

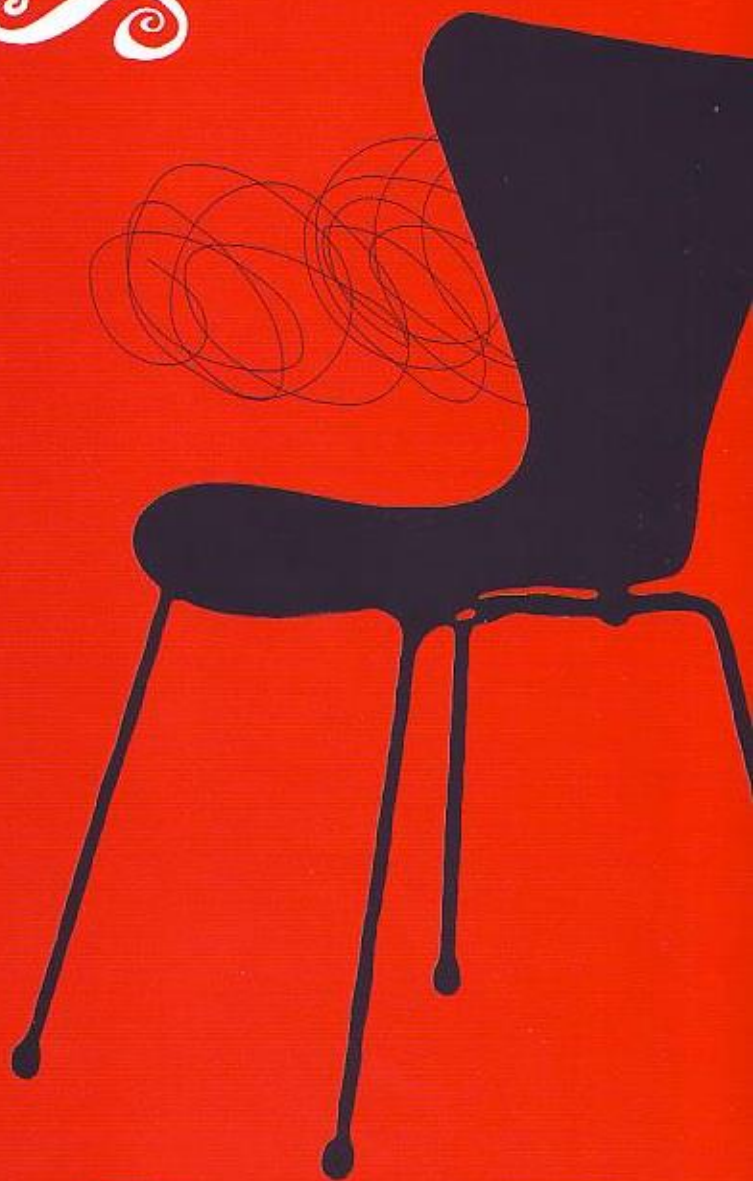
# acción.con

construcción de un modelo de acción  
intersectorial en Zonas con Necesidades  
de Transformación Social (ZNTS)  
para la reducción de desigualdades



# acción.con

construcción de un modelo de acción  
intersectorial en Zonas con Necesidades  
de Transformación Social (ZNTS)  
para la reducción de desigualdades



JUNTA DE ANDALUCÍA  
CONSEJERÍA DE SALUD

ACCIÓN.CON: construcción de un modelo de acción intersectorial en Zonas de Necesidades de Transformación Social (ZNTS) para la reducción de desigualdades / [autores, equipo de investigación, Rafael Muriel Fernández... et al.; comisión de elaboración, Cristina Torró... et al.]. -- [Sevilla]: Consejería de Salud, [2006]. 1 carpeta (166 p.): fot., il.; 26 cm. 1. Servicio social 2. Planificación Social. 3. Desarrollo de la comunidad. 4. Acción intersectorial I. Muriel Fernández, Rafael. II. Torró García-Morato, María Cristina. III. Andalucía. Consejería de Salud. HV 6-696.

**edita**

Junta de Andalucía  
Consejería de Salud

**diseño**

**maqueta**

**ilustraciones**

Maraña Estudio

**fotografías**

Juan del Junco

**impresión**

Coria Gráfica

**edición**

Mayo 2006

**isbn**

84-689-9822-2

**depósito legal**

SE-3929-06





## AUTORES

### equipo de investigación

#### Consejería de Salud. JUNTA DE ANDALUCÍA

Rafael Muriel Fernández  
Luz M<sup>ra</sup> Fernández Regatillo Ruiz  
Rafael García Galán  
Presentación Fernández Morales

### comisión de elaboración

#### Consejería para la Igualdad y Bienestar Social

Elvira Pérez Márquez  
Manuela Moreno Torres

#### Consejería de Educación

Eladio Boda González  
José Murillo Gómez  
Alicia Vañó Bueno

#### Consejería de Obras Públicas y Transportes

José I. Rodríguez Galadí  
Fernando Villanueva Lazo  
Antonio Becerra García

#### Consejería de Empleo

Francisco Lama García  
José Palazón Meseguer

#### Servicio Andaluz de Salud

Cristina Torró García-Morato  
Fermina Puertas Rodríguez  
Marisol Martínez Jiménez  
Patricia García Roldán  
Concepción Díaz Gavira  
Francisco Sánchez Rodríguez

#### Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Gobiernos Locales

Teresa Muela Tudela  
Juan C. Raffo Camarillo  
Ramón Dengra Molina  
Diego Gómez Gutiérrez  
Francisco Fernández Merino  
Eliás Casado Granados  
Mercedes Cordero Muñoz  
Francisca Fuillerát Pérez  
Pedro J. Morales Navarrete

#### Organizaciones no gubernamentales: Federación de Asociaciones SURGE

Celia Salina Marín  
Isabel Zorita Arenas

## GRUPOS DE VALIDACIÓN



### DELPHI

- Expertos en intervención-acción participativa
- Técnicos de la acción local



### PLATAFORMAS VECINALES

- *Nosotros también somos Sevilla*, Polígono Sur (Sevilla)
- Plataforma cívica Zona Sur, Dos Hermanas (Sevilla)

Jornadas  
de validación

Presentación en  
diferentes eventos

#### Panel 1

Técnico  
sectores  
públicos

#### Panel 2

Asociaciones  
de las ZNTS

#### Panel 3

Gobiernos  
locales

#### Panel 4

Mixto



## VALIDACIÓN POLÍTICA

- Directora General de Servicios Sociales e Inclusión Social
- Directora General de Salud Pública y Participación
- Directora General de Participación y Solidaridad en la Educación
- Directora General de Economía Social y Emprendedores
- Director General de Intermediación e Inserción Laboral
- Director General de Arquitectura y Vivienda
- Empresa Pública del Suelo de Andalucía, EPSA

# índice

## Prólogo

008

## 1 Presentación

011



## 2 Informe de situación

017



Primera Parte: Punto de partida.

- 1 Desencuentro de los actores y dispersión de los recursos.
- 2 El reto de superar: la cultura del sector.
- 3 Aprovechar las oportunidades.

Segunda Parte: Implicación de los sectores.

## 3 Bases previas para intervenir en las zonas con necesidades de transformación social

029



- 1 Zona con necesidades de transformación social.
- 2 Intersectorialidad.

## 4 Proceso de creación del grupo de trabajo de zona

049



- 1 Apertura del proceso.
- 2 Desarrollo y cohesión del trabajo en grupo.

## 5 La realización del plan integral de zona

063



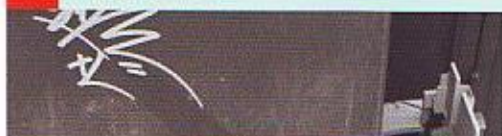
- 1 Consensuar y construir una visión de la realidad actual de la zona.
- 2 Integrar y dinamizar los recursos disponibles y potenciales a nuestro alcance.
- 3 Pactar las líneas prioritarias y concretar las acciones.
- 4 Promover una lectura intersectorial y propiciar un soporte de desarrollo de zona.



**6** Instrumentos de mediación y técnicas de apoyo **081**



**7** Evaluación **093**



**8** RESUMEN Esquema de desarrollo **103**



**9** Bibliografía **115**



**10** Anexos **121**



**Anexo 1**  
Memoria del Proyecto de Investigación aplicada en salud pública. *Acción.con.*

**Anexo 2**  
Cuestionario para informe de situación.

**Anexo 3**  
Respuesta del ámbito local al cuestionario para el informe de situación.

**Anexo 4**  
Matriz de valoración de planes integrales.

**Anexo 5**  
Secuencia de cómo se realizó *Acción.con.* Informe de Progreso I y II.

**Anexo 6**  
Proceso de Validación.





## Prólogo

*Acción.con* nace de la necesidad que existe en el ámbito de la Salud de que la intervención en las zonas con necesidades de transformación social se produzca conjuntamente con otros agentes. En este sentido, este proyecto nace desde su inicio con la voluntad de abrirse a otros sectores públicos, de tal forma que el equipo que realiza todo el trabajo tiene un marcado carácter intersectorial.

Es importante subrayar esta idea de trabajo conjunto, que supera la mera suma de intervenciones que cada sector realiza en el territorio, para situarse en un proceso de planificación compartida que incluye las fases de: analizar hasta alcanzar una mirada común, establecer los grupos de trabajo incorporando a todos los agentes de la zona, y consensuar las prioridades y estrategias. En definitiva, se diseña un plan de y para la zona.

De este modo, se plantea una manera de asumir el reto de reducir desigualdades, pasando de forma natural a trabajar con un método que sirve de instrumento común para el desarrollo de políticas públicas que pretenden este mismo objetivo. Es por lo tanto situar el objeto de la investigación en el *Cómo* hacer las cosas y el sujeto en *Quién* hace las intervenciones a través de la participación de los propios agentes de la zona -la vecindad, las asociaciones, los profesionales, los responsables políticos y la iniciativa privada, entre otros- en la construcción de su propio plan.

Hoy en Andalucía la apuesta por las políticas públicas está alcanzando niveles de progreso importante, de forma que se asiste a un proceso de convergencia de los indicadores de desarrollo en términos generales y en comparación con otros territorios de nuestro entorno. Ahora bien, ello está obligando también a mirar aquellos colectivos y zonas que no se incorporan con el mismo nivel y ritmo





al progreso. Esto nos está llevando a introducir políticas que equilibren y reduzcan las desigualdades y vaya produciendo una sociedad cada vez más cohesionada, «políticas públicas para compartir progreso», como denomina el propio proyecto que ahora presentamos. **Acción.con** es, en definitiva, un instrumento metodológico que suma la realizaciones de los servicios públicos (empleo, educación, obras públicas, servicios sociales, salud...), con los propios agentes de la zona para de esta forma compartir progreso y cohesión social.

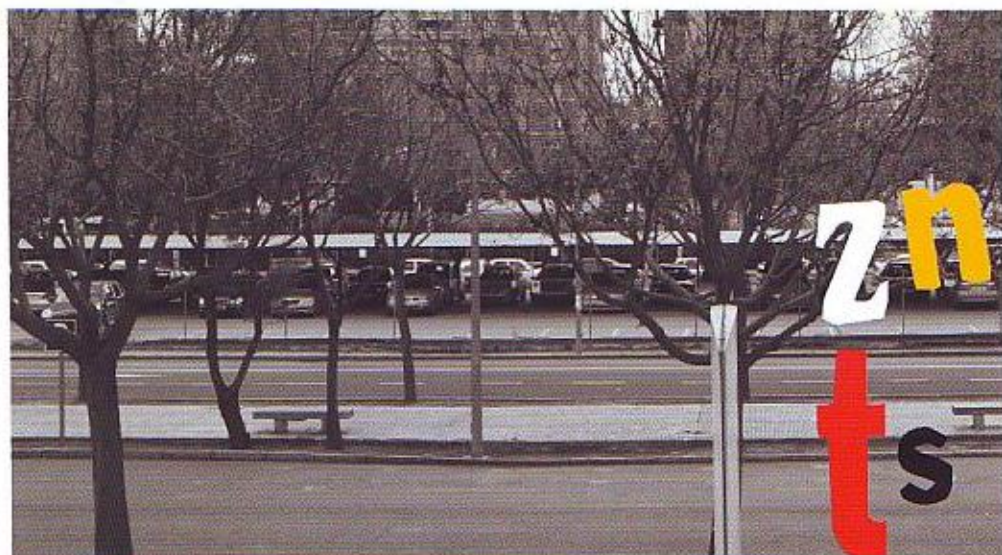
Es interesante señalar que además de aportar un método para construir planes, adelanta también algunos elementos estructurales necesarios para la puesta en marcha, sostenimiento y realización de los mismos. Como los mismos autores señalan, este trabajo comenzará a tener sentido cuando se use como instrumento metodológico y de debate, para que a lo largo de la intervención sirva como herramienta para el avance de estas zonas.

Quiero agradecer el esfuerzo y dedicación a quienes han hecho posible la realización de este proyecto, un nuevo instrumento del que todos y todas debemos sentirnos copartícipes en la medida en que nos invita a introducirnos en una forma de trabajo que nos implica conjuntamente: a los responsables últimos del desarrollo de las políticas públicas, a los responsables del ámbito local, pasando por la ciudadanía, y haciéndonos verdaderos protagonistas de nuestro propio avance ●

M<sup>ra</sup> Jesús Montero Cuadrado  
Consejera de Salud







## 1 Presentación

La reflexión sobre el valor y la efectividad de las políticas públicas y su interacción con el desarrollo económico y social en los países de la UE, ha sido una de las prioridades más importantes en la última década del siglo XX y el primer lustro del siglo XXI.

Andalucía, inmersa en un proceso acelerado de modernización, ha desarrollado una tendencia a la convergencia, prácticamente en todos los indicadores relacionados con el bienestar y la calidad de vida, con las comunidades y países más avanzados del entorno europeo. Este proceso ha obligado a dirigir una mirada de atención hacia situaciones de desigualdad, en un intento de búsqueda de una cohesión social, que permita compartir en convivencia los avances que se están constatando, lo que está suponiendo un bagaje y una experiencia en el desarrollo de estrategias para la reducción de las desigualdades.

Compartir  
progreso en  
zonas con  
desventaja  
social



Es cierto que la complejidad de la consecución de este objetivo obliga a diversificar las líneas de trabajo, no sólo atendiendo al desarrollo de políticas generales, sino también al de aquellas otras que se dirigen a colectivos con especial necesidad (inmigrantes, drogodependientes, discapacitados, personas sin hogar, etc.) y también a las aplicadas a zonas que acumulan desventajas.

Todas estas líneas tienen el denominador común de la exigencia de un trabajo conjunto entre todos los sectores públicos, siempre con la participación de la ciudadanía y otros actores de la acción social. Cuestión que conecta con los principios de gobernanza, que en la actualidad impulsa las decisiones **gubernamentales** en el entorno

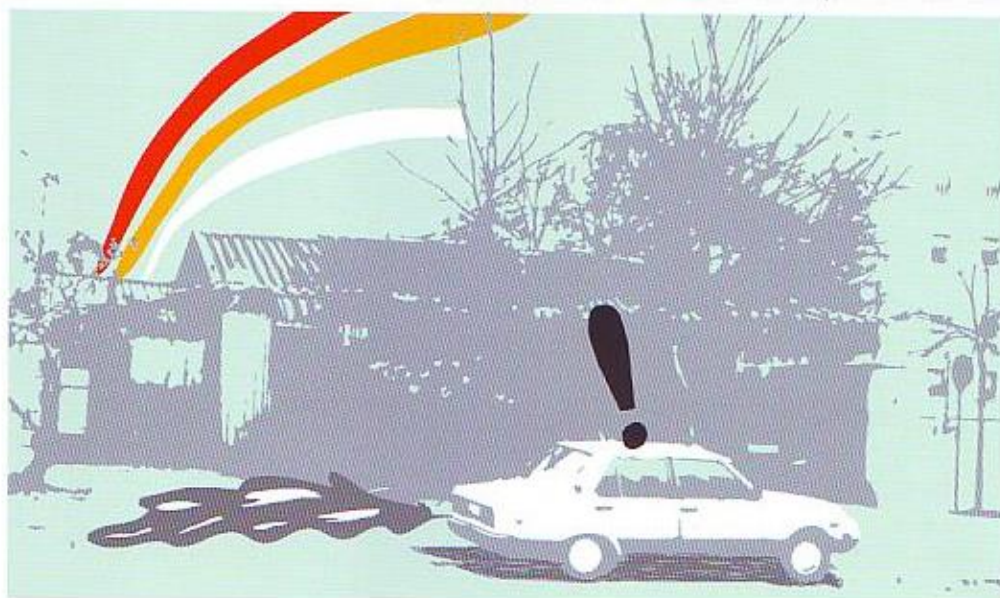
europeo y que valora la decisión política en relación a las consecuencias inmediatas que tiene para la ciudadanía. Otro aspecto común que se identifica en el desarrollo de las estrategias de reducción de las desigualdades es el interés presente y directo de los actores: el interés político a través de la reorientación de los servicios públicos; los intereses técnicos y profesionales basados en la evidencia de los logros y el de la ciudadanía como sujeto activo más interesada en la elaboración de los planes y proyectos concretos y su aplicación.

**La reducción de desigualdades como prioridad: el trabajo en las Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS)**



Desde esta perspectiva, el trabajo que se viene realizando, diferencia estrategias en cada línea de reducción de desigualdades: así, tenemos las dirigidas a colectivos específicos que está configurando una forma de intervención a través de los planes integrales, como formula institucional que engloba la acción de varios sectores, con la participación de las asociaciones no gubernamentales. Actualmente estos planes se encuentran en un punto de inflexión interesante como se documenta en el presente proyecto de investigación, correspondiente a su segunda generación (planes integrales de discapacidad, inmigración, voluntariado...).

Por otra parte, tenemos la línea de trabajo dirigida a las zonas con necesidades de transformación social (ZNTS), también se están desarrollando experiencias orientadas a la convergencia social con zonas más normalizadas. Es precisamente en este campo donde se



manifiesta con más claridad la necesidad de **consensuar** un método de intervención capaz de detener el deterioro e iniciar un plan de desarrollo participado común para estas realidades.

**La necesidad y el reto de trabajar con otros enfoques**



Sin duda la acción en este campo tiene el reto de trabajar con nuevos enfoques, que permitan en el mismo territorio el trabajo común de todos los sectores públicos, a lo que denominamos acción intersectorial y la participación activa de la vecindad, las asociaciones, etc... que se nombra en la bibliografía de la acción social como integralidad.

Es aquí donde se sitúa el Proyecto de Investigación **Acción.con**, inicialmente subvencionado por la Consejería de Salud, en el que han participado una mayoría de los sectores públicos implicados en la reducción de desigualdades, así como una representación de las asociaciones y una validación de las plataformas vecinales. Se entronca en la necesidad y el reto de aportar método en el sentido operativo del «CÓMO HACER»..

**Un proyecto en el que converge la intervención de los sectores públicos y la acción participativa en la zona**



**La oportunidad de aportar método: El CÓMO HACER... en el marco de la Investigación Acción Participativa (IAP)**



La mayor exigencia de todos los actores directamente implicados en el trabajo de zona no es ya precisamente el planteamiento de la necesidad del trabajo conjunto, sino el de disponer de un método que lo articule y lo operativice para hacerlo realidad en el territorio. **Acción.con** centra su esfuerzo en esta aportación.

Aunque el objetivo final es saber «cómo hacer las cosas», el proceso de elaboración del informe ha tenido como referencia metodológica y en ocasiones conceptual distintas aportaciones que se pueden agrupar bajo el epígrafe de **Investigación y Acción Participativa (IAP)**, en un doble sentido: como referencia en la unión dinámica entre acción y reflexión, (a cada nivel de conocimiento corresponde un nivel de intervención del que se extraen determinadas consecuencias) y, como referente conceptual, para la comprensión de la participación de todos los actores de acción local, (analizando las actitudes de mediación y evitando los desplazamientos de unos protagonistas por otros); además de tener en cuenta otras aportaciones extraídas de las experiencias prácticas que desde un punto de vista científico se hacen al respecto.

Es necesario insistir en que la elaboración del método que este proyecto aporta se basa, como se verá, en la implicación de un modelo que motiva a los sectores públicos a compartir objetivos y recursos y plantea la necesidad de que estos mismos sean intervenidos y redefinidos por los actores más locales.

