996), donde se integra el PBAP. La denominación de esta Consejería cambia en la última legislatura andaluza (2004-2008), pasando a llamarse Consejería para la Igualdad y Bienestar Social

En junio del año 2000, se celebra el Consejo Europeo de Lisboa y Feira, en el que se decide que cada estado miembro debe elaborar, dentro del marco definido, un Plan Nacional de Inclusión Social de dos años de vigencia. En diciembre de ese mismo año se celebra el Consejo Europeo de Niza en el que se aprueban los objetivos europeos en la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Dentro de estos objetivos, se definen las líneas de trabajo y subvenciones que llevará a cabo la Unión Europea para la transformación social de las regiones con mayores necesidades.

Entre los años 2000 y 2006, se aplica la primera partida de Fondos Estructurales de la Unión Europea para la Igualdad Social. En este momento, Andalucía es considerada una región “Objetivo 1”, es decir, preferente en cuanto a su transformación social, y por tanto en la recepción de inversiones de la UE.

El primer Plan Nacional para la Inclusión Social se desarrolla entre 2001 y 2003. En este Plan se intentan hacer coincidir las fechas con la programación europea. En diciembre de 2001 se celebra el Consejo de Laeken. Se presentan los Planes Nacionales de Acción y se introducen cambios en los objetivos: mayor énfasis en la igualdad de género, en la inmigración, y se plantean los objetivos para el 2010. En julio de 2003 hay una nueva ronda de Planes Nacionales de Acción. Se elaboran 15 Planes (uno por cada estado miembro) para el periodo 2003-2005. El II Plan Nacional de Inclusión Social se desarrolla entre 2003 y 2006.

En las ZNTS andaluzas se aplican varios proyectos europeos. En las barriadas que analizamos se desarrolla el Proyecto EQUAL Andalucía-Estrategias para el empleo (2003-2005) y el Proyecto EQUAL Atenea (2005-2007).

4.1.1 Historia de las políticas públicas contra la exclusión social en San Martín de Porres y barrio del Guadalquivir

4.1.1.1 Urbanismo y vivienda

En 1953, con la inauguración del puente de San Rafael, la ciudad de Córdoba comienza a expandirse hacia el sur, en el margen izquierdo del río Guadalquivir. Con los años se va configurando en esta zona el Distrito Sur.

El Distrito Sur de Córdoba comprende cuatro barrios: Campo de la Verdad, Fray Albino, Barrio Guadalquivir y Sector Sur. En fechas recientes a una parte del barrio del Sector Sur se le conoce como barriada San Martín de Porres. Esta zona, la parte alta del Sector Sur, conocida también como El Cerro y colindante con el barrio del Guadalquivir, conforma un área en la que se está desarrollando un proyecto de rehabilitación integral, en el que participan la Administración Autonómica y el Ayuntamiento de la ciudad.

Cuando se construye, en aquellos años de posguerra, el Distrito Sur comienza a ser habitado por personas provenientes de la emigración rural y familias jóvenes. En el área San Martín de Porres, en concreto en la calle Torremolinos, se construyen viviendas para solucionar los problemas de alojamiento de familias con bajos ingresos y provenientes de entornos chabolistas. Las primeras viviendas de la calle Torremolinos son entregadas, en régimen de propiedad diferida, en 1963. Hay que señalar que la construcción de las viviendas no lleva aparejada la urbanización de los espacios públicos. Es a finales de la década de los 70 cuando comienzan a realizarse obras de urbanización en algunas calles del Sector Sur (c/Lebrija, Aparcamiento Pasaje Bujalance, etc.) y a construirse los diversos equipamientos del barrio. En 1978 se inaugura la iglesia San Martín de Porres, entre la calle Torremolinos y la calle Motril, hasta entonces los oficios religiosos se habían desarrollado en la capilla del Instituto Averroes (construido en 1972).

A mediados de los años 80, se construyen los primeros edificios del Polígono Guadalquivir. Este barrio, colindante con la barriada San Martín de Porres, se convierte en el límite urbano del municipio de Córdoba hacia el sur.

Los equipamientos sociales del distrito continúan desarrollándose en la década de los 80. En 1986 se construye en la calle Motril el Centro Cívico del Distrito, junto a la iglesia San Martín de Porres. En el edificio se instalan los Servicios Sociales Municipales. En ese mismo año, se arregla la Plaza de la Unidad, en el Sector Sur bajo, donde en la actualidad se instala un popular mercadillo dos días por semana.

Mientras tanto, las zonas de la barriada más deprimidas socialmente, como es el caso de la calle Torremolinos, especialmente afectadas por problemas como el aumento del paro y del consumo de drogas, continúan en un proceso de degradación urbanística. En 1990 se hace un primer arreglo de la calle, pero los vecinos y vecinas reclaman una acción más profunda. A raíz de estas demandas vecinales, en 1994 el Ayuntamiento le encarga al arquitecto municipal, Rafael Pérez, un proyecto de rehabilitación de la calle. Este estudio se realiza, pero nunca se lleva a cabo. Aunque las malas condiciones de habitabilidad afectan a toda la calle en general, en algunos bloques de viviendas el problema se agudiza. En estos años las asociaciones vecinales llevan a cabo una intensa labor de denuncia de estas situaciones. En 1999 el bloque 35 de la calle es derribado por este motivo.

En el año 2002, en virtud de un acuerdo suscrito entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Córdoba, comienza la rehabilitación integral de la barriada San Martín de Porres. Este proyecto, que aún continúa ejecutándose, está coordinado por una Oficina de Rehabilitación y comprende tanto la rehabilitación de los edificios como la urbanización de los espacios públicos.

En el año 2007, a partir también de demandas vecinales, el Ayuntamiento acuerda el cambio de denominación del Polígono Guadalquivir, que pasa a llamarse Barrio Guadalquivir. Según los colectivos de la zona y las asociaciones vecinales, la palabra “polígono” tiene connotaciones negativas y es más aplicable a áreas industriales que residenciales.

4.1.1.2 Empleo

Las políticas públicas de lucha contra la exclusión social en materia de empleo no empiezan a desarrollarse de un modo específico en ZNTS hasta finales de la década de los 90. Hasta entonces, para estas zonas y sus habitantes se habían desarrollado políticas de corte asistencialista y, en cuanto al empleo, se esperaba que pudiesen hacer uso de las mismas estructuras que la Administración ponía a disposición del conjunto de la población, sin tener en cuenta la posición de desventaja que se sufría en estas zonas en relación al mercado laboral, los niveles formativos, etc.

Aun así, algunos colectivos y asociaciones intervienen de diversos modos para mejorar los niveles formativos de la población adulta y aumentar, de ese modo, las posibilidades de encontrar un empleo por parte de los vecinos y vecinas de la barriada San Martín de Porres. La Asociación Vecinal La Unidad, por ejemplo, pone en marcha programas de educación de adultos en 1978, programas que luego son asumidos por la administración autonómica; en la iglesia San Martín de Porres se imparten clases para obtener el carné de conducir dirigidos a la población de la calle Torremolinos; los Servicios Sociales Municipales organizan a mediados de los 90 algunos talleres de Formación Profesional en las dependencias del antiguo comedor del colegio Santa Teresa, etc.

En 1997 se planifica un Proyecto Integral para la calle Torremolinos, en el que pretenden actuar de forma conjunta la Diputación Provincial, el Ayuntamiento y la Junta de Andalucía. Dentro de este proyecto, que se dota de una Comisión Social en la que tienen cabida diversos

colectivos y asociaciones vecinales, se crea un Programa Sociolaboral. Este proyecto y la Comisión desaparecen en el año 2000 y sus resultados nunca han sido evaluados.

En 1999, mediante subvenciones del Fondo Social Europeo y promovido por el Servicio de Barriadas de la Consejería de Asuntos Sociales (actualmente Consejería para la Igualdad y Bienestar Social), se pone en marcha el Proyecto SURGE (Servicio Unificado de Renovación y Generación de Empleo). De la gestión del Proyecto SURGE en Córdoba se encarga la Asociación de Educadores Encuentro en la Calle. Esta asociación, que se formaliza en 1996, venía trabajando desde 1990 en diversos proyectos de intervención socioeducativa con familias del entorno de la calle Torremolinos. El SURGE, en la actualidad se desarrolla en las ocho provincias andaluzas, y su objetivo fundamental es la inserción sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social que habitan en las distintas ZNTS de la comunidad autónoma. El proyecto se articula en dos áreas: Orientación e Inserción Sociolaboral y Promoción y Desarrollo Socioeconómico. Su principal instrumento son los itinerarios de inserción. Al poco tiempo, la Consejería de Empleo se implica en este proyecto integrando los dispositivos SURGE en la Red Andalucía Orienta.

A través del proyecto SURGE, en el año 2000 la Asociación Encuentro en la Calle pone en marcha la empresa de Inserción Sociolaboral SUPLÁ S.L. Esta empresa comparte con el SURGE el objetivo de la inserción sociolaboral de las personas en situación de exclusión y se ha convertido en una de sus herramientas fundamentales. La actividad de la empresa abarca diversos ámbitos, desde la conservación de inmuebles a la asistencia en escuelas infantiles.

En el año 2003, la Consejería de Empleo pone en marcha el programa Unidades de Barrio; un programa del Servicio Andaluz de Empleo, que gestiona la Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo. Las Unidades de Barrio tienen como objetivo captar población no activa para su acercamiento a los recursos y dispositivos del SAE. Para ello tiene cinco áreas de

trabajo: investigación (analizar las causas y factores que llevan a la exclusión social); dinamización; difusión de los recursos, dispositivos y programas entre los colectivos prioritarios; información y derivación y, por último, colaboración con otros dispositivos y recursos SAE.

En el periodo comprendido entre 2003 y 2005, y también con financiación del Fondo Social Europeo, se desarrolla el proyecto EQUAL Andalucía-Estrategias para el empleo en el barrio del Guadalquivir y en el entorno de la calle Torremolinos. Los objetivos principales de este proyecto vuelven a ser la inserción sociolaboral y la mejora de la “empleabilidad” de las personas que residen en ZNTS. La principal novedad de este proyecto, que se pone en marcha en 10 zonas de siete provincias andaluzas (excepto Granada), es el intento de coordinar las acciones de diversas entidades públicas y privadas para alcanzar dichos objetivos. Entre las entidades que trabajaron en este proyecto en la ciudad de Córdoba se encontraban la Consejería de Asuntos Sociales, la Consejería de Empleo, la Asociación Encuentro en la Calle, Mujeres Progresistas, Unión Romaní, la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión, etc. Es interesante destacar que Andalucía Acoge, una de las entidades que colaboraba en el proyecto, tuvo que ampliar su zona de actuación al no encontrar suficientes personas de origen extranjero y en situación de exclusión allí.

Entre los años 2005 y 2007, recogiendo el testigo del proyecto EQUAL Andalucía, se desarrolla en la zona el proyecto EQUAL Atenea. En este proyecto se insiste en los mismos objetivos: posibilitar la inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión social, poniendo especial énfasis en un enfoque integrado de igualdad de género y en profundizar en los mecanismos de trabajo en red entre diversas instituciones y entidades privadas. Sus tres ejes de acción son los itinerarios de inserción personalizados, el desarrollo de la inteligencia emocional y el fomento del autoempleo y el desarrollo económico territorial.

4.1.1.3 Educación

El primer centro educativo de la barriada San Martín de Porres es el colegio Santa Teresa, que se instala en la calle Torremolinos en el año 1965, dos años después de que fueran entregadas las primeras viviendas. Poco tiempo después se construye el colegio Jerónimo Luis de Cabrera, todavía funcionando, en la calle Cañete de las Torres.

Con la construcción de nuevas viviendas en la calle Motril y adyacentes, la demanda de plazas escolares aumenta. En el año 1972 comienzan a funcionar los colegios Albolafia y Guadalquivir y el Instituto Averroes. Estos tres centros educativos se construyen en la trasera de la calle Motril y conforman en esa época el límite urbano del municipio de Córdoba. Con la construcción del barrio del Guadalquivir, estos centros constituyen una barrera entre el Sector Sur y el nuevo barrio. En la actualidad se han abierto dos accesos y está previsto que se abran dos más entre ambos barrios, cuyos habitantes en muchas ocasiones mantienen entre sí fuertes vínculos de parentesco, de amistad, comerciales, etc. En 1974, después de la construcción de estos tres centros escolares, desaparece el colegio Santa Teresa, dejando en la calle Torremolinos el edificio del comedor donde, en 1999, se instalará la Asociación de Encuentro y Ayuda al Toxicómano (ADEAT) hasta que tuvo que abandonarlo por presiones vecinales en 2003.

Ante la constatación del bajo nivel formativo de la población adulta, en relación al resto de la ciudad, en 1978 la Asociación de Vecinos La Unidad comienza a desarrollar programas de educación de adultos. Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Junta de Andalucía se hace cargo de la educación de adultos.

Una preocupación constante de las administraciones y las distintas asociaciones que actúan en la zona ha sido la falta de adaptación de la educación formal y los centros escolares a las características de la población. Por este motivo desde mediados de la década de los 80

comienzan a aparecer en la zona acciones educativas cuyo medio principal es la calle. Aproximadamente, en el periodo comprendido entre 1985 y 1995 surgen equipos de educadores y educadoras de calle en el Ayuntamiento y en la Parroquia San Martín de Porres (coordinados a través de Cáritas Diocesana). Estos equipos de educadores y educadoras pretenden traspasar la barrera de los centros escolares y la educación formal, realizando sus tareas educativas en el contexto más cercano de los jóvenes de la barriada: la calle. En la actualidad los Servicios Sociales Municipales cuentan con tres educadoras comunitarias para el Distrito Sur y el equipo de educadores de Cáritas ha desaparecido.

En 1996 un grupo formado por personas que venían trabajando a través de Cáritas, de experiencias de voluntariado y vecinos y vecinas de la propia zona en tareas de educación de calle desde 1990 constituyen la Asociación de Educadores Encuentro en la Calle. A través de ella se gestionan varios programas de acción educativa (Intervención en contextos sociofamiliares de exclusión, véase el apartado de Servicios Sociales) y de inserción laboral (Proyecto SURGE, véase apartado de Empleo) en la actualidad.