**Un proceso de desarrollo basado en aportaciones y actuaciones institucionales y la participación de los actores locales**

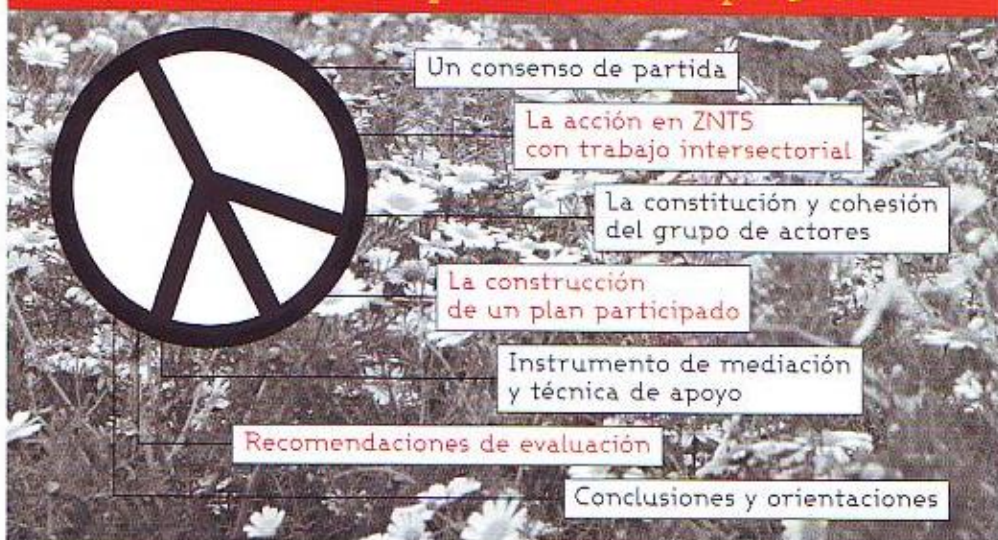


Consecuentemente con este planteamiento, *Acción.con* configura para su elaboración un grupo de trabajo, cuya selección y constitución es responsable de buena parte de los resultados. De forma que incorpora a miembros de todos los sectores públicos con responsabilidades en sus organizaciones respectivas y con capacidad de influencia en la orientación de sus servicios; paralelamente, se incorpora también al grupo el perfil de

los técnicos de los distintos sectores que tienen experiencia ya en el trabajo directo de zonas. Un subgrupo importante es el que corresponde a las corporaciones locales, que tienen como también se verá, un papel esencial en el desarrollo de estas estrategias. Otro componente más que se agrega son las asociaciones. Se constituye así un equipo de elaboración amplio, intersectorial, con diferentes sensibilidades y experiencias en el campo de acción,

El resultado final es el objeto del informe que ahora tenéis en vuestras manos, que se articula de forma comprensiva **reflejando** el producto de los distintos subgrupos de elaboración.

## desarrollo comprensivo del proyecto



El informe final se organiza en función de su aplicación metodológica a una realidad concreta, aunque ésta sea, como sabemos, específica, diversa, compleja y muy cambiante, aún así, el informe se dota de una estructura con una intención pedagógica.

El primer bloque se destina al **consenso de partida** e incluye un análisis de situación del trabajo en zonas y una exploración de la actitud que hoy tienen los sectores públicos para el trabajo conjunto. Al final se logra lo que es esencial para el método y que llamamos consenso en el análisis.

Como documentación básica se aporta un segundo punto que contextualiza **las zonas de transformación social y el trabajo intersectorial**.

El tercer apartado se destina a un punto clave del método, que corresponde a **la constitución y cohesión de un grupo de trabajo** que incluye a todos los actores de la zona. En este punto destaca la identificación de los actores, las actitudes adversas y las actitudes de mediación necesarias para los que orientan el proceso.

El bloque siguiente, se ocupa del núcleo del proyecto que es **la construcción de un plan participativo**, traza las líneas metodológicas y, aunque no puede precisar las prioridades concretas, ya que éstas están sujetas a distintas realidades y procesos históricos, aporta un método general para la elaboración de un plan de zona entre todos los actores.

En el siguiente apartado se introduce el manejo de **los instrumentos de mediación y el acceso a las técnicas de apoyo** más habituales en la intervención social

para las zonas en desventaja y que son especialmente importantes para conducir el proceso, implicar a los actores y cumplimentar los objetivos de forma participativa.

El informe concluye con unas **recomendaciones para un correcto seguimiento** y evaluación, también con una metodología general que aborda los tipos de evaluación, y aunque no puede señalar indicadores concretos vinculados a las prioridades, sí que se aportan los aspectos a evaluar y los indicadores más habituales al uso en cada uno de ellos.

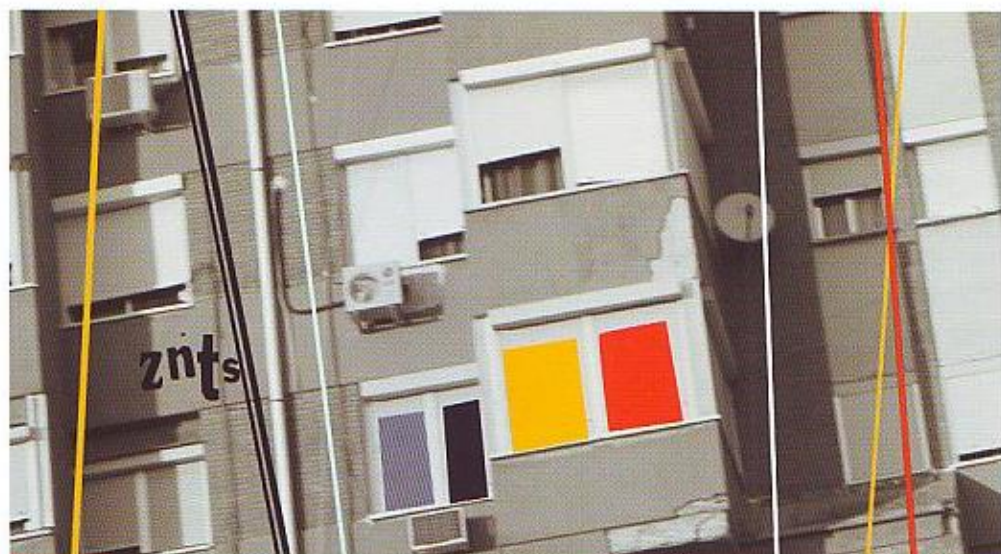
Cada uno de estos capítulos termina con el epígrafe «Debe haber quedado claro», cuya función es de recordatorio de los puntos clave de cada uno de los apartados.

En definitiva, **Acción.con** es ante todo una aportación metodológica, un instrumento que se pone al servicio de todos los sectores y actores implicados en un proceso de desarrollo y convergencia, como método de avance en las zonas con necesidades de transformación social, para su debate, aplicación y superación. La sociedad tiene que ser consciente del trabajo que se realiza con empeño en un entorno muchas veces duro y desfavorable, que en pocas ocasiones es reconocido por otras partes mejor situadas en nuestra organización social.

Hemos de significar, como aportación destacada del proceso de elaboración del informe, que si bien este partía de la búsqueda de un método centrado en el trabajo intersectorial, ha ido evolucionando hacia desarrollo de carácter integral en las zona, de forma que intersectorialidad para los servicios públicos e integralidad para la participación de todos actores implicados son conceptos que se aclaran insistentemente en el desarrollo del informe y que finalmente se complementan.

El informe además supone a la vez, un agradecimiento a todos estos profesionales y vecinos empeñados en detener el deterioro y sumarse a un proyecto que lleve la ilusión de un desarrollo para una mejor convivencia en su propio barrio e incorporar a éste con un papel visible y positivo en la interacción con otras zonas más favorecidas, contribuyendo así a los avances de los pueblos y las ciudades.

Señalamos por último, que aunque somos conscientes de que el uso del masculino nunca engloba al femenino, hemos omitido la redacción con el uso de ambos géneros por dificultar la lectura y comprensión del texto. Se ha procurado el uso de genéricos en aquellos términos que han sido posibles ●



## 2 Informe de situación

- ¿Qué se pretende con un análisis consensuado de la situación actual?

Este segundo apartado, al que denominamos **Informe de Situación**, pretende recoger la disposición de los distintos sectores en cuanto al trabajo intersectorial. Es decir, pretende analizar la situación actual, detectar los inconvenientes y las oportunidades para el trabajo conjunto.

Hay que dejar claro que el objeto de la investigación **no es realizar un estudio en profundidad** sobre los niveles de intersectorialidad de los servicios públicos en la actualidad. Eso podría ser una línea de investigación social objeto de otro proyecto específico. Lo que se pretende ahora es retratar una situación de partida respecto a la necesidad del trabajo conjunto y la oportunidad de plantear su desarrollo. Se documenta funcionalmente cuáles son las condiciones de la situación actual para desarrollar un trabajo en común en las zonas con necesidades de transformación social.

Consta de dos partes interrelacionadas ▼

**PUNTO DE PARTIDA** ► En él que se refleja el escaso acierto de la coordinación de las políticas públicas en estas zonas. Se concreta en la situación de desencuentro y dispersión en muchas actuaciones que se desarrollan en las zonas con necesidades de transformación social (ZNTS). También, la identificación de iniciativas y oportunidades, puntualizando los aspectos de mejora del aprovechamiento de los recursos y la capacidad de converger en unos mismos objetivos para obtener una mayor eficacia. **Estas prácticas tienen distintos**

grados que van desde negar la situación problemática, pasando por negar la competencia («esto no es mío es de otro...») o, aún reconociendo la necesidad de coordinarse declaran la imposibilidad de hacerlo. También existen prácticas que ya desarrollan la oportunidad de coordinarse.

**UNA EXPLORACIÓN DE LA ACTITUD DE LOS SECTORES A TRAVÉS DE DOS INSTRUMENTOS** ▶ a) Cuestionario dirigido a cada sector implicado en el proyecto (anexo 2) y b) un análisis de distintos planes integrales, a partir de una matriz, que incluye variables que indican el grado de intersectorialidad en las distintas fases del proceso de elaboración del plan integral (anexo 4).

## punto de partida

### 1 Desencuentro de los actores y dispersión de los recursos

Casi todas las reflexiones sobre la situación actual respecto al trabajo en ZNTS, ponen de manifiesto un importante desencuentro de los actores sociales y una notable dispersión de los recursos disponibles. De tal forma, los servicios públicos actúan sin coordinación y la consecuencia es, por ejemplo que los ámbitos generalmente, como el sanitario y el educativo atienden por separado lo que sería más eficaz si fuese atendido de manera coordinada. Es frecuente que uno y otro sector se ignoren entre sí, aunque la necesidad de encontrarse comienza a estar cada vez más presente ante determinadas situaciones. Si además se tiene en cuenta otros sectores públicos como la vivienda y el empleo, la intervención conjunta de los distintos sectores se complica, a la vez que se hace más necesario la coordinación.

Si miramos la intervención que desarrollan las organizaciones en un territorio concreto con necesidad de transformación social, comprobaremos de nuevo la divergencia y el escaso empeño de sumar esfuerzos para los objetivos comunes. Precisamente son estas zonas las que suelen aglutinar un número importante de recursos sociales, aunque más importante aún es su grado de dispersión en la actualidad.

Si finalmente tenemos en cuenta la actitud ciudadana respecto a sus necesidades sentidas y reales, comprobaremos una importante diferencia entre distintos grupos que conviven en la zona y sobre todo, una evidente falta de sintonía con las preocupaciones de los actores.

ayuda!



## 2 El reto de superar la cultura del sector

---

Para profundizar en el trabajo de los sectores en el campo de las organizaciones y de las administraciones públicas<sup>1</sup> y medir su orientación intersectorial, puede ser útil hacerse eco de sus características y de la valoración de sus oportunidades.

Entre los rasgos habituales con los que se suele identificar la estructura de los sectores destaca su carácter funcional y la rigidez de las normas y la inercia habitual de sus estructuras.

Es fácil identificar la existencia de esas características (rigidez e inercia) en la definición de los objetivos, en el desarrollo de las actividades y en la asignación de los recursos. Los integrantes de esos sectores no pueden evitar responder a su propia dinámica de trabajo y a lo que supuestamente se espera de ellos.

La complejidad social, no obstante, **tiende a alejar cada vez más a numerosos** sectores de ese modelo de funcionamiento, conduciendo a los profesionales más permeables a alterar su forma de trabajo. La práctica muestra cómo determinadas organizaciones programan sus actividades en función de varias lógicas sectoriales. Vemos entonces cómo aparecen relaciones y vínculos personales que aminoran la supuesta rigidez de las relaciones entre los distintos sectores de la administración **y que acaban por asumirse positivamente como actitudes institucionales.**

Aún así, mientras se produce la interdependencia, los sectores también disponen de importantes niveles de autonomía que explican sus posibilidades de mayor o menor apertura al posible trabajo intersectorial. Esa autonomía del sector se apoya, por ejemplo, en la presencia de especialistas que tienen intereses particulares en una monopolización de las actividades y en protegerse frente al exterior. Estos expertos utilizan tecnologías institucionales para consolidar su posición en la organización y delimitar territorios de influencia.

A esto habría que unir las rutinas y procedimientos sectoriales, una especie de ritmos que algunos teóricos definen como uno de los más poderosos componentes de la autonomía de un sistema institucional. Aparece también cierto corporativismo en el sector, esto es, formas de no-injerencia ante los posibles contrasentidos que puedan darse con y entre otros sectores. Generalmente se explica por

---

<sup>1</sup> A partir de los análisis de Michel Dobry en «*Sociología de las crisis políticas*», sobre todo, el capítulo 3 «*La plasticidad de los sistemas complejos*». Madrid. C15-Siglo XXI. 1988.



la existencia de relaciones de jerarquía o diferencia de capacidad de influencia entre los sectores, cuando no por la mera relación de complementariedad, sumisión o agradecimiento, en el conjunto de la red del Estado y de la Administración.

Otra característica de primer orden para entender mejor el funcionamiento de un sector es reconocer que es un espacio propio de confrontación, de competencia y de conflicto. Este aspecto es determinante, dado que está en juego el control de los recursos. Pero la existencia de divergencias hace posible la movilización o la posibilidad de conexión con otros actores o el uso de recursos externos o la puesta en práctica de coaliciones o alianzas con otros sectores, como iremos viendo más adelante.

### 3 Aprovechar las oportunidades

No todos han de ser aspectos desfavorables. Podemos constatar también que existe ya una inquietud en los sectores públicos, que abarca desde las decisiones del ejecutivo, hasta el desarrollo de pla-

nes que incluyen la necesidad de comenzar a superar, con políticas concretas, los límites sectoriales. Se constata que seguir invirtiendo exclusivamente por sectores conduce irremediabilmente a bajos niveles de eficacia y bajísimas cotas de eficiencia.

Comienzan a articularse procesos de coordinación, elaboración de planes integrales y de contactos bilaterales en los debates más elevados de la administración, y a sentirse como una necesidad acuciante el trabajo con objetivos compartidos en la acción local.

Es cierto que en la etapa actual los intentos cuajan con dificultad y son pocas las iniciativas que superan la planificación como suma de los esfuerzos sectoriales, de tal forma que tan sólo algunas experiencias comienzan a elaborarse conjuntamente y a desarrollarse en planes comunes. Asistimos a un primer paso necesario: la necesidad del trabajo intersectorial para mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones.

Los primeros pasos están surgiendo ya de políticas sectoriales que, con fórmulas jurídicas y financieras, priorizan las zonas más necesitadas. De este modo, Educación refuerza los colegios e institutos que se encuentran en ZNTS. Por su parte, Salud presta una atención preferente a sus centros, así lo hacen también los programas de viviendas y de empleo.

El primer paso es que los sectores públicos desarrollen políticas preferentes de discriminación positiva dirigidas a las ZNTS. El siguiente paso es sumar los esfuerzos que cada sector realiza dirigidos a esa misma población. Y aunque ambos pasos son iniciales y en ocasiones discutidos, son importantes y decisivos para avanzar en la escala del trabajo intersectorial.

## implicación de los sectores

**¿En qué medida los sectores afrontan actualmente el reto del trabajo intersectorial?**

La respuesta a esta cuestión, aunque es compleja, la documentamos aportando un análisis funcional basado en, por una parte, un cuestionario dirigido a detectar el grado de sensibilidad respecto a la intersectorialidad de cada organismo, (anexo 2); y por otra, la aplicación de una plantilla que identifica las variables que inciden en el trabajo intersectorial de los planes integrales seleccionados, (anexo 4).



## organismos participantes

- Consejería de Salud.
- Servicio Andaluz de Salud.
- Consejería de Educación.
- Consejería para la Igualdad y BS.
- Consejería de Empleo.
- Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias (ámbito local).



## planes integrales analizados

- Plan de Inclusión Social.
- I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía.
- Plan de discapacidad.
- III Plan Andaluz de Salud.
- Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible (Agenda 21 Andalucía 2003).

Del análisis de los cuestionarios cumplimentados, hemos seleccionado siete características comunes que reflejan la actitud de los distintos sectores, frente al reto del trabajo intersectorial. Las hemos agrupado en dos formas de expresión: una positiva y otra negativa. Unos colocan el énfasis en las carencias y otros acentúan los retos. Esta fórmula de vaciar los cuestionarios permite visualizar mejor la disposición de los distintos sectores a trabajar intersectorialmente. Este enfoque se completa con el debate del grupo de investigación, que lleva a una tercera columna, referida a las oportunidades de trabajo para avanzar en una visión conjunto e intersectorial.

## de expresión NEGATIVA

Importante confusión en la comprensión del concepto de intersectorialidad.

Carencias de experiencias e intentos reales de la planificación conjunta.

Dificultad de reconocer las limitaciones del sector y la necesidad de trabajar juntos con los otros sectores.

Las limitaciones de los departamentos estancos considerados como fin en sí mismos.

La falta de un método que posibilite el trabajo funcional.

La apreciación subjetiva de que se trabaja para otros en competencia ajena.

Incapacidad de llevar a cabo actividades cruzadas y evaluaciones compartidas.

## de expresión POSITIVA

Carácter escalonado y progresivo del concepto: consenso en el análisis, objetivos comunes, compartir recursos, actividades cruzadas, evaluación compartida.

Aparecen contactos bilaterales y planes integrales.

Comienza a desarrollarse la capacidad para la realización de pactos y alianzas.

La capacidad de trabajo con otros y el sentido transversal de la respuesta a un mismo problema.

Los sectores solicitan saber «CÓMO» trabajar intersectorialmente.

El centro de la rentabilidad intersectorial es: TODOS GANAN.

Centrar la eficacia y la eficiencia en el que recibe las respuestas y no en el proceso.

## Oportunidades

Clarificación de conceptos y nuevos estilos de trabajo. Necesidad de información y formación en temas de intersectorialidad.

Creación de un banco de experiencias y programas de seguimiento y difusión en todos los sectores públicos.

A partir de reconocer las limitaciones, realizar pactos y alianzas en primera instancia con los sectores más cercanos, y con otros implicados, en segunda instancia.

Extender el trabajo transversal, comenzando con el consenso del análisis, siguiendo por la planificación conjunta y terminando con un seguimiento y evaluación participada.

Lo importante no es ya lo que hay que hacer sino plantear CÓMO HAY QUE HACERLO.

La idea tiene sentido cuando es asumida como propia aunque parta de otro: Expropiación de la idea.

Un nuevo terreno de trabajo: se comparten análisis, objetivos, estrategias, actividades, recursos, seguimiento, etc...

Un subconjunto importante ha sido aportado por los cuestionarios dirigidos al ámbito local de actuación (cuya perfil se concreta en el anexo 3) y que han aportado una visión distinta y complementaria, a la que hemos denominado «hincapié en la intervención local».

## hincapié en la intervención local

- Un nivel con mayor comprensión y concreción del trabajo intersectorial en el plano local.
- Aún así se reproducen los obstáculos y dificultades de la intersectorialidad aunque también se aportan las soluciones.
- Se visualiza mejor su necesidad y se concretan mejor los «CÓMO».
- Se señala el concepto de responsabilidad compartida y el seguimiento conjunto en los resultados.
- Se identifican alianzas y confluencia de prioridades compartidas: medio ambiente y salud; bienestar y ámbito educativo...
- El efecto multiplicador del trabajo en red que permite optimizar el uso de los recursos.
- La falta del encuentro entre la administración autonómica y la local, donde el trabajo intersectorial tiene mucho que aportar.

En lo que respecta a la caracterización del trabajo conjunto en los planes integrales, es decir, aquellos planes que incluyen la acción conjunta de varios sectores públicos a nivel de Junta de Andalucía, se diseñó una matriz que permitía monitorizar el proceso de elaboración de dichos planes:

- punto de partida,
- objetivos y método,
- proceso de puesta en marcha, actividades de desarrollo,
- seguimiento y evaluación,
- existencia de órgano de seguimiento participado.

En cada uno de estos apartados se constataban si sumaban o compartían esfuerzo. (Tabla 1).


punto de partida	fase de elaboración	puesta en marcha	aplicación desarrollo	seguimiento evaluación	participación integralidad otros actores
<p>Consenso en el análisis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay análisis</li> <li>• Análisis sin otros sectores</li> <li>• Análisis con otros sectores</li> </ul>	<p>¿Quién? ¿Quiénes?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectores</li> </ul>	<p>Espacios territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Actividad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectorial</li> <li>• Cruzada</li> </ul>	<p>¿Quién? ¿Quiénes?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectorial</li> <li>• Intersectorial</li> <li>• Participativa</li> </ul>	<p>Punto de partida</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí</li> <li>• No</li> </ul>
<p>Interés Voluntad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnico</li> <li>• Político</li> <li>• Técnico-político</li> <li>• Ciudadanía</li> </ul>	<p>¿Cómo? Objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Población diana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Instrumentos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe</li> <li>• Sectorial</li> <li>• Cruzada</li> </ul>	<p>Elaboración</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí</li> <li>• No</li> </ul>	
<p>Interés Voluntad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnico</li> <li>• Político</li> <li>• Técnico-político</li> <li>• Ciudadanía</li> </ul>	<p>¿Cómo? Estrategias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Recursos financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Formación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe</li> <li>• Sectorial</li> <li>• Cruzada</li> </ul>	<p>Repercusión en la planificación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja</li> <li>• Media</li> <li>• Alta</li> </ul>	<p>Aplicación y desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí</li> <li>• No</li> </ul>
		<p>Recursos materiales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul> <p>Recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe</li> <li>• Sectorial</li> <li>• Cruzada</li> </ul>		

tabla 1 Matriz de monitorización del proceso de valoración de planes integrales.

La aplicación de esta plantilla a los distintos planes analizados revela tres niveles de sensibilidad diferenciadas y que a continuación reflejamos. Pasan de planes con un fuerte carácter sectorial a otros que son serios intentos de intersectorialidad, como son los planes de segunda y tercera generación.

● **La intersectorialidad básica** corresponde a lo que hemos denominado ejercicio de planificación, que precisa de una tutela o cultura sectorial importante: Un sector actúa como dominante y, en ocasiones, hasta excluyente de otras partes. Paradójicamente, se plantea la necesidad de la intervención de otros, pero bajo el punto de vista y las reglas que el sector dominante determina. La incidencia de la intervención de otros sectores es mínimo y a veces se interpreta como intromisión. No existe consenso en el análisis, ni objetivos compartidos, ni actividades cruzadas o conjuntas y, cuando las hay, sólo se dan ocasionalmente; tampoco hay evaluación compartida. Es una situación extrema, poco adecuada cuando se pretende compartir respuestas a los problemas comunes.

● **La intersectorialidad media** ha sido el punto de partida de muchos planes sobre todos en su primera elaboración (I Plan de...). Aunque exista un análisis previo consultado, por lo general no son consensuados o contruidos conjuntamente con otros sectores. La coordinación se abre paso y va sustituyendo a la imposición, aunque no existe todavía construcción de objetivos compartidos y actividades cruzadas. La evaluación se realiza a través de la suma de esfuerzos de cada sector con fichas de actividades para cumplimentar los objetivos. Algunos de estos planes ya disponen de un seguimiento por parte de comisiones técnicas y políticas. La mayoría de los planes actualmente en vigor se sitúan en esta banda del espectro de la intersectorialidad.

● Por último, **La intersectorialidad operativa** se caracteriza por un esfuerzo de planificación y ejecución conjuntas: consenso en el análisis, objetivos compartidos, actividades conjuntas, evaluación compartida. Estos planes contemplan no sólo la participación de los sectores públicos, sino también otros actores de la zona, lo que posibilita un proceso integral y participativo, como son: participación vecinal, de los afectados, iniciativa privada, etc. En la actualidad los planes integrales de segunda generación y los planes participados de un territorio concreto caminan en esta dirección.

Aunque casi nunca se consigue el grado óptimo de intersectorialidad, hay procesos que muestran una evolución positiva. Ninguno ha alcanzado el grado máximo, aunque tienden a ello. Otros están todavía en una fase inicial. Cada sector, en su competencia, asume una cota importante e insustituible de sectorialidad y no por ello deja de lado las compartidas que precisan de la actuación conjunta. ●

## DEBE HABER QUEDADO CLARO



- Déficit significativo del trabajo intersectorial en la elaboración y desarrollo de políticas públicas.
- Desencuentro de los actores y dispersión de los recursos.
- El reto de superar la cultura del sector
- Aprovechar las oportunidades
- Hincapié en la intervención local.
- Evaluación del trabajo intersectorial en los planes integrales.



### 3 Bases previas para intervenir en las zonas con necesidades de transformación social

Una vez realizado el análisis de la situación, el cual nos ha revelado la fotografía respecto a la convergencia de las intervenciones y la acción intersectorial, el paso siguiente se refiere a aquellos aspectos previos que es necesario conocer para realizar con éxito una acción intersectorial y que incluye la clarificación de los conceptos de ZNTS y de Intersectorialidad.

#### ● Zona con Necesidades de Transformación Social (ZNTS)

Para entender el contexto urbano de las desigualdades sociales debemos echar la vista atrás en los procesos económicos andaluces del siglo XX. Ponemos especial consideración a la celeridad de los avances en los últimos cincuenta años, desde que Andalucía era considerada, en los términos impuestos por los países más industrialmente desarrollados, como una zona «subdesarrollada», hasta su actual pertenencia a la Europa del bienestar.

Con la apertura del Estado al ámbito internacional en los últimos años del anterior régimen, se producen en Andalucía dos fenómenos paralelos pero de la misma naturaleza migratoria: la migración externa hacia otros países europeos, como Alemania y el éxodo masivo del campo a la ciudad. Esta huida de campesinos hacia las ciudades capitales de provincia en busca de mejores condiciones de vida se produce sin ningún tipo de planificación ni estructuración,

lo que aumenta el peso relativo de las ciudades andaluzas en 1975 hasta un nivel del 32%. Es decir, uno de cada tres andaluces, residía ya en una capital<sup>2</sup>.

En estas nuevas zonas urbanas que se sitúan principalmente en la periferia de las ciudades modificando la demografía y geografía de éstas, confluye una serie de características que las alejan del modelo de bienestar del resto de los barrios de las ciudades:

- Concentración masiva de los habitantes: Hacinamiento.
- Desarraigo social y cultural de la comunidad de origen; aunque se fortalecen los lazos vecinales y familiares, principal fortaleza de sus habitantes
- Ausencia de planificación urbanística y graves déficit en infraestructura y equipamiento, principalmente la vivienda.
- Zonas periféricas, aisladas y mal comunicadas, cinturones de las ciudades situados en los márgenes de éstas.
- Falta de recursos económicos y de empleo.
- Aumento de las actividades productivas al margen de la economía formal, incluyendo conductas ilegales y altos índices de conflictividad social.

La no existencia de una Ley General de Servicios Sociales anterior al año 1988 no implica que no hubiese intervenciones de bienestar social anterior a este período, ya que se venían llevando a cabo programas y actuaciones desde las diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía en esta área. Con objeto de coordinar esas actuaciones y optimizar los recursos, se crea la Comisión Delegada de Bienestar Social, órgano de naturaleza política que ha tenido varias modificaciones en su funcionamiento y estructura a lo largo de los últimos años.

Desde el Gobierno Andaluz y desde las administraciones locales, se configura una red de recursos sociales, en torno a las zonas urbanas con problemas sociales que requieren urgentes soluciones.

---

<sup>2</sup> Zonas de intervención del Proyecto Equal-Andalucía. Consejería de Asuntos Sociales, Sevilla, 2002.



La Comisión Delegada de Bienestar Social, que venía funcionando desde 1984, promueve estudios sociales durante el período 1986-1989. Estos ponen de manifiesto la existencia de 40 barrios o zonas que precisan de la intervención inmediata de la Administración mediante acciones integrales que contemplen la complejidad de los problemas.

Es esta Comisión la que eleva propuesta al Gobierno Andaluz por iniciativa de la Consejería de Gobernación, para la coordinación de todas estas actuaciones dentro de un plan interdepartamental.

La creación del Plan de Barriadas de Actuación Preferente mediante el Decreto 202/1989 de 3 de octubre, un año después de la aprobación de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, surge como una respuesta de coordinación de todas estas actuaciones, además de pretender ser un motor que involucre a distintos sectores de la Administración andaluza, inspirándose en los principios de:

- Educación y salud de carácter universal.
- Protección de los sectores más desfavorecidos.
- Políticas compensatorias de infortunio, marginación o discriminación en sus causas de origen.

A medida que la Administración ha ido cambiando, también lo ha hecho la gestión del plan en base a nuevas organizaciones, pero lo ha hecho en un entramado de comisiones, directores, gerentes, convenios..., sobre todo en los primeros años del plan, que hacían dificultosa la coordinación y gestión adecuada.

En la actualidad, la Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión tiene entre otros objetivos la realización de programas que, desde la integralidad contribuyan a transformar la realidad social de los espacios deprimidos de Andalucía, y simultáneamente, previniendo y combatiendo la exclusión social, promoviendo el desarrollo de acciones que den respuesta a las necesidades reales que sufre la población de estas zonas, creando sinergias que desarrollen y capten nuevos recursos, optimizando los existentes e impulsando y desarrollando iniciativas integrales.

A estos tres objetivos iniciales que ya aparecen en el Decreto, se añade el desarrollo de un modelo de intervención integral en ZNTS que posibilita la inclusión sociolaboral. También facilita el desarrollo

y promoción socioeconómica del territorio, así como estructura un sistema de gestión, seguimiento y evaluación de acciones que permiten mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios prestados. Para ello es imprescindible diseñar desde el principio procesos de evaluación y medida, dado que los objetivos iniciales del Plan de Barriadas por generales y poco precisos no eran susceptibles de evaluación.

Los programas europeos de lucha contra la pobreza contribuyeron a poner de manifiesto la necesidad de la integralidad en dichos programas.

La Agenda Social Europea recoge una serie de orientaciones estratégicas en los ámbitos de la política tras el nuevo impulso al aspecto social del Consejo Europeo de Niza de Diciembre de 2000 (que parte de las orientaciones del Consejo Europeo de Lisboa de junio de 2000). En consonancia con estas orientaciones europeas, se crea el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, un documento unitario que recoge las líneas de actuación en este terreno.

El Plan Nacional para la Inclusión Social pretende afrontar esta realidad mediante los cuatro grandes objetivos en la lucha contra la pobreza y la exclusión derivados del Consejo de Niza:

**1 Favorecer el empleo y acceso a los recursos.**

**2 Prevenir de riesgos de exclusión** aprovechando los instrumentos de la sociedad de la información, aplicando políticas que eviten aquellas situaciones que puedan desembocar en exclusión y preservando la solidaridad familiar.

**3 Actuar a favor de grupos específicos** de las personas más vulnerables.

**4 Movilizar todos los agentes implicados** promoviendo la participación de los afectados y la coordinación de todos los agentes públicos y privados.



Los principios que arrojan estos objetivos son, como puede desprenderse de los mismos:

- Una nueva forma de hacer para la inclusión permanente.
- Empleo de calidad.
- Recursos dignos para vivir.
- Servicios comunitarios para una mejor calidad de vida.
- Enseñar y capacitar a los menos favorecidos y vulnerables.
- Evitar las diferencias de accesos a las tecnologías digitales.
- Salud integral.
- Un techo digno para todos.
- Un compromiso compartido.

*El informe elaborado por el Consejo Asesor para la Segunda Modernización de Andalucía en septiembre de 2003, pretende acelerar el debate público y la participación, y plantear propuestas de por dónde debe guiarse la acción de los poderes públicos, todo ello mediante un análisis crítico de la realidad que se quiere cambiar.*

En el apartado «Eliminar la pobreza» se rescata el término de exclusión social como una noción reciente que permite una visión más amplia de la pobreza, que incluye, además de los ingresos económicos, otros factores. «La noción de exclusión hace referencia a la acumulación sobre el problema de los bajos ingresos, a otros problemas que suelen agravar notablemente la situación de las familias que las padecen». Aporta algunos datos significativos extraídos del estudio del Instituto de Estudios Sociales de Andalucía<sup>3</sup> para recalcar la existencia en la actualidad de problemas de exclusión. En 1991 la proporción de hogares con renta inferior a la media de Andalucía era del 14,8%, lo que supone un descenso del 12,1% en 1999. Hoy los hogares con problemas de exclusión que requieren atención prioritaria son en Andalucía 29.000.

3 «Pobreza y Exclusión Social en Andalucía» Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía. Córdoba, 2002.

Con todo ello, el Consejo Asesor realiza una serie de recomendaciones para la segunda modernización de Andalucía en lo que respecta a los servicios sociales:

- Que se haga una lectura transversal de las desigualdades.
- Que la acción esté integrada en las diferentes intervenciones de las políticas sociales.

► En concreto la propuesta número 32 recomienda:

*«Hacer de la lucha contra la pobreza y la exclusión social objetivo fundamental de las políticas de bienestar y de redistribución económica, facilitando no sólo renta, sino además, actuando en todas las dimensiones que lleva aparejada esta marginación: formación, cultura, relaciones sociales, pertenencia a redes, relaciones con las instituciones, participación pública, etc, planteando estrategias específicas para los colectivos vulnerables por falta de integración laboral y para los excluidos por falta de integración social, con un enfoque y una actuación integrada en las actuaciones públicas de servicios sociales, coordinando estrechamente los trabajos realizados complementariamente por el tercer sector».*

En noviembre de 2003 se aprueba el *Plan Andaluz para la Inclusión Social* que contempla una vinculación con otros planes sectoriales:

- Plan andaluz sobre drogas y adicciones.
- Plan **integral** para la inmigración en Andalucía.
- Plan Andaluz de Voluntariado.
- Plan Andaluz de vivienda y suelo.
- Plan **integral** para la comunidad gitana.
- Plan **integral** para la prevención, seguimiento y control del absentismo escolar.
- Plan de acción **integral** para personas con discapacidad en Andalucía.
- Plan **integral** de atención a la infancia en Andalucía.



La nomenclatura para referirse a las barriadas de actuación preferente ha sufrido varios cambios desde este inicial término. En la actualidad se denominan «**zonas con necesidades de transformación social (ZNTS)**» que la propia Orden define como «*aquellos espacios urbanos claramente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social, y en los que sean significativamente apreciables problemas en las siguientes materias*»:

- Vivienda, deterioro urbanístico y déficit en infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
- Elevados índices de absentismo y fracaso escolar.
- Altas tasas de desempleo, junto a graves carencias formativas profesionales.
- Significativas deficiencias higiénicas y sanitarias.
- Fenómenos de desintegración social.

La Orden establece una prioridad entre aquellas actuaciones extraordinarias y complementarias que se enmarquen en un plan de inclusión local participado por entidades públicas y privadas de la zona, consciente de que las intervenciones sectoriales no son eficaces en estos territorios.

Con todo lo expuesto, queremos significar el consenso existente en el plano teórico acerca de la necesidad de trabajar de manera coordinada e intersectorial. Y ello, según nos demuestra la experiencia no se consigue necesariamente con normativas que diseñen el modelo, siendo sobre todo la voluntad y el convencimiento en una metodología de trabajo desde donde se consiguen en ocasiones mejores resultados.

La teoría puede ser el punto de partida para la práctica y ésta servir de nuevo a fundamentos metodológicos. Ambas deben retroalimentarse en un continuo «hacer-pensar».

► **En base a la experiencia de trabajo, planteamos:**

- 1 Evitar los compartimentos estanco, trabajar en equipos, coordinadamente.
- 2 Eliminar burocracia en los procesos.

- 3 Evaluar para corregir y mejorar.
- 4 Que el resultado de las investigaciones se incorpore a las normativas.
- 5 Que se impulsen los planes integrales durante toda su vigencia, pues cuando ven la luz no terminan, sino que comienzan.
- 6 Garantizar responsables del seguimiento y evaluación.
- 7 Que este proceso de investigación haga honor a su nombre y sirva para la acción. En caso contrario será útil para los investigadores, para ilustrar documentos teóricos, pero entre tanto, la realidad de las ZNTS seguirá un proceso de deterioro que ningún concepto podrá frenar: «la acción sin reflexión es inútil, pero la reflexión sin acción es estéril».

### ● Intersectorialidad

Hasta ahora hemos hecho referencia al trabajo intersectorial como interrelación y cooperación de los sectores públicos. Cuando además incorporamos a otros actores de la acción local, como veremos en capítulos posteriores (vecindario, organizaciones no gubernamentales, empresas...) nos estamos refiriendo al concepto que se denomina Integralidad en la bibliografía de la acción social. Por lo tanto es necesario una aclaración que atraviesa a todo el trabajo de Acción.con:

Mientras que la Intersectorialidad se refiere a la acción conjunta de los sectores públicos. Entendemos el concepto de Integralidad como el esfuerzo conjunto del vecindario, asociaciones, iniciativa privada, responsables políticos y sectores públicos en la planificación, ejecución y evaluación.

De esta forma, si la cooperación se produce entre todos los actores y los sectores en un territorio concreto, podemos hablar que estamos ante un Plan Integral para la zona, como expresión de una acción organizada en el territorio.

En este momento del proyecto necesitamos situar los elementos básicos que posibiliten las intervenciones. Por un lado, que detengan la exclusión y la pobreza y por otro, que sean capaces de dar un impulso de cambio en esas zonas. Lo que estamos poniendo de manifiesto es la necesidad de tener un instrumento eficaz y efi-

ciente que ayude a concentrar los objetivos de los sectores públicos y, a la vez, optimizar los recursos casi siempre limitados, que aunque en su origen puedan tener distinta procedencia, deben reorientarse hacia un objetivo común. Hablamos pues en este apartado de trabajo intersectorial, la cultura de la cooperación en los sectores públicos y finalmente de los elementos que lo define.

### **A Elementos para el trabajo intersectorial**

Hemos visto en el capítulo de análisis de la situación actual que cada sector público tiene sus propios objetivos, prioridades y recursos; incluso su propio lenguaje y su forma de entender la realidad que le rodea. Es una cultura predominantemente sectorial, que con fre-



cuencia ignora los esfuerzos que se dan en su proximidad, en algunos casos con objetivos similares y convergentes.

Esta forma de entender el trabajo público es la interpretación que cada sector hace de la realidad que le circunda, por lo que no es extraño encontrar dificultades de interpretación y de comunicación con la vecindad. Pueden aparecer conflictos entre lo que pretenden los profesionales y, cómo los afectados entienden su **situación y establecen sus demandas**.

Esta visión eminentemente sectorial no sólo deja sin resolver la mayoría de las veces los problemas, sino que además se malgastan y reproducen innecesariamente los recursos. Finalmente hay una incapacidad de sumar esfuerzos para alcanzar metas comunes

► **Acción Intersectorial** supone que varios sectores se pongan de acuerdo, que rentabilicen los recursos limitados y que se active la capacidad de actuar conjuntamente. Y esto se debe a que la naturaleza de los problemas sociales así lo exige.

Pero ¿qué entendemos por intersectorialidad? Para ello, partimos del documento sobre intersectorialidad que se presentó en el I Foro de Salud Pública de Andalucía, celebrado en Córdoba en octubre de 2002, donde se definía como:

*«La relación interdependiente y continuada, más o menos asimétrica, entre dos o más sectores para la planificación/acción conjunta, cuyo objetivo central es mejorar la respuesta a los problemas y situaciones que tienen que ver con la atención integral, incorporando la capacidad de decisión de la ciudadanía de forma individual y/o colectiva»*

De ahí cabe preguntarse ¿Cuál es el fundamento en el que se sustenta esta definición de intersectorialidad? ¿Cuáles son los elementos que lo definen? El hecho de plantearnos en nuestro proyecto la necesidad de introducir la intersectorialidad parte de la experiencia acumulada durante décadas de intervenciones de los sectores públicos y que en muchos casos no han conseguido del todo lo que se pretendía, lo que supone malgastar y malograr los recursos públicos y las expectativas de la población.

También es cierto que los problemas han ido cambiando y se han hecho cada vez más complejos, lo que obliga a que la intervención sea compartida por varios sectores a la vez y exige planificación conjunta e intervenciones que compartan espacios y recursos humanos y materiales.

## **B Hacia una cultura de la cooperación en los sectores públicos**

---

Existe una cultura en la que los sectores públicos se caracterizan por organizarse como «departamentos estanco». Es decir, su organización, sus objetivos, sus intervenciones, sus recursos y sus profesionales no sólo tienen unos límites rígidos con respecto a otros sectores, también los tienen con otros departamentos y servicios de su propio ámbito. La mirada al otro para la colaboración, aunque se viva como necesidad, se interpreta como intromisión. Todo esto provoca grandes dificultades al plantear un enfoque común de los problemas, por falta de canales fluidos de comunicación, espacios comunes de diálogo, consenso sobre los problemas que resolver, planificación, ejecución y evaluación conjunta. Sumado esto a la existencia de un lenguaje distinto, unas prioridades políticas y técnicas diferentes y unas prácticas a veces ininteligibles que hacen dificultoso el trabajo en común.