Todos los centros educativos de la zona llevan a cabo programas de compensación educativa y colaboran con asociaciones de la zona. Por ejemplo, la Asociación en Defensa del Adolescente Marginado (ADSAM) colabora desde el año 2005 con el IES Averroes en un proyecto de prevención del absentismo. La Asociación Encuentro en la Calle colabora habitualmente con el colegio Albolafia, el Programa Unidades de Barrio lleva un proyecto de información sobre el mundo del trabajo en los institutos del distrito, etc.

4.1.1.4 Igualdad y servicios sociales

En materia de igualdad y servicios sociales son muchos los proyectos, las entidades y los programas que han pasado por el barrio del Guadalquivir y la barriada San Martín de Porres. Hasta finales de los 90, la mayoría de estos programas habían tenido un carácter puntual, muchas veces sujetos a subvenciones de las administraciones públicas. Hacer una relación de todos ellos sería prácticamente imposible, en muchos casos las asociaciones han desaparecido o han cambiado de actividad y no existe ningún archivo de la documentación producida durante la ejecución de estos proyectos. Pareciese como si en cada nuevo proyecto se hubiese partido de cero. Aunque es muy difícil hacer una evaluación de todas estas actuaciones, se puede decir que la inversión en capital humano y económico realizada a través de estos proyectos puntuales no logró construir una estructura permanente que asegurase la calidad de vida en la zona. La única estructura permanente de lucha contra la exclusión en la barriada ha sido la red de autoayuda tejida por los vecinos y vecinas de la zona.

Después de que la Obra Social Cordobesa Huertos Familiares entregara los pisos en 1963, los primeros intentos dirigidos a mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres de la barriada parten de colectivos cristianos. Así, desde 1978 en la parroquia San Martín de Porres se llevan a cabo algunos programas dirigidos a la promoción social de la población (cursos para obtener el carné de conducir, educación de adultos, etc.).

En los años 80, en plena transición democrática, comienzan a desarrollarse las políticas del bienestar por parte de la Administración. Hasta entonces, estas tareas se delegaban casi en exclusiva a las estructuras de la Iglesia. En esta década se aprueba la Ley de Servicios Sociales de Andalucía (Ley 2/1988) y se crea el Plan de Barriadas de Actuación Preferente

(Decreto 292/1989). A través de estos instrumentos se planifican y ejecutan nuevos programas, se lanzan líneas de subvenciones dirigidas a la promoción de la zona y comienzan a consolidarse estructuras de trabajo social.

En 1986 se construye el Centro Cívico del Distrito Sur en la calle Motril y allí se instalan los Servicios Sociales Municipales. En la actualidad el centro cuenta con un equipo formado por seis trabajadoras sociales, tres educadoras comunitarias, un auxiliar administrativo y una directora.

Uno de los programas de más largo recorrido, y dirigido al aumento de la calidad de vida en la barriada es el Programa de Intervención en Entornos Sociofamiliares de Exclusión, financiado por la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y gestionado por la Asociación Encuentro en la Calle. Este programa, activo desde el año 1990, ha trabajado con familias de la calle Torremolinos, el barrio del Guadalquivir y los barrios de Palmeras y Moreras. El programa tiene cuatro líneas de intervención: Trabajo con familias (ámbito de la salud, ámbito educativo, ámbito judicial y ámbito formativo y laboral); Intervención socioeducativa con mujeres; Intervención socioeducativa con niños/as y jóvenes e Intervención socioeducativa con padres y jóvenes (Corpas y García, 2006).

Como señalamos anteriormente, en 1997 se planifica un Proyecto Integral para la calle Torremolinos, en el que pretenden actuar de forma conjunta la Diputación Provincial, el Ayuntamiento y la Junta de Andalucía que desaparece en el año 2000 sin que sus resultados hayan sido evaluados.

En 1999 comienza el programa “Espacios positivos de igualdad”, que pretende la promoción social de las mujeres y, a través de ellas, la transformación en positivo de la zona.

Es muy importante señalar que la propia naturaleza del trabajo social impide delimitar

claramente las funciones de cada profesional o proyecto en áreas. En este apartado hemos tratado de describir algunas de las intervenciones más importantes en la zona en materia de servicios sociales e igualdad, pero sólo con una intención clarificadora. La tarea de síntesis y clasificación es muy difícil ya que los y las profesionales de lo social en esta zona intervienen siempre en otras áreas ya sea aconsejando a sus usuarios/as, derivando a otros profesionales, etc. Sirvan como ejemplos los casos de las educadoras de familia que tratan temas de vivienda, las trabajadoras sociales dedicadas a la reforma edificatoria y urbanística que tratan temas de formación o las orientadoras profesionales que tratan temas de salud.

4.1.1.5 Salud

Los vecinos y vecinas del barrio del Guadalquivir y de la barriada San Martín de Porres reciben asistencia sanitaria en el Centro de Salud Polígono Guadalquivir, construido en 1990 junto a la iglesia Santa Luisa de Marillac. Hasta esa fecha tenían que desplazarse al Centro de Salud situado en la avenida de Cádiz, en el Sector Sur bajo, o al Hospital Provincial.

La Cartera de Servicios que se prestan en este Centro de Salud es la misma que la que se desarrollan en cualquier centro de salud en Andalucía. Sin embargo, al igual que sucede en otras ZNTS, el personal del centro realiza algunas actuaciones que no se llevan a cabo en otros barrios. Una de ellas consiste en visitar a familias con menores para recordarle la importancia de mantener hábitos saludables y cumplir con el calendario de vacunas; en ocasiones, y siempre con el consentimiento del padre o la madre, la vacunación se realiza en el propio domicilio. En el año 2007 profesionales de este Centro de Salud han iniciado un plan para intentar coordinar sus actuaciones con las de otras entidades e instituciones.

También las propias educadoras y trabajadoras sociales del Ayuntamiento y de otras instituciones y entidades privadas llevan a cabo una labor de sensibilización y fomento de hábitos saludables. Es habitual que algunas personas, sobre todo mujeres, de la barriada

soliciten a una de estas profesionales que le acompañe en sus visitas al Centro de Salud y a otras consultas médicas.

En este apartado es importante destacar también la creación en 1999 de la Asociación de Encuentro y Ayuda al Toxicómano (ADEAT). Esta asociación, que surge a través de la iniciativa de profesionales del Centro Cívico y personas voluntarias que venían trabajando en la zona, se instala y comienza su labor en un primer momento en el edificio del comedor del antiguo colegio Santa Teresa en la calle Torremolinos. Sin embargo, a raíz de la presión ejercida por vecinos y vecinas de dicha calle, la Asociación se ve obligada a trasladar su sede a otra zona y, a partir del 2003 se instala en la calle Almería en el Sector Sur bajo.

4.1.1.6 Participación ciudadana

Según el registro del Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba existen en el conjunto del Distrito Sur 109 asociaciones, peñas culturales y deportivas, etc. De este número, 16 corresponden a Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos/as y 7 a asociaciones vecinales.

La primera asociación vecinal del Distrito, la Asociación de Vecinos del Sector Sur La Unidad, se constituye en 1974, en los últimos años del franquismo y 33 años después mantiene su actividad.

Las otras asociaciones vecinales que han ido apareciendo en el Distrito han concentrado su actuación en alguno de los barrios que lo componen. Así, en 1990 se constituye la Asociación Amargacena en el Polígono Guadalquivir (hoy barrio del Guadalquivir) y la Asociación Puente Romano, que actúa en el Campo de la Verdad. En 1997, sin embargo, se organiza la Asociación Vecinal Margen Izquierda del Guadalquivir que pretende actuar en el conjunto del Distrito, pero su duración es corta y en la actualidad ha desaparecido.

En 1998, la Escuela de Magisterio de Córdoba, situada en la calle Priego de Córdoba del Sector Sur, cierra sus puertas y se traslada cerca del Hospital Reina Sofía. En el año 2002 la Universidad de Córdoba entrega esta infraestructura al Ayuntamiento. Una de las plantas del edificio es cedida a varios colectivos de la zona para que establezcan allí su sede y lleven a cabo su actividad. En la actualidad se conoce como Casa Ciudadana y constituye un lugar de encuentro para asociaciones y colectivos del Distrito.

Es importante destacar que, desde el año 2000, el Ayuntamiento de Córdoba ha puesto en marcha los Presupuestos Participativos con el objetivo de implicar al conjunto de la ciudadanía en la gestión municipal y profundizar en un modelo de democracia activa.

En el año 2006 se constituye la Asociación de Vecinos Nuevo Guadalquivir sin integrarse en la Federación de Asociaciones Vecinales de Córdoba Al-Zahara. Esta asociación surge de una plataforma vecinal que pretende impedir la construcción de un centro de la Federación de Asociaciones Cristianas de Andalucía (FACCA). Otros colectivos de la zona protestaron al considerar que dicha plataforma tenía tintes racistas. Finalmente, el centro de FACCA no se construyó en el barrio del Guadalquivir.

4.1.2 Historia de las políticas públicas contra la exclusión social en El Puche

4.1.2.1 Urbanismo y vivienda

El origen de la construcción del barrio se remonta a 1970, cuando unas lluvias torrenciales dejan a parte de la población de Almería sin casa. El 27 de julio de ese mismo año se firman las escrituras por las cuales el Ministerio de Vivienda adquiere el Cortijo Puche para edificar las nuevas viviendas. En mayo de 1971 comienzan las obras en el Puche Viejo, pero en 1973 hay un abandono de las obras por la empresa constructora adjudicataria, de tal forma que quedan paralizadas. Finalmente, en 1975 el hoy conocido como Puche Viejo queda definitivamente construido, y comienza la entrega de las viviendas.

En 1979 termina la construcción del Puche Sur (conocido como Huevos Fritos) y comienzan a entregarse las viviendas. En 1982 el Puche Norte (Pisillos o Cubitos) ya está construido, y así las tres promociones que componen hoy el barrio quedan conformadas como están en la actualidad. Se adjudican las viviendas en diciembre y se ocupan aproximadamente en un año. En 1983 el barrio está ocupado al completo.

Desde finales de los 80 y hasta hoy el abandono administrativo en materia de vivienda provoca numerosas protestas vecinales y reivindicaciones. Los problemas fundamentales son en primer lugar, los derivados del enclaustramiento urbanístico, que se traducen en luchas constantes por el soterramiento de las vías de tren que aíslan a la vecindad del resto de la ciudad; en segundo lugar, aquellos que tienen relación con las canalizaciones y alumbrado, que se van deteriorando y provocan serios problemas de salubridad, agravados por situaciones como la de vertidos de aguas fecales de otras zonas de la provincia de Almería en el barrio y en tercer lugar, la falta de control de los inquilinos de las viviendas de protección oficial favorece un traspaso irregular de las casas que, en ocasiones, acaba ocasionando

problemas de convivencia y seguridad al vecindario. Toda esta situación va creando una sensación de desconfianza en las administraciones y desgaste de los movimientos asociativos.

En la década de los noventa se construyen el polígono del sector 20 junto al Puche Norte en un descampado que utilizaban niños y niñas para encontrarse y jugar y el polígono La Celulosa en la zona Sur.

En el año 2005 queda construido el nuevo Estadio de los Juegos Mediterráneos, así como la rotonda y la carretera que mejora los accesos al Puche. En 2006 se instala la oficina de la Empresa Pública del Suelo Andaluz (EPSA) en el barrio. Tras décadas de abandono, la administración de la vivienda, ahora Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas, y en concreto, EPSA empiezan a intervenir sobre el terreno. Esta última comienza a registrar los datos de las viviendas para llevar a cabo su plan de intervención: regularizar la tenencia de las viviendas, rehabilitar los espacios más deteriorados, facilitar líneas de subvenciones para la mejora de los aspectos internos y comunes de las viviendas, y expropiar las casas del Puche Viejo para su reconstrucción, una reivindicación vecinal desde finales de los 80.

4.1.2.2 Empleo

En 1992 se llevan a cabo las primeras acciones por parte de Cruz Roja Almería, que consisten en cursos puntuales de formación para el empleo en el barrio.

En junio de 1998 un grupo de personas voluntarias preocupadas por la situación de paro que persiste en el barrio forman la Plataforma de Voluntarios Zahorí para llevar a cabo acciones de fomento del empleo. En este grupo de algo más de 20 personas se encontraban, entre otros, las Obreras de la Cruz, los párrocos destinados en el barrio, la trabajadora social del centro de salud, un juez, varios profesores, miembros de la parroquia y de Cáritas, residentes

del barrio, miembros de la asociación Alcalá, trabajadores de la guardería y del Ayuntamiento. Esta Plataforma crea una bolsa de empleo que comienza su andadura buscando colocar en el sector agrícola de la lechuga en la empresa Pulpí a personas del barrio. En un principio funcionan solamente a través del voluntariado y sin subvenciones públicas.

Un año más tarde, en diciembre de 1999, comienza en el barrio el programa SURGE (Servicio Unificado de Renovación y Generación de Empleo) de la Consejería de Igualdad, con subvención del Fondo Social Europeo. El SURGE es un proyecto cuyo objetivo es la inserción sociolaboral, dirigido a los colectivos más desfavorecidos y desarrollado en los barrios denominados ZNTS (Zonas con Necesidades de Transformación Social). Su instrumento principal son los itinerarios de inserción y se organiza en tres áreas: Orientación e Inserción Sociolaboral, y Promoción y Desarrollo Socioeconómico. En El Puche, los miembros del equipo profesional del dispositivo SURGE se integran en la plataforma de voluntarios Zahorí para coordinar sus acciones. Una de sus colaboraciones más importantes consiste en gestionar la realización de un sistema nuevo de creación de empleo a través de Zahorí. Para ello la Plataforma toma una nueva forma jurídica, y se constituye en Asociación Zahorí en enero del año 2000.

En diciembre de ese mismo año, fruto de este trabajo en común, nace la Empresa de Inserción Zahorí Serviagro, S.L que funciona con subvenciones a través del programa SURGE hasta que adquiere la suficiente entidad para trabajar con fondos propios. En este tiempo se diversifican las líneas de trabajo y pasan de la agricultura al área de los servicios, ampliando así la oferta de empleo para las personas del barrio.