Ante las dificultades expuestas, y para superar todas estas contradicciones, necesitamos introducir la cultura de la cooperación, ya que de esta forma todos ganan en eficacia y eficiencia y sobre todo, hace posible que las situaciones problemáticas se superen. Por lo tanto, hay que pasar progresivamente de la cultura de «cada uno a su bolsa» a otra en la que la cooperación y el trabajo en común sea la base para la planificación de los sectores públicos.

Por otro lado, la realidad social exige la cooperación de los sectores implicados frente a los límites rígidos que mantienen. Es decir, la realidad social es compleja y poliédrica, por ello, necesita que los diferentes sectores se impliquen y cooperen para hacer más fácil su tratamiento.

Podemos ver cómo se realiza el trabajo de los sectores dentro de una ZNTS:



Como vemos en el esquema anteriormente expuesto, los sectores con escasa vinculación entre sí intervienen en las ZNTS desde sus propios análisis, planificación, recursos y ejecución, sumado a unas prácticas profesionales específicas, que provocan un escaso impacto, además de una pérdida de recursos y por tanto una falta de optimización de los mismos.

### C Elementos que definen la intersectorialidad

Una vez expuesto cómo la tradicional forma de actuar no logra incentivar el trabajo común y cómo la realidad social reclama un nuevo

modelo de intervención de los sectores públicos, estamos en condiciones de proponer algunos elementos que definen la intersectorialidad:

- **Un espacio común:** trabajar en intersectorialidad exige definir el escenario común de actuación. En dicho escenario los sectores públicos tienen que generar dinámicas de cooperación. Si no definimos bien este espacio, que puede ser físico (zona) o poblacional (personas sin hogar, drogadictos, etc), difícilmente podremos plantearnos una tarea intersectorial.
- **Una visión consensuada de la realidad:** intervenir de esta forma implica que los diferentes sectores deben llegar a consensuar una visión de la realidad que se presenta compleja y que cada institución pública tiene el derecho y la obligación de aportar y de exponer su análisis. Se trata de sintetizar una mirada compartida que sirva de base para la programación y ejecución conjunta.
- **Una planificación conjunta:** otro aspecto fundamental para definir la intersectorialidad es la necesidad de realizar una planificación conjunta entre los sectores implicados. Con ello se posibilita desde el principio el protagonismo y el consenso de las medidas o actividades que hay que realizar, lo que se traduce en identificar los recursos necesarios.
- **Una ejecución conjunta y específica dirigida al foco del problema:** toda acción que se realice conlleva un valor de fuerza y de eficacia por el hecho de desarrollar el trabajo sumando las intervenciones dirigidas al mismo problema.
- **Unos recursos compartidos:** en el trabajo intersectorial no sólo se da valor a los recursos existentes por el hecho de ponerlos en sintonía con otros, sino que adquieren una mayor potencia en la medida que interactúan, además de provocar la creación de nuevos. Con la intersectorialidad los recursos públicos adquieren un compromiso mayor y una fortaleza en su aplicación social.
- **Una evaluación conjunta:** otro factor determinante de la intersectorialidad es la necesidad de evaluar conjuntamente por todos los sectores implicados. De esta forma se consiguen no sólo correcciones a las intervenciones, sino que se proyectan nuevas en función de los resultados e impactos obtenidos en el proceso.
- **La interdisciplinariedad:** como un instrumento de la intersectorialidad. Cada profesional pone sus conocimientos a disposición de los demás. El resultado no es una mera suma de elementos, sino

que interactúan entre sí. Se hace evidente entonces que el todo es siempre mayor que la suma de las partes.

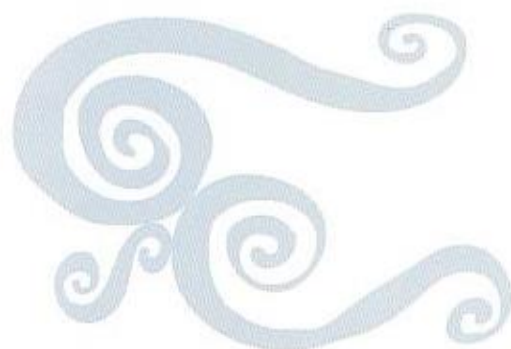
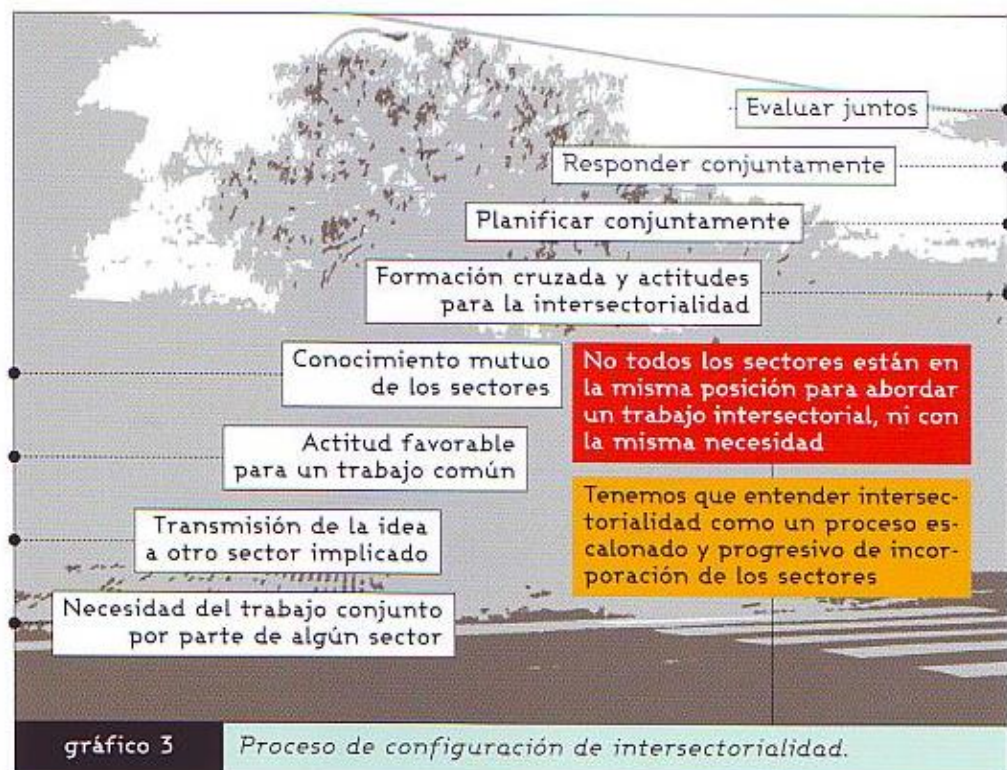


Como podemos observar en el gráfico 2, la intersectorialidad, implica que todos mantienen en común, desde lo específico y la interdisciplinariedad, un escenario, un análisis conjunto de la situación, una planificación, ejecución, evaluación y recursos compartidos.

#### D Proceso de configuración de la intersectorialidad

Como podemos observar en el gráfico 3 la intersectorialidad hay que plantearla como un proceso escalonado. Parte de la necesidad del trabajo conjunto, generalmente por algún sector más sensible en ese momento que interviene en la zona. Es la realidad la que invita a algún sector que tome la iniciativa para un abordaje distinto de lo que habitualmente se viene realizando. Una vez conectados algunos sectores, se debe pasar al momento de transmitir la necesidad del trabajo cooperativo, estamos en condiciones de planificar juntos y

responder a los problemas. En todo caso, hay que crear actitudes favorables para el trabajo en común que neutralice la sensación de intromisión. Puede ayudar para ello, el conocimiento conjunto y la formación interdisciplinar (cruzada) que haga posible aptitudes válidas para el trabajo intersectorial. ●





## DEBE HABER QUEDADO CLARO

### respecto a las ZNTS

**Definición** «Aquellos espacios urbanos claramente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social...».

#### Características

- Vivienda, deterioro urbanístico y déficit en infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
- Elevados índices de absentismo y fracaso escolar.
- Altas tasas de desempleo, junto a graves carencias formativas.
- Significativas deficiencias higiénicas y sanitarias.
- Fenómenos de desintegración social.

**Informe** La voluntad política a través del Consejo Asesor para la *II Modernización de Andalucía* (septiembre 2003): «pretende acelerar el debate público y la participación, y plantear propuestas de por dónde debe guiarse la acción de los poderes públicos, todo ello mediante un análisis crítico de la realidad que se quiere cambiar».

#### Los principios que arrojan estos objetivos son

- Una nueva forma de hacer para la inclusión permanente.
- Empleo de calidad.
- Recursos dignos para vivir.
- Servicios comunitarios para una mejor calidad de vida.
- Enseñar y capacitar a los menos favorecidos y vulnerables.
- Evitar las diferencias de accesos a las tecnologías digitales.
- Salud integral.
- Un techo digno para todos.
- Un compromiso compartido.

En base a la experiencia de trabajo...

### planteamos

- Evitar los compartimentos estancos.
- Eliminar burocracias en procesos.
- Evaluar para corregir y mejorar.
- Aplicar el resultado de las investigaciones a las normativas.
- Que los planes intersectoriales se apliquen integralmente.
- Que se identifiquen responsables del seguimiento y evaluación.
- Que se efectúen los avances en las dinámica de acción-reflexión.



## respecto al trabajo intersectorial

**Intersectorialidad** Acción conjunta de los sectores públicos.

**Integralidad** Además participados por los actores de acción local.

### Elementos característicos de la Intersectorialidad

- 1 Espacio común.
- 2 Visión consensuada de la realidad.
- 3 Planificación conjunta.
- 4 Ejecución cooperativa.
- 5 Revalorización de los recursos.
- 6 Una evaluación conjunta.
- 7 La intersdisciplinariedad.

Proceso escalonado de configuración de la Intersectorialidad

### proceso

- Necesidad de trabajo conjunto.
- Iniciativa de algún sector o actor.
- Cultura de trabajo cooperativo.
- Consenso en el análisis y formación interdisciplinar cruzada.
- Planificación conjunta.



12345678910



## 4 Proceso de creación del grupo de trabajo de zona

El objeto de este cuarto apartado es aportar los instrumentos necesarios para la formación del grupo de trabajo de la zona o barrio. Hablamos de un proceso que va a conducir finalmente a la constitución de un grupo capaz de actuar como motor de un plan de desarrollo para la zona.

Es importante considerar que estamos ante un **proceso** que ha de contemplarse no sólo en el tiempo, sino también como la sucesión de hechos que nos lleva a incorporar a los miembros del **equipo**.

Para hacer más comprensiva los múltiples caminos que pueden conducir a la constitución del grupo y, siguiendo criterios pedagógicos, hemos dividido la exposición en varias fases que deben entenderse para explicar mejor el proceso, y no como fases necesarias que tienen que sucederse en el tiempo. Estas son:

- *Apertura del proceso*
- *Desarrollo y cohesión del grupo*

**APERTURA DEL PROCESO** ► El inicio de la constitución del grupo puede proceder de distinto origen:

● Desde el movimiento vecinal y del tejido asociativo de la zona. La necesidad de acometer cambios significativos en la zona que vaya superando los procesos de marginación y pobreza y se comience a plantear un cambio significativo en el entorno y en las familias puede venir a través de la reivindicación del movimiento vecinal.

En cualquier caso, si éste no fuera el origen, su participación debe incorporarse lo antes posible al proceso. Téngase en cuenta además, para todos los casos, cuál ha sido su desarrollo histórico y cuál es la situación actual del mismo.

- Desde el **sector público**, como puede ser de servicios sociales, de salud, desde el ámbito educativo, etc. Indudablemente corresponderá a las corporaciones locales aglutinar y coordinar este tipo de iniciativas. Aunque deseable, no siempre ocurre así. En cualquier caso, lo imprescindible es la coordinación municipal, ya que esto es lo coherente con nuestro marco legislativo y político. Esto garantizaría el conveniente desarrollo de la coordinación del grupo.
- En otras ocasiones puede estar protagonizado por un **equipo técnico con la misión específica del desarrollo de la zona**. Suele estar coordinado por una «autoridad local», con la intención de hacer converger de todas las intenciones y acciones en la zona.
- Es importante no confundir el apoyo técnico de dirección y de orientación metodológica con el grupo motor de la participación. Es decir, el sujeto de elaboración del plan corresponde al grupo



de zona al que nos referimos en este apartado; los equipos técnicos de apoyo son de un valor decisivo, pero en ningún caso son el motor participativo del plan. Es frecuente que se produzcan desplazamientos de carácter técnico sobre o en perjuicio de los actores de la zona. Cuestión que se comenta más adelante.

En cualquier caso, lo que nos parece importante subrayar es que cualquiera que sea el origen y los caminos emprendidos para la constitución del grupo (los que hemos visto u otros) el equipo resultante ha de **incorporar los actores de la acción local** y recordar la conveniencia de su impulso y dirección por la corporación municipal.

Ello nos conduce al siguiente paso, que sería la identificación de los actores de la acción local.

● Uno de estos actores son **los profesionales que desarrollan su labor en los distintos servicios públicos**. Su implicación no sólo es una necesidad, sino también una obligación que emana de la ética profesional y un derecho

Ello quiere decir que en su ejercicio profesional están implicados con el entorno y, por tanto, en el desarrollo de la zona. Además otras instituciones deberán incorporarse a esta dinámica, comenzando por las delegaciones provinciales de las consejerías implicadas de la Junta de Andalucía, que como iremos comprendiendo tendrán un papel de lectura intersectorial del plan que se elabore.

Estos actores de los servicios públicos tienen estructuradas sus funciones sectorialmente, por lo que no les resulta fácil adoptar una actitud favorable a las intervenciones conjuntas.

Además, cada uno tiende a hablar su jerga, su discurso, tienen sus prácticas específicas y, por supuesto, sus prioridades. Cuestiones éstas que exigirán un proceso de cambio importante para reconducirlo a la constitución de un grupo cohesionado capaz de planificar de forma convergente.

Otro de los inconvenientes que puede presentar es el desplazamiento de aquellos otros actores que no tienen a priori la autoridad científica para negociar sus prioridades. Será necesario tener en cuenta estas actitudes por parte de las personas que deben orientar y mediar el proceso para combatir estas tendencias al protagonismo.

Nos estamos refiriendo ahora a la utilización del concepto de intersectorialidad como el trabajo conjunto entre los sectores públicos.

Como hemos comentado en apartados anteriores, cuando hablamos de la interacción entre los sectores públicos y otros actores en el territorio, estamos haciendo referencia al concepto de integralidad, condición necesaria para la elaboración de un plan integral para un determinado territorio..

Un obstáculo más de carácter estructural de los servicios públicos es el diseño de los puestos de trabajo que dificultan la coordinación que necesita el plan y las funciones profesionales abiertas al territorio: falta de flexibilidad, de adaptación a las necesidades integrales de los proyectos y del equipo, adecuación horaria, etcétera.

El segundo actor que ha tenido un espectacular desarrollo en el escenario de la acción local en la última etapa son las **asociaciones sin ánimo de lucro (organizaciones no gubernamentales)**. Es un actor necesario y que interviene con pleno derecho por lo que ha de ser incluido en el grupo de trabajo. Dispone también de un lenguaje propio y una acción planificada desde lo particular. En ocasiones tienen tan predeterminada sus intervenciones que presentan dificultades para plantear las acciones conjuntamente, y si bien sus intereses pueden converger con los intereses de la población, les cuesta incorporarse a la elaboración compartida de un plan de zona.

En el proceso de incorporación de las organizaciones no gubernamentales tenemos que distinguir algunos aspectos de carácter positivo, como es la valiosa colaboración que prestan algunas asociaciones para la puesta en marcha de programas e intervenciones con otros actores. Actúan como mediadores entre unos y otros. Pero también hay que identificar algunos aspectos negativos a tener en cuenta, como es que en ocasiones acaparan algunos recursos subvencionados para la zona. En otras, responden a intereses personales, a búsqueda de protagonismo y además pueden constituir motivo de coartada política, desempeñando servicios a la baja que corresponden al sector público.

Llamamos de nuevo la atención sobre las actitudes de mediación y orientación necesarias para incorporar a este actor tan importante para la dinámica de un proyecto de desarrollo de zona.

● Otros actores privados que desarrollan actividades en la zona y fuera de ella, son **las empresas**. Hemos de tener aquí en cuenta tres modalidades: las empresas que son propias de la zona, como comerciantes y otras iniciativas locales; las empresas que están fuera de la zona y que pueden vincularse a ella a través de actividades de responsabilidad social de la empresa (RSE) y, por último, aquel otro



sector empresarial de carácter específicamente social, que puede crearse en el proyecto conjunto.

Las actitudes de mediación respecto a este actor y sus diversas modalidades consisten en buscar los momentos adecuados para su participación, así como los cauces necesarios para ello.

Vamos comprobando así que no todos los actores participan a la vez y de la misma forma, por lo que la incorporación de éstos requerirá medir bien los ritmos y las oportunidades. Ello incluye las habilidades de captación y mediación para hacerlo posible.

● Un actor más, de indiscutible relevancia, son **los responsables políticos** dada su capacidad de influencia en la zona. Habrá que tener en cuenta a los responsables políticos de los ayuntamientos, cuyos máximos representantes son los alcaldes. Un inconveniente ocasional de este actor, o de su institución, es que aunque próximo, se encuentra a su vez dividido en compartimentos, cuya comunicación entre sí no es del todo fluida. Esto dificulta la unidad de acción que requiere este tipo de intervenciones. De nuevo las actitudes de mediación del grupo han de reparar en este tipo de circunstancias para no incurrir en contradicciones.

En segundo lugar, habría que contar con las delegaciones provinciales de la Junta de Andalucía y de la Administración central. Ha de procurarse la cooperación interinstitucional en el proyecto, cuestión que presenta altas dificultades para su integración dada la falta de transversalidad y de visión cooperativa. Fruto de ello es también las dificultades que hoy tienen los ayuntamientos para asumir la



coordinación de los procesos en desarrollo. Puede esperarse que en el futuro esta cuestión se pueda solucionar. Mientras esto ocurre habrá que trabajar para que la cooperación interinstitucional se dé en lo posible en el territorio concreto.

Otro de los inconvenientes que presenta los actores políticos es la tendencia a confrontar las cuestiones de forma sistemática, por la procedencia ideológica de las proposiciones y no por su efectividad. Cuando las políticas sociales son objetos de este tipo de confrontación pierde su eficacia en aras de ser un instrumento arrojadizo y partidista. Lógicamente las políticas sociales han de ser discutidas, pero con el fin de orientarlas a su eficacia. Este aspecto difícil de neutralizar es sin embargo superable cuando se tiene en cuenta, se plantea y se discute.

● Por último, el actor principal son **los vecinos y vecinas de la zona**. Hay que distinguir entre vecinos organizados y no organizados. Los organizados forman el tejido asociativo y se encuentran vinculados de forma natural e histórica con las acciones de desarrollo de la zona. Tenemos que tener en cuenta también aquellos otros que no tienen tradición de participación activa y que deberán ser escuchados por el grupo, para ello, habrá que aprovechar las estructuras básicas como la comunidades de vecinos, además de desarrollar técnicas de orden sociológico que nos permitan conocer sus opiniones.

Hablamos entonces de unos vecinos que participan en el tejido asociativo, más o menos debilitado, y aquellos otros cuyas opiniones no suelen ser escuchadas y que son las familias con las que precisamente se deben acordar las intervenciones.

Las líneas de orientación y mediación del grupo tendrán que contemplar, una vez más, las técnicas de escucha, de acompañamiento y negociación con los vecinos de familias aisladas y los cauces de participación de los vecinos organizados, como las tradicionales asociaciones de vecinos y aquellas otras nuevas asociaciones como las de mujeres, culturales, deportivas, de apoyo mutuo, etcétera.

Como hemos visto, desde la apertura del proceso es sumamente necesario tener actitudes de mediación para conducir los procesos al objetivo intermedio de constituir el grupo más adecuado para el desarrollo de la zona.

En este momento complementaremos aquellas actitudes que se han descrito paralelas a cada actor de la acción local. Añadimos, entre otras, las siguientes: →

- ▶ La captación precisa de los actores de cada institución.
- ▶ El acompañamiento del vecino como actor.
- ▶ La capacidad de implicación bajo la premisa del «todos ganan».
- ▶ Unir los pasos a pequeños logros y a los resultados en forma de retroalimentación.
- ▶ Superar los fundamentalismos de la participación: «todos juntos y a la vez», dejar a un lado los esquemas excluyentes respecto a los actores.
- ▶ La búsqueda de los ritmos y el aprovechamiento de las oportunidades.
- ▶ La búsqueda del equilibrio en la influencia de los actores, lenguaje común.
- ▶ El protagonismo compartido (ver cuadro 1).