A partir del año 2000, la Unión Europea empieza a subvencionar programas de igualdad en el acceso al empleo para El Puche. En el período 2001-2003 el Equal Nexos para el Empleo, a través del cual SURGE lleva a cabo sus propios programas de formación para el empleo; se

trata de una serie de medidas para sensibilizar contra la discriminación laboral. En este caso no es un programa específico para el barrio, sino para toda Almería. En el periodo 2003-2005 se pone en marcha el Equal Andalucía Estrategias para el Empleo, Formación y Redes que se desarrolla en el barrio, sobre todo a través del SURGE. Es el primero que trabaja directamente con la población del barrio.

En esta misma época la Delegación de Empleo comienza a intervenir directamente en el barrio a través del equipo de orientadores del programa Andalucía Orienta que son solicitados desde el dispositivo SURGE. Este programa funciona integrado en el SURGE entre el 2002 y el 2005. A partir de este año, los orientadores del SURGE son solicitados a través de fondos propios.

Un segundo momento de intervención de la Consejería de Empleo se da con la implantación de un nuevo dispositivo: las Unidades de Barrio, que llevan funcionando desde el 2004 hasta hoy, gestionadas por la Fundación Andaluza para la Formación y el Fomento del Empleo (FAFFE). El programa de Unidades de Barrio tiene como objetivo captar población no activa para su acercamiento a los recursos y dispositivos del SAE (Servicio Andaluz de Empleo). Para ello tiene cinco áreas de trabajo: investigación (analizar las causas y factores que llevan a la exclusión social), dinamización, difusión de los recursos, dispositivos y programas entre colectivos prioritarios, información y derivación y colaboración con otros dispositivos y recursos SAE.

En el periodo 2005 se desarrolla en el barrio el programa Equal Atenea, que finalizará en diciembre del 2007. Su objetivo es posibilitar la inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión social poniendo especial énfasis en un enfoque integrado de igualdad de género. Sus tres ejes de acción son los itinerarios de inserción personalizados, el desarrollo de la inteligencia emocional y el fomento del autoempleo y el desarrollo económico territorial. En

2006 comienza un nuevo Equal, esta vez a nivel de toda Almería, el Equal Bembea, con acciones de sensibilización para la contratación de personas en riesgo de exclusión social.

Es importante destacar que a partir de 2005 el dispositivo SURGE cuenta con un mediador intercultural para atender las necesidades de la población de origen marroquí. Su presencia es fundamental por el aumento de residentes de esta nacionalidad en el barrio cuyo acceso a los servicios de empleo se ve dificultado por el escaso dominio del idioma y desconocimiento del nuevo contexto.

A partir del año 2007 se crea en el barrio otro nuevo dispositivo de la Delegación de Empleo, la oficina propia de Andalucía Orienta. Es un programa general no específico de barrios denominados ZNTS y su objetivo es asesorar y orientar en la búsqueda, mantenimiento y mejora de empleo de la población. Lo gestiona FAFPE.

4.1.2.3 Educación

En el curso 1976-77 comienzan las clases del Colegio Público Puche, aunque aún no existen instalaciones de ningún tipo. De septiembre a diciembre, el profesorado da clase en las calles del Puche Viejo con incomodidades pero con gran colaboración de todo el vecindario. En enero de 1977 ya tienen aulas prefabricadas en el solar de lo que será el edificio del colegio y empiezan a dar allí las clases. Todas estas experiencias dan lugar a una comunidad educativa fuerte y cohesionada, y así en el curso siguiente, 1977-1988, la asociación de padres y madres adquiere protagonismo en el barrio y se convierte en la asociación que se encarga de los problemas comunes más allá del ámbito escolar, llegando a funcionar como si fuera una asociación de vecinos.

En noviembre de 1979 queda construido el edificio del Colegio Público Puche, y así el curso 1979-1980 transcurre en las nuevas aulas. En 1980 se entregan las viviendas del Puche Sur y

aumenta de forma importante la ratio de alumnado, sobre todo de preescolar. Ante esta nueva necesidad de espacio y plazas escolares, en el curso 1981-82 empiezan las obras para la construcción del nuevo colegio Río Andarax, que se ubicará en lo que actualmente es el módulo de infantil del colegio Puche. El alumnado adscrito a este nuevo colegio da clase en el CP Puche hasta que terminan las obras.

En el curso 1982-83 empiezan las clases en 8 aulas prefabricadas en el solar donde se va a construir el nuevo centro y empieza a funcionar con 8 unidades de EGB. Al mismo tiempo, con la ocupación del recién estrenado Puche Norte, se inician oficialmente las clases de un nuevo colegio de esta promoción: el Baró Soler. En un principio se imparten en las galerías comerciales. Durante ese curso habrá rechazo para ir a este colegio, las familias prefieren el CP Puche y el CP Andarax, que se ven masificados. Toda esta situación provoca en el curso 1983-84 un importante movimiento del alumnado que será repartido entre el CP Puche y el CP Río Andarax.

Finalmente, en el curso 1984-85, el CP Baró Soler queda conformado por 16 unidades tal y como contemplaba el Ministerio de Educación. En 1985 terminan las obras en el CP Andarax. Se añaden dos unidades de EGB, de tal forma que hay 10 unidades y aún funcionan los módulos prefabricados. En el colegio Puche se aprueba el proyecto "Puche 85" por el cual empieza a ser Centro de Compensatoria o CAEP (Centro de Actuación Educativa Preferente). Desde entonces hasta ahora hay Compensatoria, programa fundamental que tiene como objetivo paliar los déficits socioculturales del alumnado para luchar contra la exclusión social en el ámbito educativo.

También en 1984 comienza la Escuela de Adultos del Puche. En un principio se ubica en unos locales de planta baja del Puche Norte (Pisillos) y se trata de un Programa de Educación que no será Servicio con entidad propia hasta la Ley de Adultos de 1990. Un año más tarde,

en 1991, cambia de lugar y se instala en las galerías comerciales que habían albergado al colegio Baró Soler, donde sigue en la actualidad. A partir del 90 pasa a llamarse Centro de Educación de Personas Adultas, y en el 2005 cambia nuevamente su denominación a Centro de Educación Permanente. Las áreas de trabajo fundamentales son la alfabetización de adultos, conocida como Formación Básica a partir de la Ley del 90, la obtención del Certificado Escolar (hasta su extinción con la nueva ley educativa) y la preparación para el acceso a distintos niveles de educación: ESO, módulos de formación profesional y la universidad. En concreto, a nivel de barrio, los programas más demandados han sido la alfabetización, que incluye la preparación para obtener el carné de conducir, y a partir del 2000 los planes de interculturalidad, con la enseñanza de la lengua y cultura española para personas extranjeras. En el 2002 se introduce una reforma importante, que permite flexibilizar la oferta educativa de cada centro a las demandas y necesidades de la población local a la que atienden. Ello supone que, a demanda de la propia vecindad, se puede ampliar para dar por ejemplo cursos de informática, idiomas, acceso a la universidad, a ciclos formativos, teatro y actividades diversas.

En 1986 comienzan los LEAJ (Lugar de Encuentro y Actividades para Jóvenes): un programa que ha tenido especial importancia en el barrio y que ha supuesto un gran despliegue de medios materiales y humanos. Es la primera actuación del Ayuntamiento sobre el terreno en El Puche y tienen a su disposición las galerías donde hoy están ubicados entre otras, la Asociación Alcalá, un amplio equipo de educadores y el Plan Comunitario Puche. El objetivo del programa es la prevención de riesgos en población juvenil. El equipo trabajaba mañana y tarde. Por las mañanas se ocupaban de conocer el terreno, paseando y captando niños en los colegios, en la calle entre los absentistas, en las casas, organizando las actividades. Por la tarde hacen actividades, así como excursiones de fines de semana, talleres diversos y algunas actividades nocturnas. Su horario y presencia es muy amplio, incluyendo la época de

verano. Por todo ello se hacen muy populares y aún hoy, que ya no existe, la gente del barrio denomina a las infraestructuras y programas que allí se desarrollan “los LEAJ”. Este programa dura hasta 2004. En el curso 87-88 se decide que esté destinado no sólo a jóvenes sino también a menores, y llega a haber 7 educadores (5 de jóvenes y 2 de menores).

En aquel tiempo, las entidades que trabajan en el barrio, incluidos los LEAJ, deciden constituir los Equipos de Barrio para coordinar sus acciones. Se reúnen aproximadamente una vez al mes para organizar actividades conjuntas y la semana cultural del barrio. Estos equipos están formados, entre otros, por la asociación de tercera edad San Pedro y San Pablo, profesionales del Centro de Educación de Adultos, profesionales de los centros escolares, la ludoteca, etc. No es éste el único órgano que se crea con vistas a coordinarse; en mayo de 1990 se crea la Agrupación de Colectivos Puche, donde estaban incluidas varias entidades como la AVV El Ingenio, la AVV Alcalá, la Asociación La Colmena, la Asociación Juvenil La Mezquita, la Asociación ATLAS y Mare Nostrum. En el mes de noviembre solicitaron convertirse en interlocutor válido para las administraciones. Los esfuerzos de coordinación han sido, por tanto, una práctica común en la historia del Puche.

En 1987 se inicia oficialmente un nuevo centro escolar con cuatro unidades de preescolar junto al CP Baró Soler, que quedarán integradas dentro del colegio en 1989. Las dos unidades de preescolar del CP Puche pasan al CP Andarax, de tal forma que queda conformado por 16 unidades. En este mismo año comienza su andadura la Guardería La Alcazaba, dependiente en aquel momento de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales. En 1988 es transferida a la Consejería de Salud y Servicios Sociales, y dentro de ésta al Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS).

En 1989 los centros para educación de menores del barrio quedan conformados tal como hoy en día, tres centros escolares y una guardería. Comienza la Ludoteca de la Asociación Alcalá, con el objetivo de convertirse en un lugar abierto y lúdico que compense la escasez de espacios y posibilidades de ocio. Su idea es que quienes asistan se sientan parte del barrio a través de las actividades y juegos.

La población infantil que no acude a la escuela comienza a ser una preocupación básica. Por ello en 1992 se pone en marcha el programa de absentismo escolar a través del PBAP (Plan de Barriadas de Actuación Preferente). Se firma un convenio de colaboración entre la Consejería de Asuntos Sociales y la FARA (Federación de Asociaciones Romaníes Andaluzas) para abordar el seguimiento de la escolarización y absentismo en población gitana del barrio. Este trabajo se hace junto con la APG (Asociación para la Promoción Gitana), que llevaba desde 1983 desarrollando actividades en El Puche. Posteriormente, hacia finales de los 90, será la FAVA Espejo del Mar la que se encargue del programa de absentismo. En 1996 se funda Almotacín, una asociación formada por el vecindario y el profesorado del Río Andarax que impulsa diversos programas para mejorar la situación educativa y general del barrio, entre ellos toman el relevo del programa de absentismo, en un principio en colaboración con APG. En la actualidad es Almotacín la que se encarga del absentismo en el barrio.

En el curso 1994-95 el CP Río Andarax queda definitivamente ubicado en el edificio donde se encuentra actualmente y el curso siguiente pasa a ser Instituto de Educación Secundaria Río Andarax con la implantación de la LOGSE (los colegios pasan a denominarse Centros de Educación Primaria).

El aumento de población de origen marroquí también tiene repercusión en las aulas, y los problemas de comunicación con el alumnado que no dominan el idioma llevan a introducir en

el curso 1999-2000 el programa ATAL (Aulas Temporales de Adaptación Lingüística) en el colegio Puche y en los demás centros del barrio en la misma época.

En 2003 la Asociación Alcalá pone en marcha la Biblioteca. La idea era construir no sólo un lugar de estudio fuera de los muros de los centros educativos sino también un espacio de encuentro para jóvenes.

Otra iniciativa importante ha sido la Escuela de Verano, dentro del marco del PBAP, llevada en un primer momento por el colegio Puche, y desde 2003 hasta hoy por Almotacín. En ella se organizan actividades lúdicas y de repaso de los estudios, así como excursiones a la playa los meses de julio y agosto.

Desde el IES Río Andarax, único centro de Educación Secundaria Obligatoria del barrio, se han planteado dos líneas de actuación para avanzar en la lucha contra la exclusión. En primer lugar, desarrollar actividades para implicar a las familias en la vida del centro, con la filosofía de que la participación es un pilar básico; en segundo lugar, introducir módulos de formación profesional para aumentar las posibilidades de empleabilidad de su alumnado y reducir el riesgo de exclusión laboral.

En términos generales, se puede afirmar que la educación ha sido una de las áreas en las que se han concentrado gran parte de los esfuerzos de las políticas públicas destinadas a erradicar la exclusión social en el Puche.

4.1.2.4 Servicios Sociales

En el curso 1985-86 el área de intervención social del Ayuntamiento hace su primera entrada en el barrio con los LEAJ (Lugar de Encuentro y Actividad Juvenil). Se trata de una intervención de tipo educativo para la población juvenil, que posteriormente se extiende a la infantil (véase el apartado de Historia de las Políticas Públicas contra la exclusión social en el ámbito educativo).

En el año 1989 se inaugura el Plan de Barriadas de Actuación Preferente (PBAP). Se trata de un programa integral que tiene como objetivo sacar de la exclusión social a los barrios más deprimidos de Andalucía. El primer barrio y en principio único de Almería en beneficiarse de este Plan es El Puche. Abarca todas las áreas: becas de comedor, subvención de actividades extraescolares, programas de absentismo escolar, acciones para el empleo, etc.

En 1991 comienzan las primeras intervenciones de los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento a nivel específico del Puche. Además de todos los servicios generales que ya se venían dando, se instala una oficina para la trabajadora social en la zona de los LEAJ. Al principio acude un día a la semana, hasta que, como en estos momentos, su jornada de atención queda establecida en dos días a la semana. Una de las reivindicaciones vecinales ha sido que esté a diario pero no se ha conseguido. La trabajadora social lleva el programa SIVA (Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento) de atención primaria.

En 1993 comienza una nueva intervención específica de barrios con necesidades especiales, el Programa de Menores y Familia, hoy llamado Equipo de Zona. Se encargan de hacer un trabajo preventivo y asistencial a menores y familias en situación de riesgo social. La llegada de la inmigración también supone nuevas necesidades de atención, y a partir del 2000 la trabajadora social comienza a desarrollar el Programa de Atención a la Inmigración, que se

ocupa de las reagrupaciones y los informes de arraigo social para la población del Puche.

Por esta misma época, en 1991 se crea la figura de gerente del PBAP, y es entonces cuando entra Antonio Castillo a trabajar en el barrio, aunque no tendrá oficina ubicada en éste hasta un año después, en 1992. Conocido por la vecindad como “don Antonio”, se convierte en una figura muy conocida hasta que deja el cargo en 2006. En los primeros años del PBAP el único barrio de Almería que recibe la recién estrenada nomenclatura Barriada de Actuación Preferente es El Puche.

Lo que caracteriza el primer periodo del PBAP es que prácticamente todos los programas específicos contra la exclusión se llevan a través del Plan. Posteriormente serán las distintas delegaciones, según se van independizando y conformando hasta la composición actual, las que se harán cargo de algunos de estos programas según el ámbito de intervención (por ejemplo, los programas especiales para el absentismo serán asumidos por Educación, o la Delegación de Empleo introducirá programas propios para la lucha contra la exclusión en el terreno laboral). De este modo, en un primer momento las políticas de la Junta de Andalucía que se implementan en el barrio para luchar contra la exclusión están centralizadas a través del PBAP y la coordinación de los programas se hace a través de la figura del gerente, que está todos los días en el barrio. Posteriormente, según se van desligando las distintas delegaciones los programas van empezando a ser llevados por otros gestores y es cuando surgen los actuales problemas de coordinación. Cada vez hay más programas, más personas implicadas y más administraciones, así como más barrios que reciben el rótulo de ZNTS.

Por todo ello se impulsa desde la Delegación de Igualdad y Bienestar Social el Plan de Acción Coordinada de la Junta de Andalucía para ZNTS que configura nuevos instrumentos y protocolos de actuación para que haya una comunicación efectiva entre las distintas áreas. En la actualidad se encuentra en una avanzada fase de desarrollo.

4.1.2.5 Salud

En 1992 se construye el ambulatorio del Puche, hoy Centro de Salud, con financiación de la Consejería de Asuntos Sociales. La población del barrio antes acudía a otro Centro de Salud, el Virgen del Mar, que estaba situado fuera y les exigía un desplazamiento más largo.

Aunque en el área de Salud los programas son de tipo generalista y no existen planes específicos dedicados a la lucha contra la exclusión social, sí se adaptan las intervenciones al contexto.

En este sentido queremos destacar el modo de intervención de dos acciones concretas. En primer lugar, el “Programa de Niño Sano” que consiste en promover hábitos saludables para la infancia con el objetivo de prevenir el desarrollo de enfermedades. Incluye, por ejemplo, recomendaciones en cuanto a la alimentación o el cumplimiento de la campaña de vacunaciones. Es un programa general, como todos los del área de salud, no específico de ZNTS; pero el personal sanitario de estas zonas debe intervenir de forma específica para eliminar las reticencias de las familias para la vacunación. Así, cuando hay menores que no acuden a vacunarse, las enfermeras y trabajadoras sociales acuden a su casa para recordar a la familia que es recomendable que vayan. Es importante señalar que la vacunación no es una obligación, pero el riesgo de epidemia en una situación semejante es alto. Se trata, por tanto, de campañas de sensibilización que son más intensivas y requieren más esfuerzo y trabajo que en otras áreas de la ciudad.

La segunda intervención específica a destacar es la traducción lingüística. Es la reivindicación más fuerte del personal sanitario del centro puesto que más de la mitad de sus pacientes son de origen marroquí y no tienen un dominio suficiente del idioma español como para entender

adecuadamente las explicaciones e indicaciones del personal sanitario. Ello explica que existan pacientes que vuelven varias veces sin haber seguido las indicaciones médicas porque no las entendieron, o acuden sólo cuando un vecino, familiar o conocido puede traducirles. Por otro lado, la incomprensión lingüística dificulta o incluso impide realizar la labor de sensibilización en charlas grupales, ya que al no comprenderlas, no acuden. Este problema aumenta al mismo ritmo que el nivel de inmigración de origen marroquí en el barrio. Para solventarlo han contado con profesionales de la mediación, que no han sido contratados desde la Consejería de Salud, sino apoyos externos, personal contratado por otras entidades. Entre el año 2003 y 2006 se han sucedido hasta tres profesionales que han apoyado en esta labor, en estos momentos carecen de ellos y la necesidad es cada vez más elevada.

En la actualidad el personal del centro se compone de 5 médicos (4 de atención primaria y 1 pediatra), 4 enfermeras, una trabajadora social, una administrativa y un guardia jurado. Los servicios que se ofrecen son de medicina general y específicos para la mujer y el niño: el embarazo, parto y posparto, y pediatría. Por otro lado, prevención de enfermedades transmisibles, atención domiciliaria, atención a inmigrantes, a adultos con patología crónica y protocolo de actuación sanitaria para trabajadoras del sexo.

4.1.2.6 Participación ciudadana

Las asociaciones de vecinos son las entidades sociales a través de las cuales se canaliza la participación ciudadana en la vida cotidiana. Es por ello importante conocer la historia del asociacionismo. Tres puntualizaciones en primer lugar: el barrio ha seguido los mismos procesos que el resto de la ciudad y el país, es decir, un fuerte activismo en los años 80 que ha ido decayendo hasta la actualidad. Por tanto, no podemos decir que este declive se deba a una pasividad propia y específica del barrio que dé lugar a una necesidad de educación en la participación, sino que es un síntoma de normalidad en la evolución de la vida política del

contexto en el que viven. En segundo lugar, que los números no nos hablan de la capacidad de convocatoria y el nivel de actividad de las asociaciones, pero al menos sí nos dan unos datos generales de participación. En tercer lugar, que aparecen como registradas asociaciones que hace mucho dejaron de estar activas, al no haberse dado de baja, y por tanto hay que tomar los datos con prudencia.

En la última mitad de los 70 la asociación que hace las funciones de asociación de vecinos es el APA del colegio Puche, único del barrio en aquella época. Esta situación cambia al entrar los 80.

En 1981 se forma una asociación de vecinos por cada una de las tres promociones. En 1981 tenemos la AVV de la barriada Polígono Puche-Almería y la AVV Distrito 2º Mare Nostrum-Almería. En 1982 se registra la AVV Nueva Almería. Además de estas asociaciones registradas y oficiales, cabe destacar el método de organización que desarrollaron quienes viven en los Huevos Fritos (Puche Sur). Los primeros años tras la entrega de sus viviendas no tenían servicio de limpieza ni contenedores, y decidieron organizarse de la siguiente manera: cada calle hacía una colecta de 20 duros por vecino, y con este dinero se compraban cubos de basura y se pagaba a una persona para que se encargara de recogerla y sacarla cuando pasaban los camiones. Se acordó utilizar para ello unos cuartillos que había a la entrada de las calles. Es importante señalar, por tanto, que había un clima de convivencia y organización vecinal espontánea de gran eficacia, aunque a los pocos años hubo problemas y dejó de funcionar.

A finales de los 80 y comienzos de los 90 la población empieza a sentir rabia pero aún está ilusionada. Por un lado existe una gran preocupación por el problema de la droga que ha aumentado y por otro empiezan a acumularse las promesas no cumplidas por las administraciones. Se podría decir que hay una segunda generación de asociaciones vecinales

que surgen con fuerza para reclamar sus derechos. Las reivindicaciones fundamentales son la reconstrucción del Puche Viejo, el soterramiento de las vías del tren para quedar comunicados con el resto de la ciudad, la construcción de un cuartel de policía o policía de barrio para mejorar la seguridad ciudadana y que haya una trabajadora social permanente.

Es la época de las grandes asociaciones del barrio. En 1989 tenemos una de las más activas y fuertes, la AVV Alcalá que contaba en un principio con unos 150 socios aproximadamente. En el mismo año se forma la AVV El Ingenio, con 175 socios, y en 1992 la AVV Apolo. Las tres formarán un equipo unido de cara a reivindicaciones y luchas comunes. También en 1992, se registran la AVV Nuevas perspectivas 92, cuyo principal propósito es exigir la nueva construcción de las viviendas del Puche Viejo, que acumulan problemas año tras año; esta última se une a las anteriores pero la desilusión y el desgaste harán que tenga una vida más corta. Desde un principio organizan acciones comunes y en 1990 forman una plataforma de coordinación independiente a las administraciones con el nombre Agrupación de Colectivos Puche que agrupa a la AVV El Ingenio, la AVV Alcalá, la Asociación de mujeres La Colmena, la Asociación Juvenil La Mezquita, la Asociación ATLAS y Mare Nostrum.

Hasta entonces las entidades vecinales más activas son las de los Huevos Fritos (Puche Norte), pero poco más tarde crece la familia con asociaciones de las otras dos promociones. En 1996 se registran la AVV Josefina Baró de los Pisos (Puche Norte) y la AVV Puche Centro, del Puche Viejo.

A partir del 2000, podemos hablar de un resurgimiento del asociacionismo, una tercera generación de asociaciones que están descontentas tanto con las administraciones, que siguen sin cumplir lo que prometieron en los 70, como con las otras entidades vecinales con las que no están de acuerdo. Muchas personas han perdido la esperanza y se quejan diciendo que la unidad de barrio que había antes ya no existe. Pero no todas están de

acuerdo. Así se crean en el 2000, la AVV Puche Viejo; en el 2001, la AVV Río Andarax-Polígono Puche; en el 2002, la AVV Antonio Mairena; en el 2005, la AVV Ideas Puche.

En 2007 podemos observar que se multiplica el registro de asociaciones vecinales fruto del trabajo de EPSA (Empresa Pública del Suelo Andaluz), que las está formando para que puedan pedir la rehabilitación conjunta de los elementos comunes de sus edificios y calles. Así, en el 2007 se registran la AVV Calle Malagueñas Puche Sur, la AVV Calle Romances Puche Sur, la AVV Calle Seguirillas Puche Sur, la AVV Calle Soleares Puche Sur, la AVV Calle Tangos Puche Sur, la AVV Calle Tonas Puche Sur, la AVV Calle Verdiales Puche Sur y la AVV Puche Norte AM-17. Constituyen otro tipo de asociaciones puesto que han sido impulsadas desde la administración, aunque el objetivo es que empiecen a trabajar de modo independiente en un futuro.

Además de la acción de estos movimientos asociativos, algunos aún en activo (entre los que destaca la AVV Alcalá), pero en un número mucho menor que en tiempos pasados, cabe destacar dos iniciativas del Ayuntamiento para profundizar en la participación ciudadana.

Por un lado, desde el área de Participación Ciudadana, se impulsa en 2004 el Comité de Consulta Vecinal, cuyo secretario es Francisco Ruiz. Incluye representantes de las cuatro FAVAs de Almería, de las asociaciones no federadas, técnicos del Ayuntamiento y el Concejal de participación. En él se plantean diversos temas de debate. Se reúnen periódicamente y se constituye como órgano consultivo del Ayuntamiento, no ejecutivo. De este Comité salen, entre otros, los Encuentros Vecinales (el primero que se organizó desde el Comité tuvo como una de sus sedes El Puche) y los Diagnósticos Participativos, en 2006-2007. La AVV Alcalá del Puche forma parte del Comité como asociación no federada.

Por otro lado, desde el área de Atención Social se pone en marcha el programa Plan

Comunitario Puche para el barrio. Se trata de la elaboración de un plan de acción concreto para el barrio a través de metodologías participativas. Se constituyen distintas asambleas y mesas de trabajo temáticas con personas que viven en el barrio y profesionales y personal de las diferentes administraciones. En una primera fase se elabora un diagnóstico participativo de los problemas fundamentales del barrio; en una segunda fase se lleva a cabo una devolución y validación de dicho diagnóstico; en una tercera fase se forman las mesas de trabajo para formular propuestas de actuación concretas a corto, medio y largo plazo; en una última fase se elevan esas propuestas a las administraciones competentes. Este programa se inicia en agosto de 2006, con los primeros contactos del equipo del Plan Comunitario, y tiene previsto concluir en diciembre de 2007 aunque tiene vocación de continuidad.

Otro dato que nos puede ayudar a calibrar el nivel de activismo vecinal del barrio con respecto al resto de la ciudad lo podemos obtener del listado de asociaciones registradas en el Ayuntamiento y clasificadas por barrios desde el Área de Participación Ciudadana. La media es de 2,17 asociaciones de vecinos por cada barrio³, y en El Puche están registradas 4. De aquí podemos derivar que no se trata de un nivel precisamente bajo en relación a la dinámica general de asociacionismo en el contexto de la ciudad, sino más bien al contrario.

³ Media matemática realizada a partir de los datos brutos cedidos por el Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Almería

4.1.3 Historia de las políticas públicas contra la exclusión social en Los Asperones

4.1.3.1 Urbanismo y vivienda

La construcción de la barriada empezó en 1986 y formó parte de la segunda fase del Plan piloto de Erradicación del Chabolismo, diseñado por el Patronato Municipal de la Vivienda y en cuya ejecución participaron varias Consejerías de la Junta de Andalucía. El plan urbano y arquitectónico de la barriada se basaba sobre dos objetivos complementarios: el primero, más concreto y a corto plazo, consistía en proporcionar a buena parte de la población chabolista de la ciudad de Málaga alojamientos dignos; el segundo, más a largo plazo, era el de promover “su inserción social, como personas en igualdad con los otros ciudadanos”, como escribía el mismo coordinador del Plan de Erradicación, Francisco Vega (EL SUR, 22 de julio de 1986). El último paso de la intervención socializadora era el realojo definitivo en viviendas normalizadas dentro del contexto urbano de la ciudad, previsto en un plazo de entre uno y tres años.

Los conceptos de transformación social y progresiva “normalización” con los que se presentó el proyecto de Asperones siguieron siendo las claves retóricas de toda intervención pública en torno a la barriada. No obstante las polémicas que el proyecto Asperones despertó (a las que dedicamos parte del último párrafo de este capítulo), la construcción de la barriada empezó en otoño de 1986 y en febrero de 1987 estaba lista para su ocupación.