Añadimos que, tras la identificación de los actores y en el proceso de captación para la incorporación al grupo, tendremos que considerar que además del responsable orgánico propuesto por la organización, pueden existir profesionales y ciudadanos sensibles y con interés en el proceso. Corresponde a las habilidades de mediación incorporar ambos perfiles.

No podemos perder de vista que los niveles de responsabilidad entre los actores son diferentes. Por ello, los sectores públicos tienen que asumir una responsabilidad mayor y diferente que el vecindario o el sector privado. La actitud de mediación tendrá que tener muy en cuenta esta diferencia al programar las acciones para la zona.

Hemos diferenciado el grupo motor que ha de construir el plan del equipo técnico de apoyo. Es necesario ahora resaltar la importancia de este último equipo, ya que él, puede soportar las funciones de organización administrativa del plan, los cauces de mediación y las orientaciones técnicas necesarias para concretar un plan para la zona.

Es por tanto importante, que cada territorio inmerso en la elaboración de un plan, pueda disponer de estos recursos técnicos.

En el cuadro siguiente recogemos todas estas consideraciones, vinculando a cada grupo de actores y a sus modalidades las actitudes adversas a tener en cuenta y las de mediación para superarlas.

# ACTORES DE LA ACCIÓN LOCAL

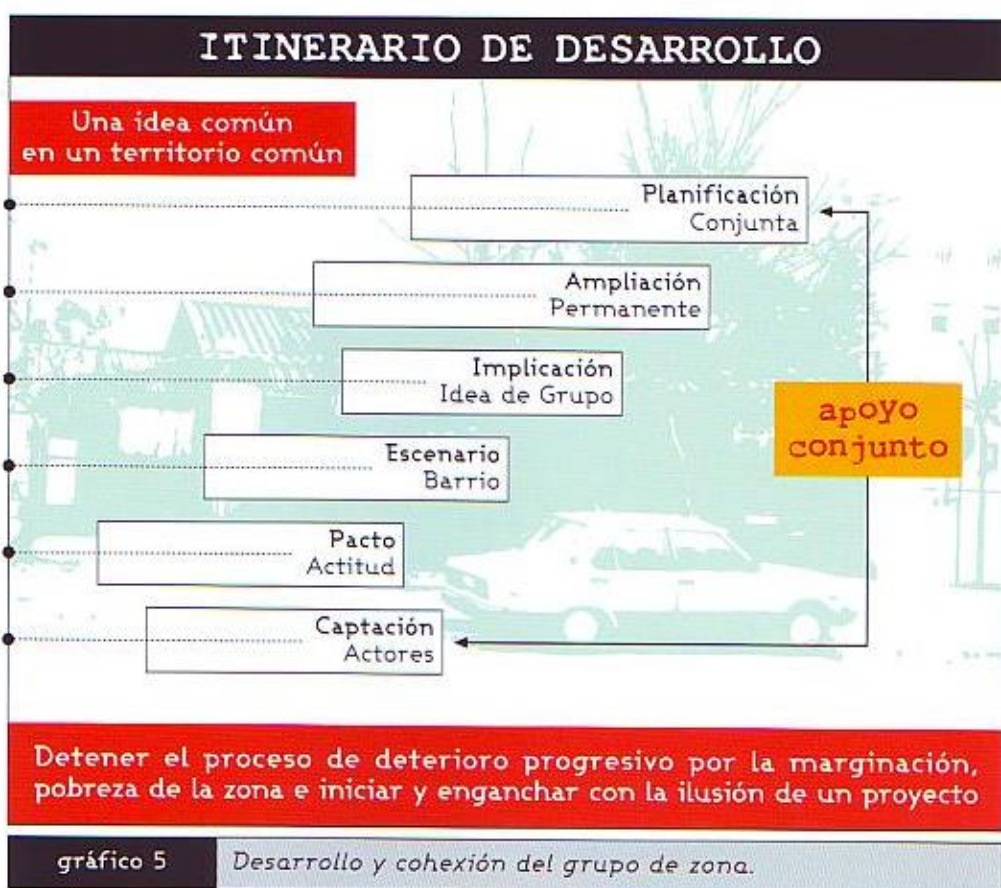
modalidades		actitudes adversas	actitudes de mediación
<p><b>1</b></p> <p>Profesionales sectores públicos</p>	<p>Profesores, orientadores, sanitarios, técnicos de las corporaciones locales, comunidad autónoma, administración central.</p>	<p>Lenguaje propio • Acción sectorial • Prioridades definidas a priori • Rigidez puesto de trabajo y funciones • «Viene de vuelta», «se lo sabe todo» y falta de implicación • No continuidad de los profesionales en las zonas • Carencia de personal.</p>	<p>Lenguaje común • Acción intersectorial • Planificación convergentes • Evitar desplazamientos • Crear motivación • Posibilitar la flexibilidad en las contrataciones de los técnicos • Compensación a los profesionales que trabajan en estas zonas.</p>
<p><b>2</b></p> <p>Asociaciones y organizaciones no gubernamentales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoayuda.</li> <li>• Etéreas.</li> <li>• Género.</li> <li>• Colectivos problemas específicos.</li> </ul>	<p>Lenguaje propio • Acción específica • Captación subvención • Sustitución servicios • Protagonismo.</p>	<p>Lenguaje común • Acción común • Compartir proyecto • Subsidiaridad y mediación • Mediador entre otros actores.</p>
<p><b>3</b></p> <p>La iniciativa privada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas de zona: Comerciantes.</li> <li>• Empresas externas: R.S.E.<sup>4</sup></li> <li>• Empresas sociales del proyecto.</li> </ul> <p><sup>4</sup> Responsabilidad social de las empresas.</p>	<p>No tenerla en cuenta.</p>	<p>Habilidad de captación • Ritmos de participación.</p>
<p><b>4</b></p> <p>La iniciativa política y sindical</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea de implicación de decisiones en la zona.</li> <li>• CC.LL.: Alcaldía y delegaciones.</li> <li>• CC.AA.: delegaciones.</li> <li>• Administración central y U.E.</li> </ul>	<p>Compartmentos estancos • Dificultad de convivencia • Próximo/distante • Incorporación y captación • Protagonismo excluyente • Confrontación política.</p>	<p>Superación compartimentos • Cooperación interinstitucional • Debate y superación de las confrontaciones.</p>
<p><b>5</b></p> <p>Vecindario</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tejido asociativo organizado.</li> <li>• Vecinos no organizados.</li> <li>• Familias sujetas a intervención.</li> <li>• Vecinos que viven fuera de la zona.</li> </ul>	<p>Debilitamiento del tejido asociativo • No son escuchados • No tener en cuenta nuevos movimientos.</p>	<p>Tener presente el impacto de género • Plataforma participativa • Técnicas de audición • Incorporar a las nuevas realidades • Evitar fundamentalismo participativo.</p>



**DESARROLLO Y COHESIÓN DEL GRUPO** ► Con la identificación de los actores y las actitudes de mediación encaminada a implicarlos en grupo, se ha iniciado el itinerario que conduce al proyecto de zona. Entramos ahora en su desarrollo y cohesión.

En este momento es importante pactar los intereses comunes en una idea aglutinadora para el desarrollo, siempre vinculada al escenario común de la comunidad o del barrio. Por lo tanto, el factor decisivo de implicación y aglutinación es una idea común en un escenario común. Se trata de detener el proceso de deterioro progresivo por la marginación y la pobreza de la zona e iniciar un cauce de desarrollo que sea agente de un cambio dinámico capaz de dejar a un lado los lastres de la dependencia, las desigualdades, la exclusión y enganchar con la ilusión de un proyecto.

El grupo ha de moverse en una política de puertas abiertas, de entradas y de salidas que permitan las incorporaciones nuevas que no precisan acreditar currículum de intervenciones; como mostrarse dispuesto al descanso de aquellos que muestren agotamiento y cansancio. Todo ello



debe ser compatible con una organización que va consolidándose, que se nutre a su vez de otras organizaciones que conviven en la zona.

Como muestra el gráfico 5 el proceso se presenta con una estructura escalonada que precisa de habilidades de captación, actitudes de pactos, referencias de acciones concretas a un escenario concreto, capacidades para la implicación y una estructura progresivamente consolidada, con especial atención a los ritmos que incluyan nuevas incorporaciones, nuevos cauces de participación, incluso los descansos y así prever la saturación. Todo ello encaminado a un grupo que crece permanentemente en capacidad para la planificación conjunta.

Esta estructura escalonada tiene una trama que representa la idea común y su baranda de protección es el apoyo conjunto de todos los actores. Atrás irá quedando la tendencia al deterioro.

Así, en el proceso hay que trabajar para modificar actitudes como:

- ▶ Son los técnicos quienes tienen que marcar las prioridades.
- ▶ Hay que hacer siempre y sólo lo que quieran los vecinos.
- ▶ La culpa la tiene la Administración.
- ▶ Cada sector va a lo suyo.
- ▶ Fundamentalismo de la participación: «o todos o ninguno».
- ▶ ...

En esta etapa es importante ir consiguiendo un lenguaje cada vez más común y comprensivo en el grupo, favoreciendo la comunicación entre todos los actores. Para ello, se hace necesario articular programas de formación conjunta (cruzada) entre los distintos ámbitos que hemos detallado en la identificación de los actores. Es ahora cuando son necesarias y decisivas las actitudes de mediación buscando un equilibrio a través del pacto, frenando algunas actitudes adversas y de no cambio que se dan frecuentemente en estas zonas y promocionando aquellas otras habitualmente silenciosas.



## programa de formación inicial conjunta

- 1** Módulo sobre los actores de la acción local.
  - Identificación - Conocimiento - Implicación - Cooperación.
- 2** Módulo sobre técnicas para la intervención.
  - Los análisis de situación.
  - Lenguaje y cultura.
  - Transversalidad.
  - Cooperación institucional.
  - Mediación intercultural.
- 3** Módulo de participación.
- 4** Módulo de captación y organización de recursos.
- 5** Módulo de intervención comunitaria.
  - Unificación de conceptos.
  - Trabajo integral con familias.
  - Trabajo en equipo.
  - Trabajo en red.
  - Zona - institucionales - privados empresarios.
  - ...
- 6** Pacto, consenso y prioridades.

ANEXO. Desarrollo de un programa concreto.

Las acciones iniciales deben tener un carácter especialmente simbólico, ya que la población tiene motivos sobrados para la incredulidad. Hace falta, por tanto, activar mecanismos que recuperen la idea de hacer posible el cambio. Hay que prestar una especial atención a los conflictos enquistados y complicados. En este momento las acciones han de ser sencillas y visibles y no necesariamente vinculadas por el orden de prioridades.

Un elemento necesario ya en esta etapa es la localización de un espacio para el trabajo común, que funcione como un lugar de encuentro. Además de tener planificada su dotación instrumental y administrativa, como ya hemos comentado, para hacer posible los proyectos y las actitudes de mediación necesarias. Este aspecto no debe considerarse como algo menor, sino que ha de negociarse y dimensionarse en función de la realidad de la zona y de la amplitud de los proyectos. Su sostenibilidad forma parte del proceso y del plan resultante en términos financieros y organizativos. Es importante consolidar las estructuras de comunicación y coordinación en el territorio. Con frecuencia los representantes de los sectores suelen cambiar y carecer de continuidad. Una estructura de coordinación consolidada, aunque flexible y cambiante, es una base imprescindible para el trabajo conjunto.

Tal vez sea ahora el momento de señalar que la organización del trabajo ha de hacerse sobre bases realistas, sobre las posibilidades laborales y de horario de sectores implicados y de la disposición de los ciudadanos. Hay que superar actitudes voluntaristas y esfuerzos militantes que, además de someter a los grupos de trabajo a procesos de sobresaturación, no permite al mismo tiempo que las experiencias sean exportables. Habrá que tener en cuenta los mesianismos y los heroicismos. Estos son defectos frecuentes en los movimientos de desarrollo comunitario en otras épocas.

Al final de este apartado podemos entender que el grupo queda constituido y que está en condiciones de abordar la siguiente etapa, que corresponde a la configuración del plan.

En realidad, el proceso no suele ser así. Los pasos se dan de manera simultánea y dialéctica, de forma que emprender bien la apertura del proceso tiene que ver con el desarrollo de la cohesión permanente en el grupo y ello finalmente, con su capacidad productiva en término de planificación de un proyecto común para la zona ●



## DEBE HABER QUEDADO CLARO

### A para la constitución del grupo

- 1 Diferenciar el grupo de acción participada con los equipos técnicos de apoyo.
- 2 Los distintos procesos que pueden darse en la realidad (gráfico 4).
- 3 La importancia que los gobiernos locales asuman su coordinación final.
- 4 Identificar todos los actores.
- 5 Tener en cuenta las actitudes de mediación.
- 6 Tener presente la existencia de distintos ritmos en la participación.
- 7 El protagonismo de los vecinos en sus distintas versiones.

### B para el desarrollo y cohesión del grupo

- 8 Una idea común para un territorio común.
- 9 Proceso escalonado de desarrollo (gráfico 5) que precisa de:
  - Habilidades de captación.
  - Actitudes de pactos.
  - Un escenario concreto: barrio.
  - Capacidad de implicación en el grupo.
  - Estructura de orientación técnica y apoyo administrativo.
  - Este proceso en escalera tiene su baranda de protección en el apoyo conjunto de todos los actores.
- 10 Modificar las actitudes adversas.
- 11 Conseguir un lenguaje común.
- 12 Formación inicial conjunta
- 13 Buenas actitudes de mediación.
- 14 buscar carácter simbólico de las primera acciones.
- 15 Estructura de sostenibilidad (equipo técnico y administrativo).

### C en la realidad..

Los pasos se dan de manera simultanea y dialéctica, de forma que emprender bien la apertura del proceso tiene que ver con el desarrollo de la cohesión permanente en el grupo y ello finalmente, con su capacidad productiva en término de planificación de un proyecto común para la zona.



## 5 La realización del plan integral de zona

Llegado a este punto hemos de concretar un plan integral para la zona haciendo hincapié de su condición territorial que como ya habíamos comentado, se refleja en la intención de una idea común para un escenario común. Entendemos que un plan integral de zona es algo más que un instrumento técnico para la intervención. Es también una herramienta que nos permite la organización de las acciones, además de una bandera de progreso político y social del barrio. También es un instrumento para la cohesión y una línea de trabajo para el desarrollo de la zona.

A riesgo de ser reiterativos, es necesario hacer un alto para de nuevo recordar que la constitución del grupo participativo es simultánea con la elaboración del plan y viceversa. Lo hacemos para explicar el proceso dialéctico permanente entre la reflexión y la acción. Por lo tanto, no se constituye el grupo para después hacer el plan, sino que haciendo el plan se constituye el grupo.

En consecuencia para abordar la realización de un plan vamos a tener en cuenta tres fases, que presentamos con una visión pedagógica, pero que interactúan en la realidad, y son:

- Consensuar y construir una visión de la realidad actual de la zona.
- Integrar y dinamizar los recursos disponibles y potenciales a nuestro alcance.

- Pactar las líneas prioritarias y concretar las acciones.
- Promover una lectura intersectorial y propiciando un soporte de desarrollo del plan.

Naturalmente, las experiencias actuales diversifican cada una de estas fases, de forma que unas las plantean de un modo y otras de otro. La intención de este trabajo es aportar un método pedagógico, comprensivo y flexible que pueda adaptarse a las distintas realidades de la zona de nuestro entorno del sur. Por lo tanto, otras aportaciones basadas en la experiencia (Madrid, Barcelona, Canarias, Chile...) han de consultarse para contrastarlas con el método que se propone.

El plan como instrumento debe permitir dar respuestas continuadas en el tiempo a la problemáticas afrontadas, basándose en la idea pactada al principio del proceso, que era buscar un cauce de desarrollo que reduzca y supere la marginación, las desigualdades... Por lo tanto, debe tener una expresión documental cambiante en el tiempo y modificable por etapas. Lo que exigirá periodos de planificación naturales superiores al anual, de forma que situándolo en un horizonte temporal amplio (4-5 años mínimo), se concreten cambios en la planificación anual para permitir su seguimiento, evaluación y modificación de forma más o menos permanente. De todos es conocido que la visibilidad de los cambios en las políticas de reducción de desigualdades en general, y aplicadas a las zonas en particular, precisan de un tiempo para sus logros, cuestión que es compatible con la acción concreta en cada momento. Este entendimiento de la dimensión temporal es la que exige los procesos participativos basados en la dinámica de reflexión-acción.

Pasemos sin más a la descripción comprensiva de cada una de las fases planteadas:

- **Consensuar y construir una visión de la realidad actual de la zona**

Consensuar una visión de la realidad de la zona va más allá del típico análisis de situación de partida. Con ello queremos resaltar que pretendemos llegar a un acuerdo de cómo cada actor de la acción local ve y vive el barrio o la zona. Alcanzar un consenso de la situación actual de esta forma es colocarnos en una posición favorable, propicia pactar posteriormente las prioridades y acciones.

Su elaboración tendrá que contemplar los siguientes **criterios**:

**A** Tener en cuenta los análisis anteriores y actualizarlos. Con frecuencia estas zonas tienen una historia de intervenciones que suelen aportar numerosos análisis sociológicos correspondiente a cada etapa de impulso. Habrá que superar las tentaciones iniciales de comenzar de cero o empezar realizando un nuevo análisis de situación. Conviene entonces valorar lo que ya existe y presentar el mejor compendio para su discusión.

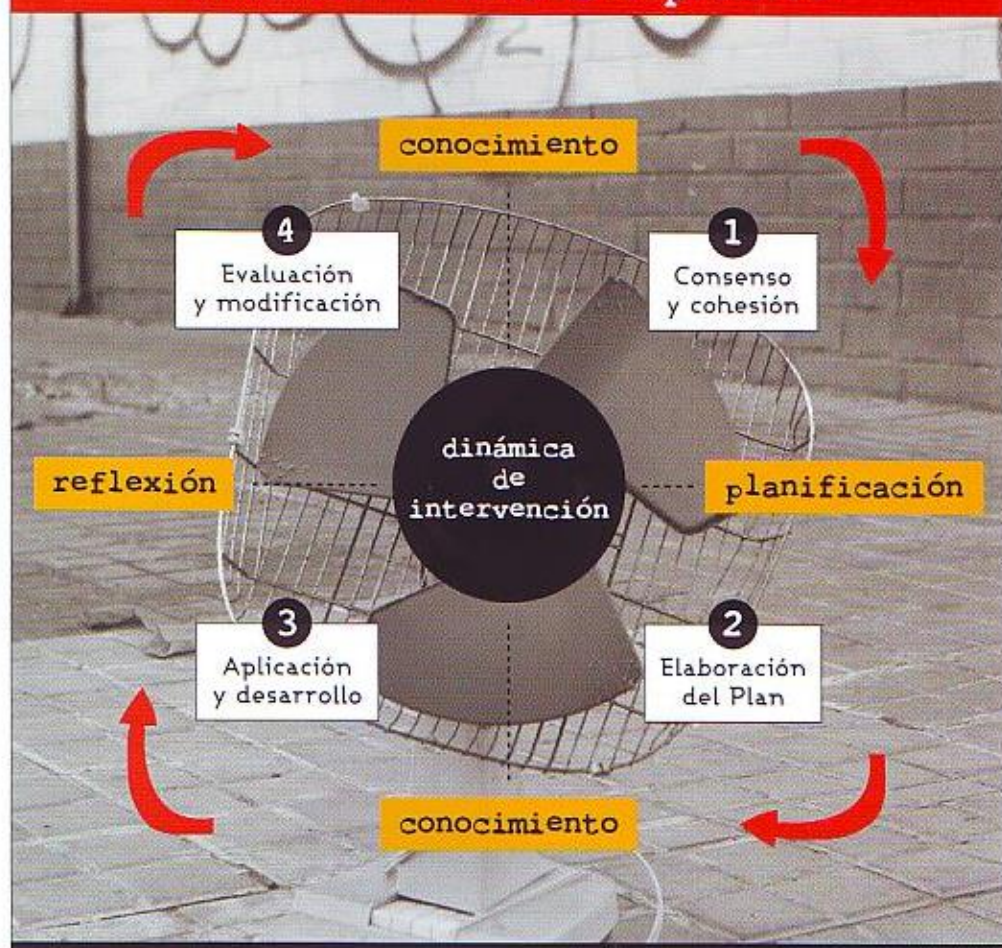
**B** Cualquiera que sea el análisis que incorpora los elementos tradicionales (vivienda, empleo, salud, educación...), conviene que tenga especial sensibilidad en los siguientes aspectos sociales e históricos:

- ▶ La historia evolutiva humana y urbana.
- ▶ La historia de las etapas del barrio por su mejora.
- ▶ La socio-demografía como estructura, dinámica y relaciones sociales.
- ▶ Las relaciones con otras zonas y su imagen dentro de su ciudad.
- ▶ Las expectativas de la ciudadanía.
- ▶ Las problemáticas de los hogares.
- ▶ Los modelos familiares.
- ▶ El perfil de la atención a los colectivos etéreos: infancia, jóvenes, mayores...
- ▶ Los problemas de género.
- ▶ ...