Entre 1987 y 1988 se procedió al traslado de las familias que vivían en el asentamiento chabolista de Calle Castilla (Portada Alta), el más grande de la ciudad (250 infraviviendas ya en 1983), y sucesivamente las de los núcleos chabolistas de la Estación del Perro, de la Playa de la Misericordia, del Puente de los Morenos, para incluir finalmente a más familias cuyas viviendas se derrumbaron tras unas inundaciones (alrededor de la Estación del Perro) o

incendios (un corralón en la calle Cómico Riquelme).

La barriada de Los Asperones está formada por tres enclaves, Fase I, II y III, que se sitúan en el término municipal de Málaga, en los distritos del Puerto de la Torre y de Campanillas. La Fase I consta de 105 viviendas unifamiliares, a las que se han añadido una 15 nuevas viviendas de la conversión de cocheras o porches. Se sitúa junto a la antigua carretera de Campanillas MA-405 en su vertiente norte y en la margen derecha del Arrollo de la Pocapringue.

La Fase II se desarrolla en la margen Este del río Campanillas, a un par de kilómetros de las Fases I y III. Hoy su número de viviendas es de 30 “oficiales” más unas 15 construidas en cocheras o adosadas. Se construyó en 1988, para alojar un conjunto de familias procedentes de los mismos núcleos chabolistas y cuyas relaciones con otras familias alojadas en la Fase I se presentaban como conflictivas. Este enclave nunca fue dotado de estructuras públicas propias y es el que hoy presenta mayor grado de degradación urbanística. Según la visión de algunos técnicos, la falta de estructuras públicas en la barriada, ha representado un factor de inserción (de todas formas problemática) en el tejido del distrito de pertenencia, Campanillas. Sin embargo, la situación de aislamiento territorial y de dificultad de comunicación con los núcleos urbanos circundantes sigue siendo un hecho.

La Fase III, situada en la margen izquierda del Arrollo de la Pocapringue, contempla en su proyecto inicial 39 viviendas, a la que se ha de añadir un número considerable de cocheras o adosadas reformadas y unas cuantas viviendas de autoconstrucción, chabolas y cuartillos por un total aproximado de entre 15 y 20 que han surgido en los últimos ocho años.

Debido a su carácter temporal, el proyecto de la barriada no contemplaba la existencia de aquellos servicios y estructuras necesarios al desarrollo de una vida social, económica y

política de la comunidad. El CEIP María de la O, la guardería Los Asperones y la oficina de Servicios Sociales del Ayuntamiento en la Fase I son los únicos edificios públicos, mientras no hay espacios destinados a mercados o comercios, lugares públicos de reunión, estructuras de ocio y deporte, etc.

4.1.3.2 Empleo

Por lo que concierne a la Fase II de Los Asperones las intervenciones públicas se han promovido desde los Servicios Sociales del Distrito de Campanillas, a través de un programa de seguimientos individuales de inserción y mediante la incorporación al programa ACCEDER de la Fundación del Secretariado Gitano. En cuanto a la formación profesional no ha habido programa específicos, sino que se ha impulsado la derivación a la Escuela Taller del mismo Distrito, con escasos resultados.

En las Fases I y III las iniciativas de fomento del empleo han sido impulsadas especialmente desde Caritas y desde la Asociación Oropéndola Callí unidas en la programación más amplia conocida como Proyecto Asperones, financiada por la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Málaga en el que se cuenta también con la contribución del trabajo voluntario. A lo largo de los últimos dos años han sido organizados talleres y pre-talleres de formación profesional en jardinería, pintura y para camareras de piso, con una duración de dos meses cada uno, con una financiación de 200 euros cada mes por participante. Para los pre-talleres de jardinería ha sido contratado un formador entre los vecinos del barrio y las actividades de formación han consistido en mejorar las zonas verdes del barrio. A los dos meses dos alumnos han sido derivados a la Liga Malagueña que, a través del programa Andalucía Orienta, han conseguido el establecimiento de dos contratos de prácticas con una duración de dos meses en la empresa Sando. Los pre-talleres de pintura, que se han desarrollado con actividades de reforma de edificios del barrio, han tenido como resultado tres contratos de cuatro meses,

mientras que los cursos para camareras de pisos, con seis alumnas de prácticas, se están llevando a cabo con prácticas en un hotel de la ciudad de Málaga. Oropéndola Callí ofreció también un servicio de orientación laboral, apoyando en la elaboración de currículos y derivando a recursos de búsqueda de empleo como el IMFE o empresas de trabajo temporal.

4.1.3.3 Educación

El Colegio de Educación Infantil Primaria María de la O se inaugura el 18 de enero de 1987 y representa, junto a la Guardería Los Asperones la principal estructura pública de las Fases I y III de la barriada de Asperones. Hasta el año 2003 recibe subvenciones por ser considerado un Centro de Actuación Educativa Preferente (CAEP) y, con el cambio de la normativa se transforma en un Centro de Educación Compensatoria. Tanto el primer proyecto de Plan Compensatorio, cuadrienal, como el segundo presentado en el año 2007 y en curso de aprobación, tienen como objetivo paliar unos déficits educativos cuyas causas y objetivos son atribuidas tanto a la exclusión social debida al aislamiento socio-territorial tras los realojos de los años 1987-1989, como a idiosincrasias culturales de la población, que se conciben a la vez propios de una cultura de la pobreza y propios del colectivo gitano. El colegio recibe, por tanto, subvenciones compensatorias en razón de su labor con una población definida como minoría étnica y en situación de exclusión social.

La construcción de la guardería Los Asperones se termina en el año 1988 y no tiene ningún programa de intervención específico. El aumento de alumnado al centro, desde su creación hasta hoy, demuestra su eficacia, tanto en su prestación educativa como en el establecimiento de la confianza entre las familias usuarias y el personal profesional. Por otro lado, la relación establecida entre el centro y la administración parece ser un factor de éxito, y está basada en la delegación de funciones y buena coordinación en la gestión del presupuesto y en una relación de confianza entre la administración y el centro que permite

una maniobrabilidad libre de una burocracia que podría llegar a representar un obstáculo excesivo.

Los niveles de valoración de la eficacia de ambas instituciones por parte de los vecinos y las vecinas de Asperones, observado en nuestras entrevistas, observación participante y una encuesta de Bienestar y Malestar Social en el barrio promovida por el Observatorio-ZNTS, son significativamente altos y ambos servicios han conseguido mejoras continuas desde el comienzo de su actividad. Sin embargo, cabe destacar una diferencia interesante en cuanto a los “estilos”, ambos exitosos, adoptados en la relación de los dos centros con las familias y la comunidad de residentes en general. Si por lo que concierne a la relación entre Guardería y familias de Asperones podríamos hablar de un estilo “cara hacia dentro”, el CEIP María de la O ha adoptado un estilo “cara hacia fuera”.

Para entender la adopción de estas diferentes estrategias es necesario tener en cuenta los diferentes contextos legislativos en los que se mueven los dos centros: mientras que la asistencia de menores entre 16 semanas y dos años no es obligatoria, a partir de los tres años es obligatoria la asistencia a los cursos de Educación Infantil, y luego Primaria, impartidos en el María de la O. Por esto, allí donde no hay obligatoriedad es el incremento de matrículas lo que demuestra una creciente confianza y valoración del servicio proporcionado, es el caso de la Guardería, mientras que donde empieza el ciclo educación obligatoria, en el María de la O, es la reducción del absentismo escolar lo que nos indica el éxito.

Por estas razones uno de los factores claves en la trayectoria del María de la O y en su integración en el barrio ha sido la implicación de muchos y muchas de sus profesionales en la vida social y las problemáticas de la comunidad, más allá de la esfera educativa, la que llamamos estilo de “cara hacia fuera”. Recorridos de voluntariado, defensa de los derechos y necesidades de la barriada de cara a las instituciones, apoyo emocional a las familias y

participación en sus fiestas, ayuda en la búsqueda de empleo o en el contacto con las diferentes administraciones, y muchas más actuaciones “extraescolares” de tipo “informal”, han creado un capital de legitimación de parte de las familias: ciertos profesionales del colegio han entrado a formar parte de la red informal de apoyo vecinal y han asumido un papel de mediadores reconocidos entre la población, la institución educativa y la administración pública.

Por otro lado, la falta de obligatoriedad en la asistencia a la Guardería ha creado una exigencia totalmente diferente: la de ofrecer y presentar un servicio que sea valorado como útil y ventajoso para las familias y elegido dentro de su optatividad. La implicación ‘extraescolar’ en el caso de la guardería es limitada y el esfuerzo se ha orientado en potenciar al máximo la eficacia del servicio interno y a promocionarlo frente a la población mediante la máxima transparencia de las actividades y recursos ofrecidos por el centro, en potenciar su eficacia y utilidad tanto educativa como extra-educativa para una población de padres y madres jóvenes respecto a la media nacional y, en algunos casos, con serias dificultades económicas. Los recursos humanos y profesionales se concentran exclusivamente en la mejora de los procesos organizativos y laborales internos y a ofrecer un servicio cercano a la comunidad (espacial y visiblemente) y considerado útil por las familias. “Nuestras puertas están abiertas” es la consigna de la dirección a padres y madres que son invitados a verificar en cada momento la calidad del servicio ofrecido: “cara hacia dentro”.

Por lo que concierne al alumnado procedente de la Fase II de la barriada, el CEIP Juan Calderón Pua ha sido el centro escolar que les ha acogido desde la construcción de la barriada, en 1988. La incorporación de aquel nuevo alumnado, recién realojado desde los núcleos chabolistas de la capital, provocó importantes protestas de parte de las familias del Distrito. El temor de que se perdiera la calidad en el proceso educativo, de que hubiese actitudes violentas por quienes se incorporaban al centro y que éstos no tuvieran los hábitos

higiénicos considerados adecuados fueron las principales razones de aquellas protestas.

El conflicto que se abrió en aquel momento no se ha cerrado completamente a lo largo de los años: un síntoma de ello es que la mayoría de las familias no procedentes de la barriada de Asperones desde entonces hasta muy recientemente, dejaron de usar el servicio del comedor por considerar la presencia de menores de Asperones peligrosa para sus hijos e hijas, debido a actitudes de agresividad y prevaricación de parte de aquellos.

La incorporación de alumnado de Asperones no supuso un incremento numérico significativo (no superaban los veinte en los primeros años), pero sí, hasta el día de hoy, su escolarización e integración en el centro es considerada problemática. El número ascendió hasta la cincuentena en el año 1995. En el colegio nunca se implantaron medidas compensatorias. La apertura de nuevos centros escolares en la zona redistribuyó a quienes procedían de Asperones Fase II, con lo que el número de asistentes al José Calderón Pua volvió a bajar, manteniéndose hasta hoy en torno a una media de 15 al año. Las cuestiones más sentidas por la plantilla docente son la falta de colaboración y participación de las familias, la falta de coordinación entre los distintos centros así como la ausencia de ayudas económicas para la compra de material escolar (actualmente, además de las ayudas públicas destinada a la compra de libros, el colegio contribuye con su propio presupuesto a la compra de material).

Desde el área de Servicios Sociales Municipales del Distrito de Campanillas se han centrado esencialmente en proporcionar servicios de apoyo escolar y de transporte público para alumnos y alumnas de primaria desde Asperones II hasta el Colegio José Calderón, en el centro urbano de Campanillas. Hasta hace dos años se repartían ayudas económicas (en torno a los 40 euros por alumno/a) destinadas a la compra de material escolar.

La necesidad percibida en el centro está relacionada con una mayor coordinación entre los

colegios del Distrito, con una mayor distribución del alumnado procedente de Asperones, con el servicio de transporte escolar (que se facilite también a quienes acuden a los demás centros y con la renovación de las subvenciones desde la administración para la compra de material escolar.

Por otro lado, una asociación formada para el barrio se ocupa fundamentalmente de las carencias educativas de éste. La Asociación Chavorrillos nace en 1993 con la finalidad específica de impulsar la continuidad de la escuela de verano promovida por una asociación pro-gitana preexistente en el barrio. Chavorrillos es una asociación fundada y gestionada por parte de la plantilla de profesorado del CEIP María de la O cuya necesidad percibida es la de proporcionar un espacio lúdico y educativo para alumnos y alumnas del colegio durante el periodo de interrupción del curso escolar y frente a la falta de actividades alternativas en el barrio. La importancia de este tipo de continuidad se relaciona con la organización de la jornada que proporciona el centro durante el periodo escolar normal, en el que el alumnado desayuna y almuerza en el mismo colegio, y por la tarde participa en actividades de ocio estructuradas y dirigidas por monitores contratados entre personas del barrio y gente externa. La adquisición de estos ritmos y hábitos diarios se considera parte integrante del proceso educativo que se interrumpe durante la pausa de los meses de verano, cuando cesa la actividad escolar y no existen otros recursos en la barriada para el ocio y el tiempo libre de los menores. Este periodo es considerado demasiado amplio, según el Presidente de la asociación y maestro del María de la O cuando “los niños vuelven al colegio están despistados”.

La Escuela de verano tuvo desde el principio subvenciones de la Junta de Andalucía y, durante los primeros dos años, de Unicaja. Las actividades que organiza tienen un enfoque lúdico y se alternan entre iniciativas de ocio en el mismo colegio y excursiones fuera de barrio. Estas iniciativas han ofrecido la posibilidad de contratar a vecinos y vecinas del barrio tanto

para servicios de limpieza y cocina como para ejercer de monitores en las actividades lúdicas, con resultados muy valorados en cuanto a la respuesta del alumnado, como en la relación entre la asociación y las familias del barrio. En la Escuela de Verano participan alrededor de 90 niños y niñas de una edad de entre 6 y 13 años.

La Asociación Oropéndola Callí se dedica a organizar la escuela de verano para jóvenes a partir de los 13 años, contando educadores no residentes en el barrio, algunos de ellos contratados por Cáritas y otros voluntarios. La idea fundamental de la escuela de Verano desde el punto de vista de quienes trabajan en la Asociación es la de dar continuidad a su presencia en el barrio, lo que se considera necesario frente al aislamiento socio territorial de Asperones. Como Chavorrillos, Oropéndola organiza actividades de ocio en el barrio y excursiones fuera de él. Con la misma intención, a lo largo del año dos educadores organizan grupos de jóvenes en actividades que consisten en conocer, a través de charlas y excursiones, lo que se ofrecen en la ciudad. En 2006 la misma asociación promovió una campaña de sensibilización sobre el barrio de Asperones en distintos colegios de la capital.

4.1.3.4 Servicios Sociales

Desde 1996 con el I Plan Municipal, el Ayuntamiento de Málaga ha fomentado, junto con Entidades Públicas y Privadas, la ejecución de proyectos de inserción sociolaboral de colectivos con dificultades especiales. El IV Plan municipal de Servicios Sociales para la Inclusión Social se aprueba en marzo 2003 para sumarse a las líneas europeas y al Plan Nacional de Inclusión Social.

Se definen Zonas de Especial Problemática Social, entre las que se incluye la barriada de Asperones, como paso previo para el desarrollo de políticas integrales, cuya finalidad es la integración normalizada en la ciudad. En ellas se desarrollan Planes de Actuaciones

Especiales mediante la fórmula de convenios de colaboración entre el Ayuntamiento de Málaga con distintas ONG y la Administración Autónoma, así como contratación de servicio con empresas.

Las actuaciones se desarrollan en coordinación con los Centros de Servicios Sociales Comunitarios de los distritos implicados. La intervención en la barriada de Los Asperones se plantea, desde el Ayuntamiento, como necesaria en previsión de su supuesto desmantelamiento a corto plazo. Su objetivo último es el de trabajar con cada familia para facilitar su incorporación a viviendas “normalizadas” en la ciudad. Los objetivos generales que se presentan en el IV marco de Intervención son los de favorecer al aprendizaje de “hábitos normalizados” a través de actividades para la integración y la convivencia, posibilitar la creación de lugares de encuentro e incrementar la oferta de actividades dirigidas a la población infantil y juvenil de la barriada de cara a mejorar y potenciar sus habilidades sociales, formación y participación, favorecer la implicación de la población residente en la zona en la búsqueda de soluciones y alternativas a sus problemas sociales. Con estos fines se promueven las intervenciones, cuya especificidad se define tanto en función de la zona urbana como en función de la minoría “gitana”, destinada a proporcionar información, orientación y asesoramiento para el acceso a los recursos sociales normalizados, además de medidas de apoyo e intervención familiar y de educación para la salud.

Hasta 1999 las Fases I, II y III dependen directamente del Distrito Central del Ayuntamiento de Málaga y el equipo de Servicios Sociales se concentra mayormente en la Fase I, donde se dispone de un edificio público destinado al Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento. A partir de ese año se crean los distritos de Puerto de la Torre y Campanillas, a los que pertenecen, respectivamente, la Fase I y III y la Fase II. Por lo que concierne a la Fase II, a partir del año 2000 la oficina de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Campanillas interviene específicamente en ella con iniciativas orientadas especialmente a las áreas de

empleo y educación. Se han promovido cursos de alfabetización para adultos, promoviendo la incorporación femenina. Por lo que concierne el colectivo femenino se ha impulsado la inserción social con talleres de “estética e higiene” interviniendo en los hábitos de auto-presentación de las mujeres (forma de vestir y de maquillarse). Esta intervención estaba pensada con el objetivo de que después de una primera fase de alfabetización en la barriada (específica) el grupo de alumnos y las nuevas incorporaciones accedieran a la oferta de formación de la Escuela de Adultos del Distrito de Campanillas (genérica). Sin embargo la respuesta por parte de los usuarios y usuarias ha sido muy tímida y de breve duración. Se ha intentado implantar un curso de autoescuela en el mismo enclave, así como facilitar la incorporación a la autoescuela de la Fase I promovida por la asociación Oropéndola Callí. El éxito ha sido escaso. En nuestros coloquios con el personal técnico hemos podido observar un cierto grado de insatisfacción con los resultados generales obtenidos, especialmente en lo que concierne a la educación de adultos.

Una segunda intervención ha sido la de fomentar las habilidades de cocina, lo que ha terminado con la presentación de “platos típicos gitanos” en la Exposición Cultural del Distrito de Campanillas.

4.1.3.5 Salud

En las Fases I y III el Equipo Especial de Intervención de Asperones cuenta con la presencia de un agente de Salud, en la Fase II esta figura no existe, por lo que las necesidades de derivación a los servicios normalizados son cubiertas por la trabajadora social, el educador o el monitor. En las dos fases (I y III) la agente de Salud desarrolla un conjunto de acciones que consisten básicamente en, por un lado, derivar a la población a los servicios normalizados, facilitando información, contacto telefónico para citas o ayudas para el transporte público, y,

por otro, en acercar algunos de los recursos a la misma barriada. Aún dentro de su autonomía, el agente de Salud trabaja codo con codo con los demás miembros del Equipo, por lo que las necesidades en salud de las personas son examinadas de forma integral y en conjunto con otros ámbitos sociales.

Hasta aquí hemos descrito brevemente las actuaciones que de forma continua se han llevado a cabo desde 1987, año de los primeros realojos en la Fase I.

La orientación para la inclusión a los servicios sanitarios es un proceso continuo de control y facilitación del acceso a los recursos sociales para quienes residen en el barrio. A través de este proceso se desarrollan prácticas administrativas básicas como la inscripción en el Centro de Salud, la obtención de la cartilla de Seguridad Social, la elección del médico de cabecera, etc.

El seguimiento para personas afectas por enfermedades crónicas se lleva a cabo gestionando la comunicación y relación con el Centro de Salud (citas, prescripciones médicas, visitas a médicos especialistas, etc.) y proporcionando ayuda económica y acompañamientos para los traslados.

En los programas de vacunación se cubre un rol de mediación y sensibilización con las familias y, cuando es necesario, se organizan de campañas de vacunación in situ.

Para menores en edad de escolarización primaria hay un seguimiento y apoyo de las campañas anti-caries, promovidas por la Junta de Andalucía, que empieza en los colegios con un diagnóstico dental y la derivación si es necesario a centros dentales. En relación a la higiene y salud bucal, el agente de salud para Asperones media también en el disfrute de los derechos del TADA (Tablón de Asistencia Dental Anual), un seguro médico-dental para personas nacidas después de 1994, que cubre revisiones continuas e intervenciones contra

afecciones bucales de diferente naturaleza.

En la línea de intervención en higiene del hogar y corporal se proporcionan productos de limpieza del hogar y corporales a personas o familias en situación de necesidad. Se interviene también para medidas puntuales de desratización y fumigación, para las que el Ayuntamiento proporciona un servicio gratuito en los hogares de la barriada (lo que no ocurre en las zonas ‘normalizadas’.)

En cuanto a la planificación familiar y a la prevención de enfermedades de transmisión sexual, hay reparto gratuito de anticonceptivos (mecánicos y farmacéuticos) y derivación médica para operaciones de ligadura de trompas y control ginecológico para la prescripción de diferentes medidas contraceptivas. En cuanto a la edad de primer embarazo, en nuestras entrevistas hemos podido constatar que, aún siendo más baja que la media nacional, no coincide con situaciones de embarazos indeseados, sino que está dentro de un tipo de planificación familiar que, aún no coincidiendo con los criterios seguidos por las administraciones públicas, forma parte de decisiones voluntarias de los jóvenes matrimonios. Resulta, además, que si la preocupación desde las instituciones es la de retrasar la edad del primer embarazo (que en Asperones ocurre aproximadamente entre los 15 y 19 años), un retraso involuntario de la concepción llega a ser una preocupación “médica” para las jóvenes parejas, cuando superan los seis meses o el año a partir de la unión matrimonial. Desde este punto de vista, podemos entender la declaración que hemos recogido en nuestras entrevistas a los miembros del Equipo, según la que “aquí no hay un problema de planificación familiar, sino un problema de abandono del proceso formativo y de inclusión al mundo laboral”, un abandono que coincide con la unión matrimonial (y en el que la relación entre causas y consecuencias queda por investigar). Esto explica también la ausencia de abortos voluntarios entre las jóvenes, medidas que, por lo contrario, llegan a ser tomada por parejas o mujeres en edades más

avanzadas, en difíciles situaciones socio-económicas y con una importante carga familiar.

Como hemos dicho, el Equipo Especial de Intervención cuenta con un presupuesto propio para ayudas de emergencias. Entre ellas, y por lo que nos interesa en este apartado, están la cobertura de los gastos farmacéuticos de medicinas no recetadas y recetadas, la distribución de vestimentas para menores (que proceden de donaciones voluntarias) y la contratación de personal de apoyo cuando es necesario.

4.1.3.6 Participación ciudadana

La participación ciudadana de la población de Asperones se puede subdividir en dos fases históricas caracterizadas por iniciativas y objetivos muy distintos. La primera coincide con los años de los realojos y la construcción de la barriada y consiste en movimientos de protesta contra las administraciones públicas, especialmente el Ayuntamiento de Málaga, frente a la situación de abandono institucional que percibe la población trasladada al nuevo enclave. Estas protestas se transmiten principalmente a través de manifestaciones callejeras y comunicados de prensa y tienen como protagonistas, las primeras, a personas que viven en la barriada y, los segundos, a personas de la capital implicados ideológicamente y/o profesionalmente en la historia de los asentamientos chabolistas y del nuevo enclave de Asperones.

El artículo “Asperones, un paraíso para los gitanos” de Carlos Saura Garre, coordinador de la Asociación Pro Viviendas Dignas, publicado en EL SUR el 24 de julio 1986 es quizás el primer escrito que denuncia el aislamiento territorial y social que comporta el proyecto antes de que se ponga en marcha.

En noviembre de 1986 el Patronato Municipal de la Vivienda censa 67 familias, con un total de

260 personas, afectadas por un incendio del corralón en la calle Cómico Riquelme, donde residían, y que durante días se quedan sin techo. El 11 de noviembre las personas afectadas se manifiestan por primera vez delante del ayuntamiento, pidiendo una solución a la situación de emergencia. Pocos días después son realojados temporalmente en un albergue de Torremolinos. El 26 de noviembre el mismo grupo del caserón de calle Cómico Riquelme, se concentra frente al Ayuntamiento y el Gobierno Civil para pedir una vivienda digna y denunciar la falta de servicios en el albergue y su distancia del centro urbano. El 2 de diciembre 1986 vuelven a denunciar la falta de cocinas en el albergue, su necesidad de desplazarse cada día al centro de la ciudad y la imposibilidad de escolarización. El 6 de marzo de 1987 los vecinos de Cómico Riquelme son los primeros en ser trasladados a Los Asperones. El 19 de marzo de 1987 vuelven a manifestarse por el centro de la ciudad, denunciando el aislamiento y el abandono de la finca de Asperones y demandando unos servicios mínimos para la comunidad entre ellos agua caliente, luz en el exterior de las casas, un teléfono donde acudir en caso de una urgencia y algún transporte que les comunique con la ciudad. A estas protestas callejeras se acompañan escritos y artículos de opinión: de la citada Asociación pro Viviendas Dignas, la Federación de Asociaciones de Vecinos hace sentir su voz en una carta al director en el periódico SUR de Málaga, pidiendo que Asperones sea una solución temporal. A lo largo de 1987 la población chabolista de calle Castilla y del Puente de los Morenos es realojada en la barriada.

En ese período nace el Grupo de Opinión Ciudadana formado por docentes, asistentes sociales, arquitectos y otros profesionales para movilizar a grupos de intelectuales y profesionales preocupados por problemas de justicia social. El grupo se coloca al margen de sindicatos u otras entidades, ni formaliza institucionalmente su existencia. Su primera actuación es protestar por la ausencia de servicios y el aislamiento territorial y social que sufre la nueva comunidad de Asperones. El 2 de octubre de 1987 el grupo de Opinión Ciudadana

publica en el diario SUR el “Manifiesto de los Pobres” en el que, tras la recogida de 36 firmas de vecinos y vecinas de la barriada, denuncia la inexistencia de médicos, maestros, tiendas, cabinas telefónicas, medios de transporte públicos, la existencia de una charca pestilente junto a las viviendas, los desagradables olores del vertedero municipal de basuras y de la fábrica de amoníacos y la gran polvareda levantada por vehículos que circulan por la nueva carretera. En el Manifiesto los vecinos y vecinas concluyen que “todo esto hace que se nos mire como a una reserva peligrosa, por lo que queremos decir al alcalde y autoridades lo mal que nos han tratado y que nos ha ignorado. Queremos vivir como las personas, en viviendas dignas, cerca de un núcleo urbano y humano, y lejos de este desierto inhabitable, y para ello lucharemos como no lo hemos hecho nunca”. Sin embargo, aunque nuestra investigación de archivo y de memoria histórica entre los vecinos y vecinas del barrio ha sido solamente introductoria, las protestas fueron a poco a poco silenciándose.

El año 1993 representa en cierto sentido el comienzo de un segundo periodo de tímida revitalización del asociacionismo y participación ciudadana con la fundación de la primera asociación del barrio, Chavorrillos cuyos objetivos eran de una naturaleza diferente a la protesta político-social.

Hoy, junto con Chavorrillos, en la pequeña comunidad de Asperones Fases I y III la participación ciudadana a nivel asociativo consiste en dos asociaciones más: Arate Callí y Oropéndola Callí. Las tres están fuertemente relacionadas entre sí. Arate Callí es una asociación deportiva juvenil fundada por vecinos y vecinas del barrio y dedicada exclusivamente a promover actividades de ocio y deporte para jóvenes; la segunda es una asociación vecinal cuyos socios fundadores salen de la misma Arate Callí (por tener ya una edad que no permite pertenecer a una asociación juvenil) y la tercera, la más antigua, es una asociación de maestros, amigos y familiares de los maestros que se fundó con la finalidad específica de mantener una escuela de verano en el barrio.

4.1.4 Historia de las políticas públicas contra la exclusión social en La Piñera y El Saladillo

4.1.4.1 Urbanismo y vivienda

Las barriadas de La Piñera y El Saladillo están ubicadas en la zona sur de la ciudad de Algeciras, separadas por dos fronteras: una artificial, la antigua nacional 340 que iba desde Cádiz a Málaga, y otra natural, el río de la Miel que las separa del resto de la ciudad.

Presenta una historia de desarrollo en los últimos 60 años anárquico en algunos casos. Durante este tiempo de vida, la zona ha acogido a los sectores de población que presentaban mayores niveles de vulnerabilidad y exclusión.