**C** Plantear las mejoras del análisis en el tiempo, es decir, sobre las lagunas que se identifican sobre los análisis disponibles. De nuevo aparece el principio de la compatibilidad entre la acción y la investigación, de forma que a cada nivel de conocimiento de la situación corresponde un nivel de planificación de las intervenciones, que se convierten en acción y conlleva a su correspondiente reflexión:



## dinámica activa del proceso



El consenso en la visión de la realidad y la capacidad para abordar otras fases del plan es además, un potente instrumentos para la cohesión del grupo. Cuestión que debe tener muy presente para el equipo técnico de apoyo.

Esta dinámica debe propiciar también la línea de partida para medir en el tiempo los avances o retrocesos; los logros y los fracasos. En definitiva, la evaluación.

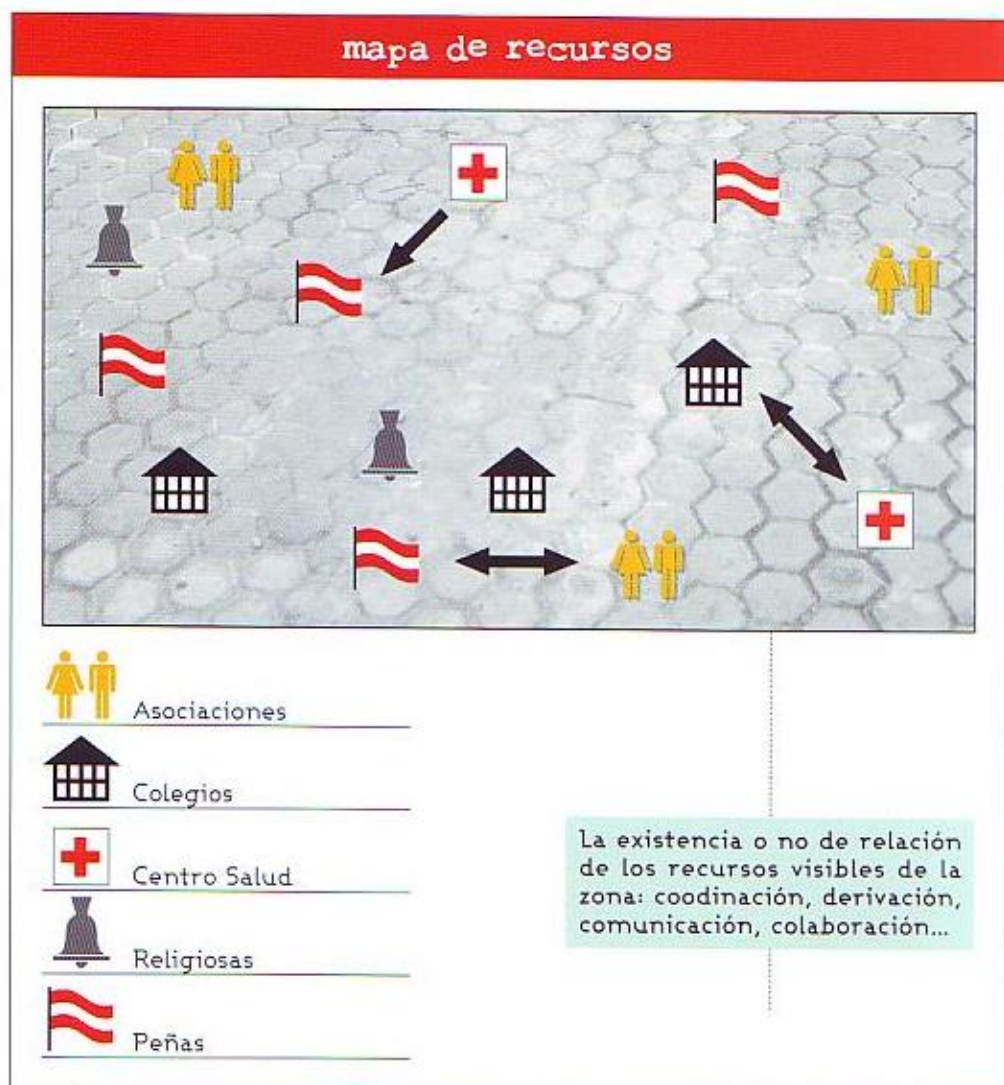
- **Integrar y dinamizar los recursos disponibles y potenciales a nuestro alcance**

Se trata ahora de abordar los recursos de la zona. Debe hacerse a través de dos instrumentos: a) un mapa de recursos para su gestión en el territorio y b) el espectro de recursos orientados a su captación.

**MAPA DE RECURSOS** ▶ En este mapa se identificarán y situarán los recursos según su distribución geográfica. Se hará necesaria una valoración de su impacto respecto de su capacidad de solucionar los problemas. Con ambas cuestiones habremos confeccionado el **mapa de recursos**.

No obstante, hemos de tener en cuenta, que aunque el mayor capital de recursos sea la ganancia de la participación de todos los actores, el mayor valor es el de la propia vecindad de la zona.

Existen numerosas formas ya de construir un mapa de recursos, partiendo de la ayuda de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y otros más avanzados como los vínculos de sociogramas y los conjuntos de acción, entre otros.



En cualquier caso, la utilidad del mapa es identificar y explicar las relaciones que se han venido estableciendo entre distintos sectores y actores. Es importante documentar bien esta relación, ya que de su dimensión podremos valorar la comunicación real existente y proyectar las potenciales.

A través del mapa, los recursos y sus relaciones pasaran a ser valorados según su idoneidad e impacto para la solución de los problemas para los que fueron creados. Los SIG sirven para ubicar los recursos geográficamente y para dimensionar distintos grados de información respecto de su categoría. Los sociogramas nos permitirán situar un centro, por ejemplo la familia, u otro colectivo de acción en relación a los recursos existentes en la zona. Todos estos sistemas nos va a servir para relacionar los recursos con los problemas de cada ámbito. Por ejemplo, si la zona tuviera dos institutos de enseñanza secundaria (IES), el sistema nos informaría de sus recursos humanos, el número de alumnos, nivel de absentismo... Esto permite catalogar las necesidades.

**ESPECTRO DE RECURSOS** ▶ El espectro de recursos es un segundo instrumento para identificar de forma sistemática los recursos reales y potenciales de la zona.

espectro de recursos		
<b>I</b> zona		Potenciales
		Dinámicos
<b>II</b> instituciones		Gobiernos locales
		Delegaciones Provinciales
		Administración Autonómica Central
		Administración Estatal
		Unión Europea
<b>III</b> recursos privados		De la zona
		Responsabilidad Social
		Creadas para zona

▶ Existe una primera dimensión de recursos potenciales y dinámicos de la zona. Estos recursos no están siempre disponibles y de lo que se trata es de que el plan los ponga en valor.

▶ En una segunda dimensión se agrupan los recursos correspondientes a las administraciones. La manera de integrar el trabajo entre

las instituciones es hacerlo bajo el paradigma de la cooperación institucional, procurando que cada estrato tenga su impacto en el plan. Este nivel presenta cinco estratos diferenciados:

- 1 Los gobiernos locales (ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades). En ellos existen distintos departamentos con diferente grado de relación (planificación territorial, política social...). A este nivel le correspondería la coordinación del proceso.
- 2 Los niveles provinciales de la Junta de Andalucía (las delegaciones provinciales, comisiones técnicas intersectoriales provinciales...). A este estrato le correspondería la lectura y coordinación de los planes participados de zona.
- 3 La administración autonómica central. Es el nivel que ejerce las políticas de reducción de desigualdades.
- 4 El nivel estatal, con recursos y criterios de solidaridad interterritorial.
- 5 Por último, la Unión Europea, a través de sus programas marco de reducción de desigualdades e inclusión.



► La tercera dimensión se refiere a la génesis de la economía social en la zona. Corresponde a los recursos privados, esencialmente del sector empresarial, en el que se distinguen a su vez varios sustratos:

- 1 Empresas ubicadas en la zona.
- 2 Segundo, empresas que por responsabilidad social se han vinculado al plan de la zona mediante programas de formación y empleo.
- 3 Tercero, empresas que forman parte del proyecto y que son creadas para realizar funciones sociales en la zona (catering para mayores, servicios de ayuda a domicilio...).
- 4 ...

#### ● Pactar las líneas prioritarias y concretar las acciones

Nos encontramos ahora en la fase decisiva, cuyo final es el plan integral de zona, que como venimos repitiendo se obtiene como producto del proceso y es el instrumento básico de desarrollo.

Como se comprenderá, no se puede aportar un plan específico sino un método para su concreción teniendo en cuenta que ha de ser lo suficientemente flexible, como para ser válido en función de realidades muy diversas. Además hay una cuestión central, que el plan ha de ser participado, es decir, elaborado por el grupo de actores de la acción local y orientado y apoyado por el equipo técnico disponible.

Como en otros apartados y de forma metodológica aportamos una secuencia para obtención del Plan, que en realidad puede ser simultánea:

- Criterios transversales y componentes esenciales a tener en cuenta.
- Elaboración participada.
- Visión integrada del proceso de elaboración.
- Lectura intersectorial y soporte de desarrollo del Plan.

**CRITERIOS TRANSVERSALES Y COMPONENTES ESENCIALES** ► Apuntamos a continuación algunos criterios transversales a tener en cuenta para su concreción: ➡

- ▶ Son importantes las primeras acciones y la fuerza de su sentido simbólico.
- ▶ Los aspectos de seguridad son un elemento que se repite con frecuencia en las experiencias estudiadas.
- ▶ Neutralizar a algunos actores empeñados por no cambiar la situación de la zona por intereses particulares.
- ▶ La comunicación internas y externas de la zona.
- ▶ La accesibilidad de los servicios públicos.
- ▶ La imagen de la zona dentro y fuera y la alianza con los medios de comunicación.
- ▶ Los equipamientos básicos: limpieza, mobiliario urbano, servicios, etc...
- ▶ Los espacios de encuentro: culturales, religiosos y de ocio.
- ▶ Los proyectos de empresas sociales.
- ▶ ...



Además de los elementos transversales señalados más arriba, a continuación se enumera una serie de componentes esenciales para pactar las líneas prioritarias y concretar las acciones:

- Detención del deterioro progresivo de la zona.
- El territorio común para una acción próxima.
- La vinculación en la idea común de desarrollo.
- El compromisos de los sectores (intersectorialidad).
- La implicación de los actores (integralidad).
- Su situación con respecto al contexto humano: la familia.
- Su situación con respecto al contexto urbano: el entorno.
- ...

El proceso de pacto de prioridades lo referimos a una realidad global ya que no podemos precisarlo a una zona concreta. Nos moveremos entre la proximidad de las zonas urbanas desfavorecidas identificadas ya tradicionalmente, aquellas otras zonas emergentes en cuanto a conflictividad social y la cercanía a zonas rurales de baja densidad de población.

**ELABORACIÓN PARTICIPADA** ▶ En cualquier caso el proceso ha de plantearse desde perspectivas simultáneas de participación:

- ▶ La pre-elaboración en el seno del grupo participativo de zona que permite un debate más intenso e interactivo, con la orientación del equipo técnico y de apoyo administrativo.
- ▶ La consulta abierta a plataformas, mesas de trabajo, áreas sectoriales, organizaciones, asociaciones de vecinos y de ciudadanos en general que de forma agregada constituye toda la complejidad de la zona. Decimos de consulta, porque ha de recoger, a través de distintas técnicas, las opiniones sobre las urgencias del barrio a criterio de cada una de ellas.
- ▶ Las experiencias en la elaboración de planes recomienda que se estructure por áreas de trabajo. La más habituales en la práctica son. Seguridad y convivencia, vivienda y entorno, educación, empleo y desarrollo y ámbito socio-sanitario. En todas ellas tienen como centro de común de la intervención a las familias.
- ▶ Un aspecto más se refiere al proceso de reflexión en el seno del grupo, de nuevo para integrar todas las aportaciones. Corresponde a este nivel profundizar en la organización de las prioridades, una vez conocido el resultado de la fase de consulta.

Retomamos la importancia de las actitudes de mediación a la hora de establecer el consenso final tras la fase de consulta y reflexión de grupo, con especial atención a las frecuentes lagunas respecto a la fase de consulta y a los desplazamiento de los protagonistas en la fase de reflexión.

**VISIÓN INTEGRADA DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN PARTICIPADO** ▶ Estamos ahora preparados para la redacción documental del Plan, cuestión que, como hemos visto, aunque es importante, no es la más esencial. En todo caso, el Plan participativo deberá:

- ▶ Situar un marco temporal amplio y otro anual que permitan organizar las acciones.
- ▶ Precisar una escala de prioridades por áreas temáticas formuladas en objetivos y consensuadas por todos los actores.
- ▶ Vincular cada una de ellas con acciones concretas que implique a la mayor parte de los actores.

- ▶ Relacionar estas acciones con la captación y utilización de los recursos en la zona y traduzca además los recursos añadidos que se precisan y solicitan para su desarrollo a los distintos sectores y niveles implicados (espectro de recursos).
- ▶ Tendrá que incorporar un sistema de seguimiento y evaluación permanente que permitan las modificaciones con agilidad.
- ▶ Facilite su lectura por todos los sectores y propicie una aproximación intersectorial.

La formulación documental ha de ser altamente operativa y debe considerarse un instrumento capaz de adaptarse, agregarse y desagregarse para su debate, reflexión y difusión.

Finalmente el Plan así elaborado con la participación abierta de todos los actores, habrá tenido en cuenta los criterios transversa-



les, los componentes esenciales, la identificación y articulación de los recursos y finalmente habrá dispuesto de un sistema de seguimiento y evaluación; todo ello, en una formulación documental que permita una lectura intersectorial, capaz de aportar los recursos necesarios para su desarrollo y sostenimiento.

En esta fase es importante considerar que la aportación metodológica que se hace tiene que ser compatible con la singularidad de cada zona donde se elabore y se aplique. La singularidad ha de ser una de las premisas de la metodología, aunque ello no signifique que no se pueda aportar una metodología común, como aquí hacemos, en disposición de ser adaptada a las características de cada territorio.

### **LECTURA INTERSECTORIAL Y SOPORTE DE DESARROLLO DEL PLAN ▶**

La configuración de este apartado se debe al proceso de validación a tres niveles: ➔



► Por insistencia de las plataformas vecinales. La plataforma «Nosotros también somos Sevilla» de Polígono Sur que argumentó que: «...de poco sirve participar en un plan intersectorial de zona, si después hay que ir pidiendo a cada sector comprensión, recursos y sostenibilidad».

► Por el panel mixto de técnicos, que en una etapa de validación de *Acción.con* en la Escuela Andaluza de Salud Pública de Granada, que concretó esta visión a través del esquema de «pirámides encontradas» que se adjunta.

Este gráfico explica que el plan de zona ha de ser participado en el territorio de abajo arriba y la lectura y desarrollo se propicia desde el nivel provincial, a través de una comisión intersectorial, completándose con el nivel central autonómico responsable del desarrollo de políticas de reducción de desigualdades, es decir, de arriba abajo.



En la validación política de siete Direcciones Generales de la Junta de Andalucía a este documento, se argumentó y confirmó la complementariedad de estos tres niveles de intervención: La acción local, que es la responsable de elaborar los planes participados, a través de los actores de la zona con el auxilio de los equipos técnicos; el nivel provincial con las comisiones intersectoriales capaz de validar, aplicar recursos para posibilitar su desarrollo y sostener el plan a lo largo del tiempo; y el nivel central autonómico que construirá y coordinará las políticas de reducción de desigualdades, además de enlazar con los planes integrales de inclusión del nivel central y con la representación del Delegado del Gobierno correspondiente.

### cuadro de funciones aplicadas a la estructura organizativa

<p><b>1</b></p> <p>grupo de trabajo de zona</p>	<p><b>Función:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización: creación de un grupo.</li> <li>• Cohesión: análisis consensuado.</li> <li>• Planificación: establecimiento de estrategias y prioridades.</li> <li>• Elaboración de un plan de zona.</li> <li>• ...</li> </ul>
<p><b>2</b></p> <p>grupo provincial intersectorial</p>	<p><b>Función:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inducción: del plan de zona.</li> <li>• Caracterización de la oferta: Cartera por área y sectores.</li> <li>• Validación: Lectura intersectorial de los planes de zonas</li> <li>• Sostenimiento: desarrollo, seguimiento y evaluación .</li> <li>• ...</li> </ul>
<p><b>3</b></p> <p>grupo técnico regional</p>	<p><b>Función:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo: Financiación.</li> <li>• Soporte: normativo.</li> <li>• Seguimiento y evaluación: Nivel autonómico.</li> <li>• Encuentro: publicaciones, aportaciones metodológicas...</li> <li>• ...</li> </ul>
<p><b>4</b></p> <p>direcciones generales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de políticas públicas de reducción de desigualdades.</li> <li>• Convergencia de las políticas públicas.</li> <li>• ...</li> </ul>

Insistimos que el desarrollo estructural tiene siempre una dimensión funcional de forma que siempre estará al servicio del desarrollo del plan de zona ●





## DEBE HABER QUEDADO CLARO

( PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN )

### 1 consensuar una visión de la realidad de la zona

- Actualizar los análisis existentes en la zona.
- Incorporar el desarrollo social e histórico del territorio.
- Tener en cuenta la expectativas de la ciudadanía.
- Concretar en colectivos específicos: familia, mujer, infancia, mayores...
- Plantear las mejoras del análisis en el tiempo.
- El proceso de consenso es un instrumento de cohesión.
- La dinámica del proceso como referencia para la evaluación.

### 2 articular los recursos para hacerlo posible

#### Construir el mapa de recursos

- Diversificar las técnicas para conocer la realidad.
- Identificar las conexiones entre ellos.

#### Seguir el espectro de recursos

- Captación sistemática de recursos.
- Aportaciones por niveles institucionales.



### 3 pactar las líneas prioritarias y concretar las acciones

- Tener en cuenta los aspectos que atraviesan todo el plan y sus elementos fundamentales: criterios transversales y componentes esenciales.
- Pasos en la elaboración participada: Pre-elaboración en el grupo, consulta a las plataformas, sectores, grupos... y reflexión organizada.
- Visión integrada y documentación: Establecimiento de prioridades, marco temporal, integración de recursos y evaluación (Gráfico 6).

### 4 lectura intersectorial y soporte de desarrollo

- Elaboración del plan participado en el territorio.  
**EN EL NIVEL LOCAL**
- Lectura intersectorial y soporte de desarrollo.  
**EN EL NIVEL PROVINCIAL**
- Coordinación estratégica de las políticas de reducción de Desigualdades.  
**EN EL NIVEL CENTRAL**

de abajo  
a arriba

de arriba  
a abajo





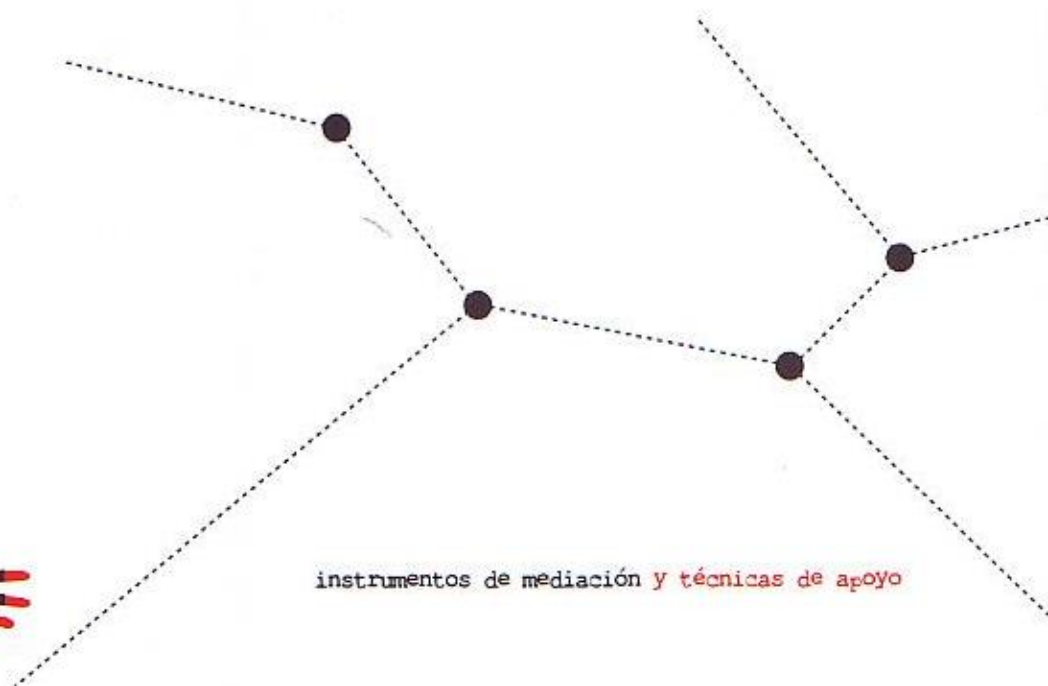
## 6 Instrumentos de mediación y técnicas de apoyo

Este apartado aborda aquellos instrumentos, que de forma transversal, pueden ser útiles para el desarrollo tanto de la creación del grupo de zona, su proceso de cohesión, como la elaboración y aplicación del plan territorial.