La construcción de La Piñera se llevó a cabo, básicamente, a finales de la década de los cincuenta mediante diferentes etapas para hacer frente al significativo aumento de población llegada de fuera. Fue construida por el Ministerio de la Vivienda, a través de la Obra sindical del hogar de la Falange española, institución creada para regular las viviendas sociales. Las viviendas fueron entregadas en régimen de propiedad diferida y en la actualidad muchos de los domicilios son propiedad de sus ocupantes.

El Saladillo fue destinado también a personas que demandaban alojamiento, con bajos ingresos y parte de ellas procedían de chabolas. Fue entregada a la vecindad entre los años 1981 y 1986 y se construyó en una actuación única por parte del Ministerio de la Vivienda.

Durante los años transcurridos desde sus construcciones hasta hoy, en estas barriadas se han emprendido acciones de reforma urbanística. En el año 1999 se firmó un convenio entre la Junta y el Ayuntamiento para rehabilitar El Saladillo. Los arreglos se dedicaron principalmente

a pintar las casas, arreglar las cubiertas y sobre todo las terrazas de los edificios. Coloquialmente se le llamó convenio Cien, pues se invirtió esa cantidad en millones de pesetas. Desde esa fecha hasta el año 2004, se han realizado este tipo de acciones tanto de forma puntual como continua debido a la necesidad que la Junta de Andalucía tiene de mantener en buen estado el parque público de viviendas.

Para comprender la historia de las intervenciones en materia de urbanismo es preciso añadir una serie de datos como por ejemplo que la Subdelegación de Obras Públicas de Cádiz en Algeciras se inaugura en abril del 2001. En el año 2005 se inaugura la oficina de EPSA en Algeciras, que actúa como instrumento de la Junta de Andalucía en materia de urbanismo. En este otoño se ha instalado una oficina de rehabilitación en el mismo barrio de La Piñera.

Al referirnos a la rehabilitación que se está llevando a cabo en la actualidad en los barrios de La Piñera y El Saladillo, tenemos que hablar de un planteamiento innovador en el que participan ocho Consejerías: Medio Ambiente, Cultura, Turismo, Innovación, Empleo, Salud, Igualdad y Bienestar Social y Obras Públicas de la Junta de Andalucía, con la colaboración de la Corporación local y cuya duración a medio plazo es de 5 a 7 años como mínimo. Por la envergadura del proyecto, fue presentado a los vecinos y vecinas el estudio pormenorizado, que incluía la situación real en la que se encontraban ambos parques residenciales.

Este proyecto integral de rehabilitación pretende no sólo mejorar el estado de las viviendas, del acerado, de las calles, del alumbrado, la eliminación de barreras arquitectónicas, dotación de ascensores, eliminación de humedades, zonas verdes y jardines, sino añadir proyectos de innovación tecnológica.

La rehabilitación en La Piñera comenzó con la llamada primera fase en el 2005 y afecta a 64 viviendas de las calles Duero y Sil. En la segunda fase que se inició en el 2006 se están

rehabilitando 64 viviendas más en las calles Duero, Sella, Ter y Sil. Ambas fases están todavía ejecutándose y ya se está planteando la actuación de la tercera fase de rehabilitación.

Desde la delegación de Vías y Obras también se han realizado varias actuaciones en la zona, entre ellas, la mejora y reparación de las calles Asturias, Extremadura, Galicia, poeta Muñiz y Andalucía así como mejoras en diversos centros educativos como son el CEIP Alfonso XI, el adecentamiento de los patios del El Gloria Fuertes y del CEIP Tartesos.

La adecuada coordinación entre la Junta y la Corporación local facilita que se estén llevando a buen término las actuaciones emprendidas para la mejora del urbanismo de estas dos ZNTS.

4.1.4.2 Empleo

En el año 2003, la Consejería de Empleo pone en marcha el programa Unidades de Barrio. Las Unidades de Barrio es un programa del Servicio Andaluz de Empleo, gestionado por la Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo, en adelante FAFPE.

Las Unidades de Barrio en La Piñera y el Saladillo empiezan a funcionar el 17 febrero del siguiente año. Es decir en el 2004, llegan cuatro personas debidamente preparadas cuya denominación oficial es “agente de barrio”.

Este programa se dirige especialmente a aquellas personas que permanecen ajenas al Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y que por tanto no usan los recursos y mecanismos que existen en la zona para acceder al mercado laboral. Los colectivos a los que se enfoca principalmente son aquellos que están en riesgo de exclusión laboral, concretamente: mujeres, porque sigue siendo el género un elemento generador de asimetrías referente al encuentro de oportunidades laborales; jóvenes porque son el motor del crecimiento

económico de nuestra ciudad en concreto y de Andalucía en general; inmigrantes y minorías étnicas para que su adaptación y acceso al medio sociolaboral se realice de forma normalizada y eficaz; por último el colectivo de personas vulnerables que según el propio SAA agrupa entre otros a personas con discapacidades, paradas de larga duración, exdrogadictas, exreclusas, etc.

El programa ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y los objetivos iniciales con los que se puso en marcha han ido cambiando según las necesidades reales detectadas en la zona.

La sede física de la Unidad de Barrio se encuentra en la comarca, en Campamento. En el primer semestre del año 2004 la Unidad de Barrio realizó un estudio social para conocer los diversos tipos de recursos que se hallaban en la zona, debido a que el objetivo inicial del programa era llegar a la ciudadanía a través de sus propias instituciones, como son las asociaciones de vecinos, asociaciones de mujeres y centros educativos. Posteriormente se cambió de estrategia ya que no dio el resultado esperado.

El hecho de que la oficina radicara lejos de las zonas de actuación les llevó a crear, siendo esta Unidad de Barrio la pionera, los llamados “Puntos consecutivos” que consistían en situarse en las diversas sedes de las asociaciones de vecinos para atender a las personas que allí se acercaban. Esta nueva forma de acercamiento a la población no estaba contemplada en el Plan y fue tal su buena práctica que la idea que partió de la ciudad de Algeciras, está ya implementada en todas las ciudades de Andalucía.

En el año 2006, los “Puntos consecutivos” cambiaron su denominación y se comenzaron a llamar “Puntos de cercanía” y siguen destinados a la captación de población a través de un stand itinerante en puntos estratégicos de las barriadas. Estos puntos se instalan de forma rotatoria, por ejemplo en El Saladillo serían las calles Miguel Hernández, Juan Ramón

Jiménez, al lado del Centro de Salud y en La Piñera sería en la calle Jabalón, la lado del Banco Andalucía. Estas actividades están programadas anualmente puesto que requieren de la coordinación con el Ayuntamiento en materia de permisos y licencias para que su ubicación sea la idónea y de este modo cumplir con el objetivo de ofrecer a la población información y asesoramiento en materia de empleo y formación.

Para el análisis del impacto de programas para jóvenes habrá que tener en cuenta los resultados, en redacción, de un estudio que se realizó en el verano del 2006 en colaboración con la oficina del SAE sobre la dificultad de acceso de jóvenes de 16 a 24 años al mundo laboral en estas ZNTS.

4.1.4.3 Educación

En La Piñera y El Saladillo los dos centros públicos empezaron a funcionar en la década de los 60 y con el tiempo han ido cambiando y adaptándose a los cambios demográficos, educativos, etc.

Veamos por ejemplo el caso del colegio Alfonso XI, en la calle Ebro, el primer centro educativo en la zona que inicialmente contemplaba dos construcciones. En la actualidad existe una segunda sede en la calle Eume terminada hace unos dos años, para afrontar el crecimiento demográfico de la zona.

El CEIP Andalucía inició su andadura en el curso 1972 – 1973. Los colegios Saladillo creado en el curso 1988 – 1989 y Federico García Lorca, pasaron en 1996 a ser Institutos de Enseñanza Secundaria. En 1998 en el colegio Ciudad de Algeciras pasó de cursarse primaria a secundaria. En el curso 2003 – 2004 se cerró el IB Almanzor.

En la zona existen dos centros de Educación Secundaria Obligatoria, el IES Ciudad de Algeciras y el IES Saladillo. El IES Almanzor se cerró como tal, y en sus aulas se imparte formación de adultos desde 1985. Estas infraestructuras también son utilizadas por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE), que las brinda a diversas instituciones y colectivos. La educación para personas adultas, concretamente a mujeres, también se imparte en un local del el IES Federico García Lorca.

4.1.4.4 Servicios Sociales

El Centro de Servicios Sociales se encuentra en la calle Adaja de la Piñera alta. En La Piñera y El Saladillo se gestiona el programa de Ingreso Mínimo de Solidaridad, otorgándose la llamada RMI (Renta Mínima de Inserción) a aquella familias que cumplen determinados requisitos, entre ellos, la residencia y empadronamiento de todos los miembros de una familia en el mismo domicilio, la constitución de forma estable como unidad familiar y con un año mínimo de convivencia y disponer al menos unos ingresos mínimos.

La Consejería, para llevar a cabo su intervención en estas ZNTS, concede subvenciones en a diversas entidades, tanto las situadas en La Piñera - Saladillo como las que no estando domiciliadas allí, realicen actuaciones en contra de la exclusión en las barriadas. En el año 2007 se han subvencionados entre otras a Barrio Vivo, Alternativas, Asociación contra el cáncer, ACASA Mayores, Comité antisida Campo de Gibraltar, Sobyndoy dor Kalo, Victoria Kent, Ambae Mujeres, Fundación Municipal para la Igualdad y Bienestar Social y Algeciras Acoge.

En materia de Servicios Sociales existen dos instrumentos por los que la Junta puede acceder con mayor facilidad a estas zonas, en concreto:

- La Fundación Andaluza de Servicios Sociales, creada en el 2000, y que gestiona entre otros programas el de Teleasistencia, la gestión económica de las plazas de respiro familiar y la unidad de estancia diurna, así como los servicios de comedor para personas mayores, etc.
- La Fundación Andaluza para la Atención e Incorporación Social, creada en el año 1998, como órgano de gestión de la Junta cuyo patronato está compuesto por las Consejerías para la Igualdad y Bienestar Social, Empleo, Salud y Gobernación y cuya principal actuación es la coordinación de procesos integrados en las Zonas de Necesidad de Transformación Social.
- La Fundación Municipal de Igualdad y Bienestar Social destacar que realizan un programa que responde a la intervención que efectúan en La Piñera y El Saladillo como ZNTS.

Las actuaciones están divididas por diferentes áreas: el área de formación específica, donde se imparten talleres de albañilería, pintura, electricidad, fontanería y carpintería y cerrajería para jóvenes; el área de orientación laboral que es complementaria a la anterior y facilita al alumnado de los talleres su inserción laboral; el área de prevención donde se incluyen prevención de absentismo escolar y prevención a través del deporte; el área de intervención individual, familiar y comunitaria y por último, el área de formación dirigida a la población adulta mediante talleres de jardinería, formación para el servicio doméstico y cuidadores de personas dependientes, en esta área se prioriza tanto la formación como la inserción laboral.

4.1.4.5 Salud

En La Piñera y El Saladillo existe un Centro de Salud denominado Saladillo, que cuenta con uno de los dos puntos de urgencias extrahospitalarias existentes en Algeciras y un Consultorio en La Piñera, denominado Tomasa Morales.

La Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, por medio del Decreto 137/2002, de 30 de Abril, de Apoyo a las familias andaluzas, se hace eco de las necesidades de cuidar a las personas encamadas o inmovilizadas, y al mismo tiempo de proteger una serie de derechos como el derecho a la salud, educación, promoción cultural, etc. La Consejería de Salud ha hecho especial énfasis en este apoyo teniendo en cuenta que en estas zonas el nivel de ingresos familiares dificulta especialmente la dedicación de tiempo y dinero para el cuidado de personas enfermas y dependientes.

Así, este Decreto da lugar, entre otros, al Programa de Enfermería de Enlace, con entidad propia por normativa de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía y del SAS como la Ley 2/1998, de 15 de Junio, de Salud; el II Plan Andaluz de Salud 1999-2002; el Plan Estratégico del Servicio Andaluz de 1999 y el Plan de calidad. Nuevas estrategias para la Sanidad Andaluza de 2001.

Este programa se realiza en ambos barrios por una enfermera radicada en el centro de salud del Saladillo y sus actividades se dirigen a pacientes dependientes⁴ y a sus cuidadores; mediante una valoración se fijan objetivos y actividades. Así mismo el enfermero de enlace mantiene contacto con el médico de familia de estos pacientes y con sus especialistas facilitándoles la relación con ellos y con el enfermero de familia que tienen asignado. En los

⁴ Anciano frágil o en riesgo de estarlo o personas con incapacidad o severa dependencia para realizar las actividades de la vida diaria y/o para salir a la calle (minusválidos, inmovilizados, terminales, etc.).

casos necesarios también contactan con las unidades de fisioterapia y con los servicios sociales. En el marco de este programa también realizan cursos de formación para cuidadores, y para el personal de enfermería; su valoración establece ayudas técnicas para los enfermos y cuidadores cuando son necesarias: grúas para movilizar enfermos, colchones antiescaras, etc.

Una Comisión estudia los casos de quienes realizan los cuidados de las personas discapacitadas, los evalúa y concede un carné que les permite no hacer “colas” y sean atendidas con la mayor prontitud posible con el objetivo de no dejar al paciente solo por mucho tiempo.

Existen programas asociados que mejoran la situación de los cuidadores, como el “Programa Escucha”, que consiste en la existencia de una conexión telemática cuyo principal objetivo es facilitar el contacto entre el cuidador principal y un centro de atención, lo cual mejora el estado emocional de los cuidadores, alivia su estrés y su ansiedad para ello se ubican terminales en el domicilio de pacientes en grave y avanzado estado de deterioro.

En la actualidad, teniendo en cuenta la realidad de estas ZNTS y en concordancia con las otras Consejerías que actuarán dentro de la Comisión Local, se priorizará dentro de la cartera de servicios los siguientes programas: atención al inmigrante, a las adicciones y captación y seguimiento de TBC.