Con una intención esencialmente pedagógica dividimos los instrumentos en dos grandes grupo: instrumentos y técnicas de mediación e instrumentos y técnicas de apoyo.

### ● Instrumentos de mediación

Desarrolla las actitudes que referíamos en la construcción del grupo como habilidades necesarias para el buen funcionamiento y cohesión del grupo.



actor	modalidades	actitudes de mediación
<p><b>1</b></p> <p>Profesionales sectores públicos</p>	<p>Profesores, orientadores, sanitarios, técnicos de las corporaciones locales, comunidad autónoma, administración central.</p>	<p>Lenguaje común • Acción intersectorial • Planificación convergentes • Evitar desplazamientos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear motivación</li> <li>• Posibilitar la flexibilidad en las contrataciones de los técnicos</li> <li>• Compensación a los profesionales que trabajan en estas zonas.</li> </ul>
<p><b>2</b></p> <p>Asociaciones y organizaciones no gubernamentales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoayuda.</li> <li>• Eterreas.</li> <li>• Género.</li> <li>• Colectivos problemas específicos.</li> </ul>	<p>Lenguaje común • Acción común • Compartir proyecto • Subsidiaridad y mediación • Mediador entre otros actores.</p>
<p><b>3</b></p> <p>La iniciativa privada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas de zona: Comerciantes.</li> <li>• Empresas externas: R.S.E.<sup>5</sup></li> <li>• Empresas sociales del proyecto.</li> </ul> <p><sup>5</sup> Responsabilidad social de las empresas.</p>	<p>Habilidad de captación • Ritmos de participación.</p>
<p><b>4</b></p> <p>La iniciativa política y sindical</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea de implicación de decisiones en la zona.</li> <li>• CC.LL.: Alcaldía y delegaciones.</li> <li>• CC.AA.: delegaciones.</li> <li>• Administración central y U.E.</li> </ul>	<p>Superación compartimentos • Cooperación interinstitucional • Debate y superación de las confrontaciones.</p>
<p><b>5</b></p> <p>Vecindario</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tejido asociativo organizado.</li> <li>• Vecinos no organizados.</li> <li>• Familias sujetas a intervención.</li> <li>• Vecinos que viven fuera de la zona.</li> </ul>	<p>Tener presente el impacto de género • Plataforma participativa • Técnicas de audición • Incorporar a las nuevas realidades • Evitar fundamentalismo participativo.</p>



Tomando como referencia «Actores de la Acción Local», desarrollamos las actitudes de mediación comunes y no comunes, que deben orientar la acción del grupo para la superación de las actitudes adversas que se presuponen frecuentes en cada uno de dichos actores.

● **Trabajar a favor de un lenguaje común** ► una dificultad de partida en la constitución de grupos heterogéneos, es tener una cultura propia del sector que abarca también al uso de conceptos de desigual interpretación según la procedencia. Progresivamente, y en los debates conjuntos, conviene ir aclarando dichos conceptos para llamar de la misma forma a las mismas cosas. No se trata pues, de renunciar al bagaje de cada sector o disciplina profesional, sino de una exigencia a todos para lograr un entendimiento común (comunicación).

Esta cuestión es también delicada y complicada cuando se trata además de asumir la asimetría entre profesionales y otros actores como las asociaciones, la vecindad, etc..., lo que significa, tener en cuenta las limitaciones de discursos especialmente potentes de los primeros y las necesidad de hacer emerger la voz de los otros actores, que aunque inicialmente puedan parecer con argumentaciones poco estructuradas, serán a la postre decisivas para el éxito de la aplicación del plan.

La habilidad se irá adquiriendo en el trascurso del tiempo cuando se posibilite la escucha de todos los actores. Especialmente importantes son los momentos del análisis y la obtención de un consenso de partida, la etapa de consultas amplias a todos los afectados y la integración y documentación final.

● **Hacer posible la acción común** ► otra actitud de mediación de importancia vital es llevar a los distintos actores hacia una acción común, que en definitiva consiste en consensuar objetivos, actividades y recursos compartidos. Lo que se plantea es la elaboración conjunta del plan.

Anteriormente cuando nos hemos referidos a los actores públicos, la acción la denominamos intersectorial, especificando los importantes obstáculos y dificultades, pero también se apuntan las estrategias para su superación. No menos importante, son las dificultades que presentan para la acción común las organizaciones no gubernamentales, que son frecuentemente deudoras de su propio plan específico, presentando habitualmente resistencia a su modificación e

integración en un plan común, cuestión que suele facilitarse y adecuarse a medio plazo, cuando se entiende la importancia de un plan participativo. Se trata pues, de que encuentre cada uno su espacio en las intervenciones y desde luego, no sustituir a nadie. A esta misma intención se refiere la planificación convergente y la capacidad de compartir el proyecto.

● **La subsidiariedad entendida como mediación** ► a veces, desde la dirección de los procesos se tiene la impresión de poseer los instrumentos de solución para cualquier debate o discusión que se plante. Guardarse a veces la aparente solución, y permitir el desarrollo de otras opciones desde otros actores, conlleva el dar la oportunidad de que sean otros los que con otra visión aporten soluciones. Es así como entendemos actuar por subsidiariedad y lo cierto es, que cuando así se actúa, la solución obtenida es frecuentemente mucho mejor que la solución que se valoraba de partida.

Esta actitud de mediación obtiene finalmente unas cotas de participación, permitiendo la sorpresa y la superación de actitudes viciadas de partida y además, facilita las mejores condiciones para la aplicación posterior de los procesos así planificados.

● **Ritmos de participación** ► en repetidas ocasiones hemos comentado que la participación tiene su propio ritmo. Naturalmente no se puede pretender la participación de todos a la vez, todos juntos en todas las cosas, existen diferentes momentos, diferentes ámbitos y diferentes actores; las actitudes de mediación en este sentido, permitirán conocer y promover distintos ritmos y distintos ámbitos de participación. Es lógico entender así que la vecindad se encontrará mejor en algunas áreas temáticas como la de urbanismo, convivencia, etc, mientras que otras áreas específicas tendrán más dificultades en llegar a las plataformas vecinales. Las comisiones de trabajo tendrán que desarrollar distintos cauces de consulta, teniendo en cuenta la mayor o menor limitación en la expresión y perspectiva de los actores. Lo importante en definitiva, es conseguir incorporar la opinión de todos los actores: ¿en qué áreas?, ¿en qué momentos?, ¿en qué cuestiones?; es la habilidad que hay que adquirir para asegurar el proceso participativo.

Las habilidades de captación consistirán, no sólo en conformar la opinión de la vecindad acostumbrada a opinar, sino también es necesario desarrollar técnicas de captación y de audición de los vecinos y las vecinas no acostumbradas a expresar sus opiniones en determinados ámbitos y públicamente. No hay que olvidar las opiniones

de los actores de la iniciativa privada, que generalmente no están presentes, por lo que se perdería un cauce importante en objetivos y recursos, así como en la elaboración y aplicación del Plan.

Otro aspecto a considerar son las actitudes que muchas veces persisten en la participación cuando ésta es entendida permanentemente como sujeto en la elaboración y aplicación de los planes. No siempre esto es posible. La pretensión de que así sea es lo que ha puesto en crisis muchos de los procesos de desarrollo comunitario y se entiende en la bibliografía como fundamentalismo participativo.



● **La superación de los compartimentos** ► es frecuente, respecto a los distintos sectores públicos y a las corporaciones locales, que los distintos departamentos de una misma organización no tengan una relación directa y una comunicación fluida. Las actitudes de mediación en estos casos, han de crear puentes que unan y rompan los aislamientos y «departamentos estanco». En ocasiones, los protagonismos de determinados servicios, la propiedad de la idea y de las acciones y en último caso, la supervivencia de los departamentos..., hace de éstos un obstáculo importante a la acción conjunta. El transmitir una cultura distinta de cooperación sectorial, es el primer paso para después afrontar colaboraciones intersectoriales y desarrollar la capacidad de conectar con los actores propios de la zona, en procesos participados e integrados.

● **Los actores como mediadores en la participación de otros actores** ► los responsables de orientar el proceso deben caer en la cuenta de que hay actores que pueden ser buenos mediadores para propiciar encuentros con otros actores, por ejemplo las organizaciones no gubernamentales, con frecuencia se encuentran en situación de mediar entre los sectores públicos y la ciudadanía; o estos últimos entre los sectores públicos y privados y así sucesivamente.

### ● Técnicas de Apoyo

En este apartado recogemos las técnicas y procedimientos más utilizados para ayudar al desarrollo de la intervención. Algunos son sencillos de realizar pero otros requieren la participación de profesionales preparados. Este material de apoyo puede ayudarnos a construir colectivamente el plan y su aplicación.

El procedimiento más propio para la elaboración es la asamblea del plan (Investigación Acción Participativa -IAP-) donde todas las personas implicadas pueden aportar como iguales su experiencia. La asamblea es una meta que implica autogestión, formación y emancipación del colectivo a largo plazo, esto nos hace pensar que todas las personas que participan saben cosas y tienen una experiencia de vida que pueden aportar al grupo y de aquí surge el aprendizaje grupal.

La IAP utiliza todas aquellas herramientas y procedimientos de recogida y análisis de la información que estén a su alcance pero adaptándola a su filosofía de participación y transparencia. Se pretende aprovechar los recursos existentes en la propia comunidad, delegando sólo al personal técnico externo aquellas técnicas más compli-

cadás. Los trabajos y resultados de la investigación deben difundirse lo más ampliamente posible.

Con las aclaraciones anteriores utilizaremos fuentes de información secundarias y aquellas técnicas cualitativas y cuantitativas que mejor se adapten a nuestros intereses. Entre ellas tenemos:


- **Búsqueda y recogida de documentación** ▶ son fuentes de información útiles para contextualizar el tema o recoger las experiencias anteriores, analizando todo lo documentado sobre el tema (estadísticas, documentos, bibliografía, etc). Pueden y debe realizarlo todos los actores de la zona.

- **Visitas a informantes cualificados (informantes clave)** ▶ aportan sus conocimientos sobre el tema que queremos abordar. Es fácil de llevar a cabo.

- **Mapeos y estudio de redes** ▶ esta técnica consiste en dibujar y escribir las relaciones sociales sobre un mapa del barrio o zona. Explora cuáles son las principales redes y nudos de relación social que atraviesan o influyen en el colectivo afectado. El estudio debe incluir tanto las instituciones formales como los espacios de relación y el liderazgo informal. Se debe efectuar en la fase inicial de la IAP a fin de implicar a todas las personas interesadas pero también es útil para situar la información obtenida y devolverla adecuadamente.

- **Mapa de riesgo social** ▶ es una forma de obtener una información sistemática sobre los riesgos sociales de una comunidad, que permita la localización y valoración de los mismos. Facilitando, no sólo su ubicación geográfica, sino la posibilidad de comparar las distintas unidades territoriales estudiadas. Se trata por lo tanto de un método de análisis de la situación social de una comunidad, con la finalidad de ubicar geográficamente los colectivos más vulnerables, así como su perfil de riesgo, de forma que puedan aportar información sobre la estrategia más adecuada para abordar el problema.

- **Observación participante** ▶ sirve para conocer y profundizar en torno a las costumbres, los sistemas de valores y los comportamientos de un grupo humano diferente del propio y sobre el que no se dispone de información fiable. La aplicación consiste en compartir las actividades y ocupaciones del colectivo que se quiere investigar, tomando nota de lo que se observa y sacando después grupalmente las conclusiones oportunas. La persona que observa se compromete con la gente y como participante aprende observando y participando.



Esta técnica es una herramienta clave: asistir a las reuniones de los equipos, a las actividades programadas, compartir el día desde los espacios de sociabilidad y de trabajo, participar en la puesta en marcha de algunas actuaciones, las charlas informales, etc.



● **Historias de vida** ► son entrevistas orientadas a conocer la historia o biografía de aquellas personas que sean representativas o típicas de los sectores que interesa investigar. No se deben hacer demasiadas preguntas y dejar que el entrevistado cuente sus puntos de vista. Es conveniente grabar la entrevista y luego transcribirla para analizarla mejor.

● **Ficha familiar** ► es un instrumento para conocer los núcleos familiares de la zona y detectar aquellas familias que se encuentran en situación de riesgo y/o exclusión social. El análisis de esta ficha facilita el planteamiento de estrategias específicas de intervención que den respuesta a las diferentes necesidades detectadas, lo que se conoce por «estrategia de riesgo».

● **Análisis de contenido** ► analiza los materiales escritos o audiovisuales producidos por el colectivo que se quiere estudiar. Entre los materiales más frecuentes se encuentran las cartas, las autobiografías, los medios de comunicación, las canciones y los cuentos, etc. El objetivo es sacar conclusiones mediante la identificación sistemática de las características específicas de los textos o documentos.

● **Las discusiones de grupo** ► sirven para explorar y estructurar las opiniones, actitudes y orientaciones ideológicas de un sector de población. Es una técnica efectiva y se trata de reunir a un grupo de 6 a 10 personas representativas de un colectivo y se les invita a expresarse libremente, como en una tertulia, sobre el tema general que nos interesa investigar. La reunión se graba, se transcribe y se analiza después sistemáticamente (análisis del texto: lo que dicen, y del contexto: por qué lo dicen). Se trata de una técnica que requiere especial preparación, sobre todo en la fase del análisis.

● **Grupos focales** ► la técnica es parecida a la anterior que consta de cuatro etapas:

• Introducción,

• Presentación de las personas participantes.

• Debate a fondo: quién modera debe escuchar activamente.

• Clausura del grupo: oscila entre 90 a 120 minutos pero no existe un límite prefijado.

Finalmente tras el análisis de la transcripción de las grabaciones se emite el correspondiente informe:

● **Grupos nominales** ▶ este procedimiento permite establecer de forma participativa, acuerdos o consensos entre personas expertas. Tras reunir a estas personas se les invita a debatir abiertamente sobre la cuestión y después cada una establece por escrito los aspectos o prioridades que considera más relevante; en una segunda fase, se parte de la lista de cuestiones escogidas y se abre un nuevo debate tras el que se vota el orden de prioridades definitivo.

● **Grupos triangulares** ▶ sirven para conocer los puntos de vista y las expectativas de aquellas personas que representan nuevas tendencias o formas de liderazgo en un colectivo. Se aplica a aquellos personajes que se muestran más representativos (tres o cuatro) del sector social que se quiere estudiar. El análisis es similar a los grupos de discusión.

● **La entrevista** ▶ es la técnica más utilizada en la investigación social y en los procesos de IAP. En nuestro caso la entrevista no solo se utiliza para recoger información y conocer a las personas, sino como participación y movilización. Son preguntas de respuesta libre para que el entrevistado pueda opinar abiertamente.

● **Las simulaciones sociales** ▶ las simulaciones sociales intentan mediante la imitación cambiar la opinión o actitud respecto a algo. La fantasía es un elemento clave en esta técnica, gracias a ella podemos romper la conducta personal para pasar a otras situaciones. Por ejemplo en el juego se solicita que una persona defienda la posición de un político o un vecino de un municipio ante un problema cotidiano. Al final del juego, se puede tener otra idea o visión del asunto.

● **Los talleres de creatividad** ▶ se pretende que las personas implicadas (actores sociales) piensen en qué situación se encuentran y cómo están sus relaciones. El tema que se analiza será un tema relevante que haya salido en las entrevistas. No sólo nos interesa la información sino también que se aprenda entre todos y todas.

● **Escucha activa** ▶ consiste en una escucha activa, sensible y de sospecha (que es la única manera en la que podemos diferenciar lo que realmente quieren las personas, de lo que dice como «políticamente correcto»). Lo fundamental es trabajar acciones y reflexiones en espacios y tiempos concretos con una mirada global.

- **Tormenta de ideas** ▶ esta técnica se suele realizar con todo el grupo junto, aportando cada persona su propuesta. Finalmente se hace un listado de todas ellas.
- **Phillips-66** ▶ se trata de que grupos de seis personas propongan ideas durante seis minutos y luego las pongan en común.
- **Matriz DAFO** ▶ es una combinación de varias técnicas, que permite analizar las de **Debilidades**, **Amenazas**, **Fortalezas** y **Oportunidades** en la zona y su relación con el exterior. Se elaboran éstas y se completa la matriz ●

	aspectos positivos	aspectos negativos
En la zona	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Fuera de la zona	OPORTUNIDADES	AMENAZAS



## DEBE HABER QUEDADO CLARO

### 1 para realizar las labores de mediación

Trabajar a favor de un lenguaje común.

Capacitar para hacer posible la acción conjunta.

La subsidiariedad entendida como mediación.

Distintos ritmos de participación.

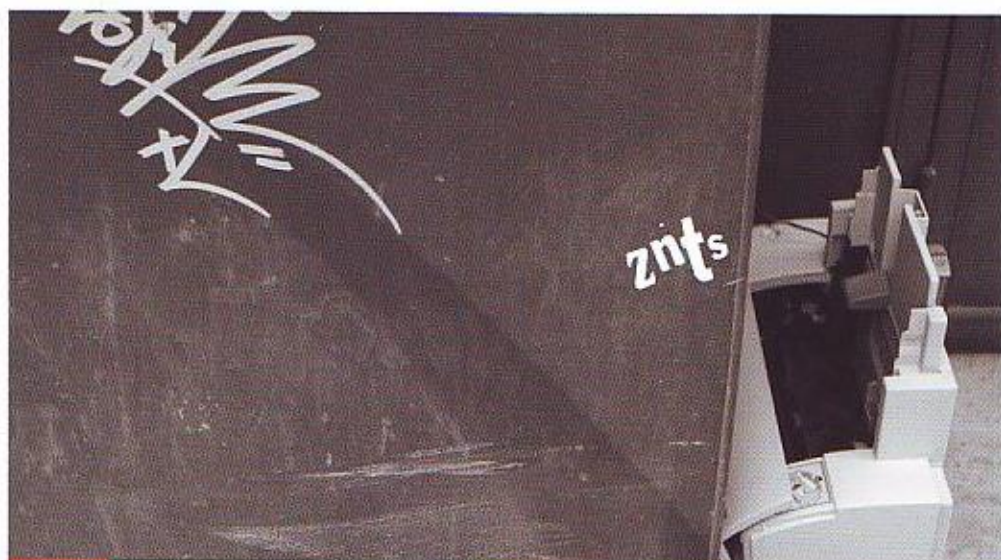
La superación de los compartimentos.

Actores que favorecen la participación de otros actores.

### 2 para desarrollar las tareas de apoyo

- Búsqueda de documentación.
- Entrevistas informantes claves.
- Mapeos y estudio de redes.
- Mapa de riesgo social.
- Observación participante.
- Historias de vida.
- Ficha familiar.
- Análisis de contenido.
- Discusiones de grupos.

- Grupos focalizados.
- Grupos nominales.
- Grupos triangulares.
- Las entrevistas.
- Simulaciones sociales.
- Talleres de creatividad.
- Escucha activa.
- Tormenta de ideas.
- Philips 66.
- Matriz DAFO.



## 7 Evaluación

Una vez puesto en marcha el plan de actuación de zona se hace necesario la evaluación conjunta por parte de todos los sectores y actores implicados.

De la misma forma que en los otros apartados, hemos situado una dinámica **acción-reflexión**, la evaluación debe entenderse incorporada en cada fase. Por lo tanto es una evaluación continua, de forma que en cada fase evaluamos y corregimos tras la intervención.

Como ya hemos mencionado, el análisis de situación, la formación del grupo y la elaboración del plan de zona, son elementos cohesivos, la evaluación debe ser también consensuada por todos los actores y debe surtir un efecto aglutinante entre ellos, aunque lógicamente también tendrá que ser objeto de debate, con discrepancias y divergencias que tendrán que sufrir un proceso de consenso.