4.1.4.6 Participación ciudadana

Según la Delegación de Participación Ciudadana en la actualidad existen 6 asociaciones vecinales que funcionan en La Piñera-El Saladillo: Puerto Blanco, La Amista, Cortijo Vides, La Yesera, Barriada de la Caja de Ahorros y Verde y Blanca. Con la elección del nuevo consistorio se ha notado un impulso en las políticas de cooperación.

En julio del 2006 se convocó a una reunión a las asociaciones e instituciones que pudieran tener más implicación en la promoción del asociacionismo entre ellas a las seis AAVV, las dos parroquias de la zona, Cáritas, Barrio Vivo, Alternativas, La Iglesia Evangélica Filadelfia, la Asociación gitana Sobyndoy dor caló, ACAM, Asociación de Mujeres AMSEL.

A finales de este año 2007, después de diversas reuniones, se ha constituido la Comisión donde están representados todos los agentes institucionales locales y seis asociaciones (Alternativas, Barrio Vivo, Sobyndoy dor kalo y las AA.VV La amistad, Puerto Blanco, y Verde y Blanca).

Es importante destacar de las asociaciones por su vitalidad a: la Coordinadora contra la droga Barrio Vivo, sus programas de actividades son muy diversos: Informática y Mecanografía en las AA. VV., Animación a la lectura e Inglés en colaboración con algunos colegios, talleres de bisutería, títeres, baile y danza, apoyo escolar, educación para la salud en los colegios; la Coordinadora Comarcal contra la Droga “Alternativas”, que desarrolla los siguientes programas: Incorpora, para favorecer a las personas excluidas en su acceso al mundo laboral; Implica, de inserción laboral de personas beneficiarias del programa de solidaridad; y CAPI, Centro de Acceso Público a Internet, para extender el uso y las ventajas de las nuevas tecnologías; y por último, Asociación Sobindoy dor caló, que mediante la monitora del Plan de Desarrollo Gitano realiza actividades en las áreas de Bienestar Social,

Educación, Formación y empleo, Salud e Higiene, Cultura y de la Vivienda.

5. CONCLUSIONES GENERALES EN TORNO A LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

En cada área se ha seguido un tipo de evolución diferente, pero sí podemos dibujar una línea general que, de una forma u otra, aparece en todas ellas. Aún a riesgo de simplificar demasiado, consideramos que es interesante analizarlas globalmente, en su conjunto. Se podrían distinguir tres etapas:

Primera generación de políticas públicas (1955-1985): los esfuerzos están dirigidos a dotar de servicios básicos a los barrios que comienzan su andadura. Se empieza por las viviendas, construcción de los centros educativos y de salud, infraestructuras tales como aceras, alumbrado, plazas, etc. El objetivo es cubrir necesidades fundamentales para que puedan funcionar como cualquier otro barrio. La filosofía en que se basa esta forma de intervenir es sencilla: los servicios generales funcionan bien, y por tanto es suficiente con ofrecerlos para que la gente acceda a ellos y lleve a cabo una vida digna y al mismo nivel que el resto de la ciudadanía. En esta primera etapa hay problemas por retrasos, abandono de obras, promesas de reformas y dotaciones que tardan excesivamente; ello provoca las consecuentes protestas y la formación de un tejido asociativo fuerte, ilusionado con la recién estrenada democracia y basado en la esperanza vecinal de que sus reivindicaciones puedan traducirse en cambios reales. Sin embargo, en líneas generales todo parece funcionar bien: el grado de absentismo escolar es nulo, las clases se dan incluso en las calles si es necesario por los retrasos de las obras, las casas van siendo ocupadas y las personas del barrio las cuidan sufriendo tanto los servicios de limpieza como otros que aún no habían llegado.

Segunda generación de políticas públicas (1985-2000): Las administraciones observan que, a pesar de estas dotaciones, los problemas sociales comienzan a aumentar y recrudecerse. No se trata de algo ajeno al resto de la ciudad y del país en su conjunto, sino de los mismos problemas que afectan a toda la población pero que en nuestros barrios golpean de forma más dura. Por ejemplo, todas las problemáticas que se generan en torno a la droga, que en los años 80 fueron motivo de alarma social en toda España, se ceban con estos barrios periféricos convirtiéndose en una amenaza para sus habitantes, principalmente para la población infantil y juvenil. Del mismo modo, el paro, que se convierte en la lacra política de nuestro país por esta misma época, aumenta a lo largo de los años 80 y 90. Hasta tal punto se hace difícil la vida cotidiana para las personas del barrio que, una gran parte, en cuanto puede permitírselo, se muda a otras zonas de la ciudad. Es entonces cuando se empieza a gestar la idea de que estos barrios tienen algo diferente. Por ello se cree necesario crear una denominación que haga visible esta diferencia (“Barriadas de Actuación Preferente”, “Zonas con Especial Problemática Social” o “Zonas con Necesidad de Transformación Social”) y diseñar otras formas de intervención. Es la época de los LEAJ para prevenir el riesgo de la droga en la infancia y juventud, del Plan de Barriadas de Actuación Preferente como gestor de los programas propios del barrio, de dispositivos especiales de empleo como el SURGE (o las Unidades de Barrio aunque sean posteriores en el tiempo), de la Compensatoria y la denominación de centros “CAEP” para las escuelas del barrio. La filosofía general en la que se basan es que se enfrentan a problemas muy específicos para los cuales el sistema general no funciona, y por ello hay que adaptar estos sistemas a las características propias del barrio. Es necesario, en resumen, tender puentes para que puedan acceder a los servicios básicos.

Tercera generación de políticas públicas (2000-...): estos puentes de la segunda época parecen funcionar con bastante éxito los primeros años, pero según pasa el tiempo se va comprobando que la transformación no lleva el ritmo previsto, que el nivel de esfuerzo

económico y personal no se corresponde con el nivel de resultados, y en todas las áreas administraciones y profesionales se plantean la necesidad de analizar dónde radica el problema y de qué manera se pueden renovar los dispositivos que ya llevan tiempo trabajando y han acumulado experiencia. Es el momento de los proyectos europeos experimentales, como los Equal para el empleo, que con distintos apellidos (Andalucía, Atenea, etc.) se proponen ensayar nuevas herramientas de lucha contra la exclusión social en el ámbito laboral. En la actualidad nos encontramos en un momento de debate y propuestas de cambio. Las explicaciones de la situación actual y las propuestas que aparecen en este debate son múltiples, pero vamos a señalar dos líneas principales que son las que se apuntan como firmes candidatas a estructurar las políticas del futuro próximo:

Las políticas educativas: una teoría que va ganando adeptos es la del sistema de valores de la población como principal obstáculo para las políticas. Es decir, si hay un sector de ciudadanía que no comprende que la escuela es una oportunidad, que no confía en los beneficios de la economía no sumergida, que no cuida su casa ni su barrio, que no sabe lo que es la participación en asociaciones y desconfía de sus vecinos, no va a querer cruzar ninguno de los puentes que se le están tendiendo. Ni los servicios generales están adaptados para ellos ni las políticas a medida van a tener ningún efecto si no confía en ellas, si no se acerca a hacer uso de ellas. Se entiende que son estas concepciones culturales, este sistema de valores el que impide que las políticas den todo su fruto, y por ello es necesario cambiarlas. Esta idea se basa en la teoría de la cultura de la pobreza de Óscar Lewis que ha guiado las políticas de Estados Unidos desde los años 60 sin éxito. Se propone un proceso de aculturación a través de medidas educativas para cambiar el sistema de valores. Se afirma que la solución es, en último término, una nueva medida que les facilite el acceso a los servicios generales. Como decíamos al analizar el caso francés, esto supone multiplicar los estatutos y dispositivos, que ya nuestros vecinos franceses se han encargado de criticar

porque lleva a la multiplicación hasta el infinito y a un punto sin retorno. En un primer momento el nuevo dispositivo parece ejercer un efecto positivo, pero a la larga acaba, al igual que los demás, necesitando de otro nuevo que le sirva como auxiliar, ya que no están dirigidos al corazón del problema.

Las políticas participativas: otra tendencia que se está abriendo camino es la de analizar y buscar una solución a los problemas de forma participativa: preguntar a las personas afectadas qué les preocupa y qué se debe hacer de forma que se conviertan en parte activa de las políticas. Un ejemplo de metodología participativa prometedora es el Plan Comunitario del Puche donde, sirviéndose de asambleas y buscando incluir a todos los agentes implicados (no sólo al vecindario sino también a profesionales y responsables de las administraciones competentes en los distintos temas), se propone redactar un plan de intervención consensuado. Dentro de esta forma de plantear las políticas, existen diversos grados de participación: desde aquellos que sólo plantean preguntas cerradas a la ciudadanía hasta aquellas en las cuales se decide conjuntamente la forma de administrar los presupuestos. No es lo mismo consultar (dar voz) que otorgar el poder de tomar decisiones efectivas sobre lo que se va a hacer (dar voz y voto). Se trata, en último término, de profundizar en el mismo sistema democrático. Un riesgo que encierran los sistemas de consulta es el de defraudar a la ciudadanía cuando, posteriormente, su voz no tiene reflejo en la realidad de las políticas que se implantan. De ahí las posibles reticencias a la participación puramente consultiva, no por ausencia de cultura o capacidad democrática. Otro ejemplo lo tenemos en la jornada de tipo asambleario convocada por el equipo de EPSA en el Puche donde la participación superó con creces las expectativas y se generó un espacio de debate y reflexión conjunta que ilusionó a una parte significativa del vecindario sobre las posibilidades para el futuro.

Es importante destacar dos diferencias fundamentales en estos modos de abordar las políticas públicas en cuanto a la forma de concebir a la ciudadanía y a la dirección que toman

las políticas públicas.

Así, en las políticas públicas de corte educativo la ciudadanía es vista como menor de edad que no sabe qué es lo mejor frente al nivel técnico y político que sí conoce mejor sus necesidades y cómo hacerles frente. Por ello le tiende la mano de diversas maneras, buscando aquella en la que el niño o niña se sentirá más cómodo y cederá finalmente. En las de corte participativo se equipara la mayoría de edad política para todos los actores implicados: se confía en la capacidad para detectar sus necesidades, expresarlas, y proponer formas de hacerles frente. La escasez de participación ciudadana y local en la toma de decisiones sobre el rumbo de las políticas públicas que se han ido aplicando en las ZNTS, puede apreciarse en la semejanza que presentan dos contextos tan distintos como El Puche y San Martín de Porres en la evolución histórica que han tenido las políticas que se han ido aplicando en ambos (véase, por ejemplo, los apartados dedicados al empleo o a los servicios sociales).

En relación a la dirección que toman las políticas, podríamos denominarlas políticas centrípetas y centrífugas. Políticas centrífugas serían aquellas que colocan el problema de la exclusión fuera (en la gente, la población excluida) y la solución en el centro (nivel de expertos). La fuerza va desde dentro hacia fuera esperando conseguir un cambio dirigido desde el centro. Son las políticas de corte asistencialista o la nueva generación de políticas de corte educativo, que a largo plazo hacen que la ciudadanía acabe asumiendo el rol en el que se le ha colocado, lo cual tiene dos consecuencias: crean dependencia, pierden capacidad de solucionar los problemas por sí mismos, y generan la percepción de no responsabilidad en la solución de su situación, ni sientan como propios los servicios públicos (farolas, autobuses, etc.). Este tipo de resultados acaban siendo interpretados como causas del problema y no como lo que son, respuestas adaptativas a una situación de impotencia. Es difícil pedir confianza a la gente en los proyectos cuando estos se basan en la falta de confianza en que

ellos y ellas sean capaces de tomar decisiones al respecto.

Por su parte, las políticas centrípetas serían aquellas que buscan lo contrario, traer al centro (nivel de expertos y toma de decisiones) lo que ha sido situado fuera de esa esfera (la gente) para que pasen a formar parte de ese proceso. En una palabra: empoderamiento. No se trata de un término vacío sino que ha sido ya ensayado con buenos resultados. Destacamos aquí dos líneas de trabajo que consideramos interesantes en este sentido:

Los procesos de Investigación-Acción Participativa (IAP) con presupuestos asociados para que haya unas consecuencias reales que los participantes puedan ver con claridad y que provoquen cambios efectivos en sus vidas cotidianas.

Contar en los proyectos de intervención con personal contratado que forme parte de la propia comunidad en la que se trabaja y que tenga una serie de cualidades personales: reconocimiento de la comunidad y liderazgo, habilidades sociales y buena capacidad de análisis de los problemas. Hasta el día de hoy se ha trabajado poco este modelo, y cuando se ha hecho ha sido fundamentalmente como mediadores o como contratados dentro de un programa ya definido. La diferencia radica en que no sean sólo empleados sino que formen parte de la estructura de toma de decisiones en el proyecto, junto con los técnicos y expertos.

Encontramos en nuestros barrios que coexisten este tipo de fuerzas centrípetas y centrífugas, sumándose las políticas educativas a las políticas participativas de forma contradictoria. Es necesario establecer un consenso acerca del lugar de los ciudadanos y las ciudadanas en todo este proceso, ya que no tiene mucho sentido expulsarles de la toma de decisiones para unas cosas y al mismo tiempo tenerles en cuenta y pedirles su opinión y acción decidida para otras. Esta debería ser la base para cualquier política coherente.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRIBA, Ana (2002) *El concepto de exclusión en política social, Unidad de Políticas Comparadas*. CSIC [en línea]. Disponible en: < <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0201.pdf>>
- BAUMAN, Zygmunt (2005) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa
- CARUSO, Pablo (2003) *Un remedio peor que la enfermedad: la vía neoliberal de lucha contra la pobreza en América Latina. Con énfasis en el caso argentino*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas [en línea]. Disponible en: < <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>>
- CORPAS, Rafael y Carmen GARCÍA (2006). *Exclusión social y empleo. Quince años de encuentro*, Córdoba: Asociación Encuentro en la Calle
- KARSZ, Saül (2004) *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona: Gedisa
- LEWIS, Oscar (1980) *La cultura de la pobreza*, México: FCE
- MONREAL, Pilar (1996) *Antropología y pobreza urbana*, Madrid: Los libros de la catarata
- SUBIRATS, Joan y Ricard GOMÀ (dir.) (2003) *Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*, Madrid: Plataforma de ONGs de Acción Social

SUBIRATS, Joan (dir.) (2004) *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona: Fundación La Caixa