Si bien la evaluación, es un factor determinante en cualquier ejercicio de intervención, es esencialmente un instrumento de la planificación, que nos orientará primero en el cómo lo estamos haciendo y nos servirá después para modificar errores cometidos en el proceso. Insistimos por tanto en su condición de instrumento. Una aplicación fuera del contexto, sería aquella que por el deseo de evaluar modifique los objetivos centrales, desnaturalizando la esencia y las ideas fuerzas del Plan. Otra cosa es, que pensemos en la evaluación desde el principio y consensuemos los análisis, formulemos los objetivos, organicemos las estrategias, apliquemos las actividades, pensando también en la facilidad de evaluar todas las fases del proceso.

Además habrá determinados momentos donde la evaluación será el elemento a ejecutar, como puede ser a partir de un periodo deter-

minado, por ejemplo al año, en los puntos de inflexión que todo plan tiene y en la reformulación de las nuevas etapas, etc...

En los programas de intervención en las ZNTS, conjuntamente con la tradicional evaluación de estructura, proceso y resultado, es especialmente útil, considerar dimensiones de procesos más cualitativas propias del ámbito social. Además de aplicar toda la teoría y práctica de indicadores, los procesos sociales son especialmente complejos y en ocasiones habrá que utilizar técnicas cualitativas para registrar los progresos o los estancamientos. Además habrá que buscar elementos de evaluación comparada con otras zonas adyacentes, e incluir aspectos clave y decisivos (trazadores) que a modo de guía nos informarán de cómo vamos... La evaluación, como hemos comentado, debe ser escalonada, según fases y etapas; en cada ocasión ha de documentarse en distintos informes de progreso y seguimiento.

No estará de más, y es metodológicamente saludable, encargar en ocasiones, evaluaciones externas al proceso y compararlas con las propias. Disponer de una evaluación paralela y comparada con los avances de otra zona del entorno, permitirá dimensionar los verdaderos progresos conseguidos a través de nuestro plan, a la vez que nos capacita para diferenciar los avances naturales de los derivados de la intervención en concreto; siendo conscientes que no siempre esto es posible. Todas estas consideraciones son válidas para calibrar la detención del deterioro, los avances positivos y logros del plan.

Nuevamente tenemos que recordar, como en otros apartados, que aquí el objetivo no es dar un listado de indicadores concretos, ya que estos están directamente vinculados al establecimiento de unas prioridades concretas, que varía con la diversidad tan múltiple de las zonas. Aquí tratamos de aportar un método de evaluación que destaque los aspectos a evaluar con carácter genérico que después habrá que ajustar a la realidad de cada uno de los planes específicos en cada territorio. Hablaremos también de indicadores genéricos y habituales al uso en cada campo, lo que de ninguna manera puede sustituir a los que se concreten en cada plan y en cada área de trabajo.

Aún teniendo en cuenta estos inconvenientes, intentaremos operativizar una propuesta que sea válida y que considere las distintas dimensiones de la evaluación que hemos comentado. En resumen, planteamos ahora como propuesta metodológica una «matriz» de evaluación que incluya una opción más o menos completa: →

- Evaluación de estructura, proceso y resultado.
- Evaluación comparada.
- Evaluación externa.

Iremos definiendo cada una de las evaluaciones que se han comentado como procedentes:

### ● Evaluación de Estructura, Proceso y Resultado

**EVALUACIÓN DE ESTRUCTURA** ► La evaluación de estructura afecta especialmente a la fase que hemos descrito como:

- Constitución del grupo, por lo tanto a la identificación de los actores.
- El grado de cohesión y consenso.
- La evolución de la estructura de apoyo y de soporte.

Corresponde también a la evaluación de estructura, el consenso en el análisis de situación de partida, que constituye la línea base para medir los posibles avances que se deriven del plan de intervención.

Otro aspecto a tener en cuenta en la evaluación de la estructura es:

- La red de recursos existentes y sus relaciones (mapa de recursos).
- La captación de recursos y el desarrollo de sus relaciones potenciales (espectro de recursos).
- La suma de estos dos conceptos nos dará una estructura que iremos consolidando y que constituye un indicador de la estructura de coordinación sostenida. También puede pensarse que los recursos potenciales y la captación de los mismos pertenecen a la evaluación del proceso.

En término de indicadores la evaluación de la estructura tendrá como aspecto a considerar, al menos:

- Proceso de identificación de actores.
- Avance en el nivel de cohesión.
- Mapa de recursos de la zona.
- Espectro de recursos de la zona.
- Estructura de consolidación sostenida.

Los trazadores esenciales de estructura en nuestro caso serían posiblemente:



1 La constitución de un grupo de partida.

2 Los avances en las estructuras sostenibles: locales, recursos materiales ordenadores...)

Debe de entenderse que si se trata de una evaluación de partida ha de definirse toda la estructura inicial. Si la evaluación es tras un año de intervención esta tendrá que registrar los cambios que se han producido tras la misma y así sucesivamente. Siempre teniendo en cuenta, también, si existiera un objetivo temporal de la evaluación respecto a la estructura.



**EVALUACIÓN DE PROCESO** ► Esta parte engloba todas aquellas actividades que signifiquen una maduración cara al grupo y las actividades realizadas dentro del plan.

Será importante no solo la identificación y disponibilidad de un grupo de partida, sino el proceso de implicación del máximo de actores, así mismo la cohesión que se ha generado a partir de las actividades cruzadas del grupo.

Por otro lado, comienza el proceso de intervención del plan, aunque no tenga una evaluación de impacto, es decir, de resultado que a continuación veremos, será importante pues, las primeras acciones, las acciones simbólicas, la capacidad de enganche tanto de la comunidad como de los profesionales a un proyecto común. Estamos midiendo el grado de intersectorialidad y de integralidad.

Los aspectos a tener en cuenta en este segundo nivel de evaluación, serán al menos:

- Actividades realizadas para la constitución del grupo.
- Actores del total de la zona incorporado al proceso.
- Actores identificados no incorporados.
- Enfoque de género
- Actividades realizadas para la cohesión del grupo.
- Obtención de un análisis consensuado de la zona.
- Grado de cohesión del grupo recuperado y/o perdido.
- Factores distorsionantes y errores cometidos.
- Actividades conjunta en relación a la cohesión del grupo.
- Acciones simbólicas y proceso de su puesta en marcha.
- Actividades de yacimiento y de búsqueda de nuevos recursos.
- Actividades generadoras de relaciones sostenibles.
- Optimización cualitativa de los recursos.
- Recursos identificados no incorporados.
- Análisis de la participación: ritmos, logros, fracasos.
- Obtención del plan de zona.
- Obtención del consenso de la evaluación de las etapas.
- Instrumentos (fichas, protocolos, aplicaciones...) generados en el proceso.
- Propuestas de cambios legales para mejorar el acceso a los recursos normalizados.

Cada uno de estos aspectos, cuando se aplica a un territorio concreto y a un plan integral determinado, con programas y proyectos para la zona, son susceptibles de identificar indicadores para cada uno de ellos. Lo que planteamos son las dimensiones a evaluar, no los indicadores que se deben concretar para cada zona determinada.

Los trazadores guía en esta segunda fase, posiblemente podrían ser:

- 1 Un grupo de zona enganchados a una idea común.
- 2 La disposición de un plan territorial.
- 3 Las primeras evaluaciones de las primera acciones.
- 4 Elaboración de informes de progresos parciales.

**EVALUACIÓN DE RESULTADO** ▶ Esta parte de la evaluación, aunque es la más difícil de lograr, pero es la más fácil de documentar (si se es sistemático en la recogida de datos, que no se suele hacer, ni tener los instrumentos necesarios para su recogida), si el impacto efectivamente se ha logrado a determinado nivel. Se trata de observar y medir los cambios cuantitativos y cualitativos que se han producido de hecho.

La evaluación de resultado lo que pretende es responder a preguntas como:

- ▶ ¿Se ha detenido el proceso de deterioro?
- ▶ ¿Hay signos evidentes de recuperación?
- ▶ ¿Las acciones e intervenciones han obtenido este o aquel impacto real y físico en la zona?
- ▶ ¿El resultado respecto al equipo puede palpase como avance?
- ▶ ¿La idea común y el enganche del que parte el barrio y/o zona se ha extendido?
- ▶ ¿Quiénes son los verdaderos protagonistas del proceso? (Grado de satisfacción de los distintos actores).
- ▶ ¿Se ha generado una dinámica propia? (Mantenimiento del equipo, de los profesionales, de las instituciones...).

En definitiva, lo que queremos aquí es identificar los resultados a los que nos ha llevado el proceso seguido y la estructura generada.

Los aspectos a tener en cuenta, entre otros, en esta fase de la evaluación pueden ser los siguientes: ➔

- ▶ Signos evidentes de detención del deterioro.
- ▶ Evidencia de una mejora progresiva a partir del plan.
- ▶ Impactos de las acciones e intervenciones.
- ▶ Errores de intervención con impacto en retrocesos evidentes.
- ▶ Análisis de difusión de la idea común.
- ▶ Nivel de reparto del protagonismo de los diferentes actores de la zona.
- ▶ Dinámicas consolidadas de progreso en la zona.
- ▶ ...

Los trazadores en esta fase de la evaluación podrían tener que ver con las siguientes cuestiones:

- 1 Grado de detención del deterioro.
- 2 Impactos de la dinámica de progreso.

### ● Evaluación comparada

De especial consideración de la evaluación es considerar el patrón de progreso de una zona adyacente, que nos permitirá medir los avances de forma comparada, en el sentido de si convergemos a la media de la ciudad o el pueblo.

Los indicadores serán los resultantes de comparar los indicadores de estructura, proceso y resultado de ambas zonas, así mismo los trazadores serán los resultantes de comparar los trazadores correspondiente a cada zona.

Muchas veces no es posible comparar de forma inmediata los indicadores de un plan de intervención de zona con otra, por lo que inicialmente se recurre a los más tradicionalmente desagregados; aunque también es cierto que tendríamos que desarrollar la labor de identificación de indicadores y de sus fuentes:

- Renta per-capita.
- Empleo.
- Volumen de recursos de equipamientos.
- Niveles de relación de recursos.
- Incidencias de problemas educativos, sanitarios, viviendas.
- ...

Las evaluaciones comparadas nos permiten, además de las estrategias de progreso que se han desarrollado de manera natural en una u otra zona, identificar lo que puede ser aplicado al Plan.

### ● Evaluación Externa

Es sumamente importante para completar la evaluación, la necesidad de externalizar una segunda evaluación siempre que sea posible, fundamentalmente en aquellos períodos donde se finaliza una fase o un punto de inflexión del plan. Ello, además de ser un trabajo encargado a una institución externa de la zona, nos va a permitir comparar los ítem propios con la medición externa de los mismos, sin perjuicio de que la externa pueda incorporar otros indicadores u otros análisis.

### ● Informe de progreso

Recordamos que un aspecto importante de la evaluación, es que se documente paralelamente a las intervenciones; es la evaluación parcial correspondiente. También habrán que documentarse aquellas otras, que como ya hemos comentado, son especialmente importante en los momentos de reflexión y revisión del plan.

Estas evaluaciones parciales, formarán parte de los necesarios informes de progreso que el Plan deberá estructurar sucesivamente; en los que se recogerá documentalmente la evaluación y los factores correctores que provoquen.

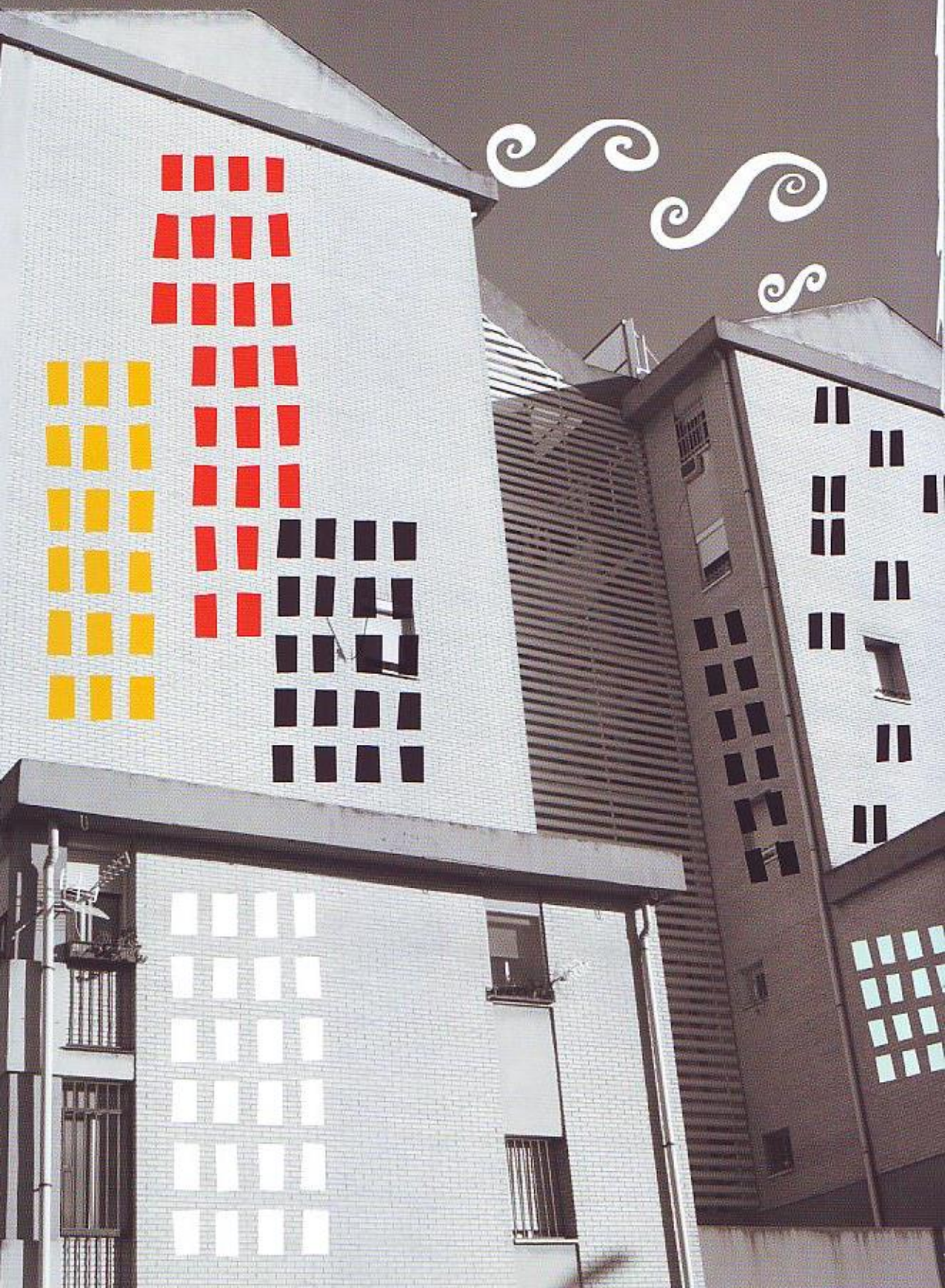
Finalmente, no olvidar que la evaluación no debe constituir una obsesión del Plan, que además pueda provocar cambios en los objetivos, prioridades y otras ideas fuerzas del mismo, sino que la evaluación es precisamente un instrumento más, imprescindible sí, pero supeditado al desarrollo de la zona. ●





## DEBE HABER QUEDADO CLARO

Evaluación	Dimensiones cuantitativas y cualitativas	Trazadores Guía
Estructura	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proceso de identificación de actores, avance en el nivel de cohesión.</li><li>• Mapa de recursos de la zona.</li><li>• Espectro de recursos de la zona.</li><li>• Estructura de consolidación sostenida.</li></ul>	<p>La constitución de un grupo de partida.</p> <p>Los avances en la estructura sostenibles.</p>
Proceso	<ul style="list-style-type: none"><li>• Actividades realizadas para la constitución del grupo.</li><li>• Actores del total de la zona incorporado al proceso.</li><li>• Actores identificados no incorporados.</li><li>• Actividades realizadas para la cohesión del grupo.</li><li>• Obtención de un análisis consensuado de la zona.</li><li>• Grado de cohesión del grupo.</li><li>• Factores distorsionantes y errores cometidos.</li><li>• Actividades cruzadas en relación a la cohesión del grupo.</li><li>• Acciones simbólicas y proceso de su puesta en marcha.</li><li>• Actividades de yacimiento y de afloración de nuevos recursos.</li><li>• Actividades generadoras de relaciones sostenibles.</li><li>• Optimización cualitativa de los recursos.</li><li>• Recursos identificados no incorporados.</li><li>• Análisis de la participación: ritmos, logros, fracasos.</li><li>• Obtención del plan de zona.</li><li>• Obtención del consenso de la evaluación de las etapas.</li></ul>	<p>Un grupo de actores enganchados a una idea común.</p> <p>La disposición de un plan territorial.</p> <p>Las primeras evaluaciones de las primera acciones.</p> <p>Elaboración de informes de progresos parciales.</p>
Resultado	<ul style="list-style-type: none"><li>• Signos evidentes de detención del deterioro.</li><li>• Evidencia de progresión a partir del plan.</li><li>• Impactos de las acciones e intervenciones.</li><li>• Errores de intervención con impactos en retrocesos evidentes.</li><li>• Análisis de extensión de la idea común.</li><li>• Nivel de reparto del protagonismo por actores.</li><li>• Dinámicas consolidadas de progreso en la zona.</li></ul>	<p>Nivel de detención del deterioro.</p> <p>Impactos en la dinámica de progreso.</p>
Comparada	Estructura + proceso + resultado comparado.	Trazadores comparados.
Externa	Comparadas interna/externa.	Trazadores internos /externos.





8

## RESUMEN

### Esquema de desarrollo

Para la elaboración del resumen, hemos sumado todos los apartados correspondientes al epígrafe **DEBE HABER QUEDADO CLARO** que está al final de cada capítulo.





## CAPÍTULO 2

### Informe de situación

- Déficit significativo del trabajo intersectorial en la elaboración y desarrollo de políticas públicas.
- Desencuentro de los actores y dispersión de los recursos.
- El reto de superar la cultura del sector
- Aprovechar las oportunidades
- Hincapié en la intervención local.
- Evaluación del trabajo intersectorial en los planes integrales.

## Bases previas para intervenir en las zonas con necesidades de transformación social

### respecto a las ZNTS

**Definición** «Aquellos espacios urbanos claramente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social...».

#### Características

- Vivienda, deterioro urbanístico y déficit en infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
- Elevados índices de absentismo y fracaso escolar.
- Altas tasas de desempleo, junto a graves carencias formativas.
- Significativas deficiencias higiénicas y sanitarias.
- Fenómenos de desintegración social.

**Informe** La voluntad política a través del Consejo Asesor para la *II Modernización de Andalucía* (septiembre 2003): «pretende acelerar el debate público y la participación, y plantear propuestas de por dónde debe guiarse la acción de los poderes públicos, todo ello mediante un análisis crítico de la realidad que se quiere cambiar».

#### Los principios que arrojan estos objetivos son

- Una nueva forma de hacer.
- Empleo de calidad.
- Recursos dignos para vivir.
- Servicios comunitarios para una mejor calidad de vida.
- Enseñar y capacitar a los menos favorecidos y vulnerables.
- Evitar las diferencias de accesos a las tecnologías digitales.
- Salud integral.
- Un techo digno para todos.
- Un compromiso compartido.

En base a la experiencia de trabajo...

#### planteamos

- Evitar los compartimentos estanco.
- Eliminar burocracias en procesos.
- Evaluar para corregir y mejorar.
- Aplicar el resultado de las investigaciones a las normativas.
- Que los planes intersectoriales se apliquen integralmente.
- Que se identifiquen responsables del seguimiento y evaluación.
- Que se efectúen los avances en las dinámica de acción-reflexión.

## respecto al trabajo intersectorial

**Intersectorialidad** Acción conjunta de los sectores públicos.

**Integralidad** Además, participando activamente todos los actores de acción local.

### Elementos característicos de la Intersectorialidad

- 1 Espacio común.
- 2 Visión consensuada de la realidad.
- 3 Planificación conjunta.
- 4 Ejecución cooperativa.
- 5 Recursos compartidos.
- 6 Una evaluación conjunta.
- 7 La interdisciplinariedad.

### Proceso escalonado de configuración de la Intersectorialidad

#### proceso

- Necesidad de trabajo conjunto.
- Iniciativa de algún sector o actor.
- Cultura de trabajo cooperativo.
- Consenso en el análisis y formación interdisciplinar conjunta.
- Planificación conjunta.

## CAPÍTULO 4

# Proceso de creación del grupo de trabajo de zona

### A para la constitución del grupo

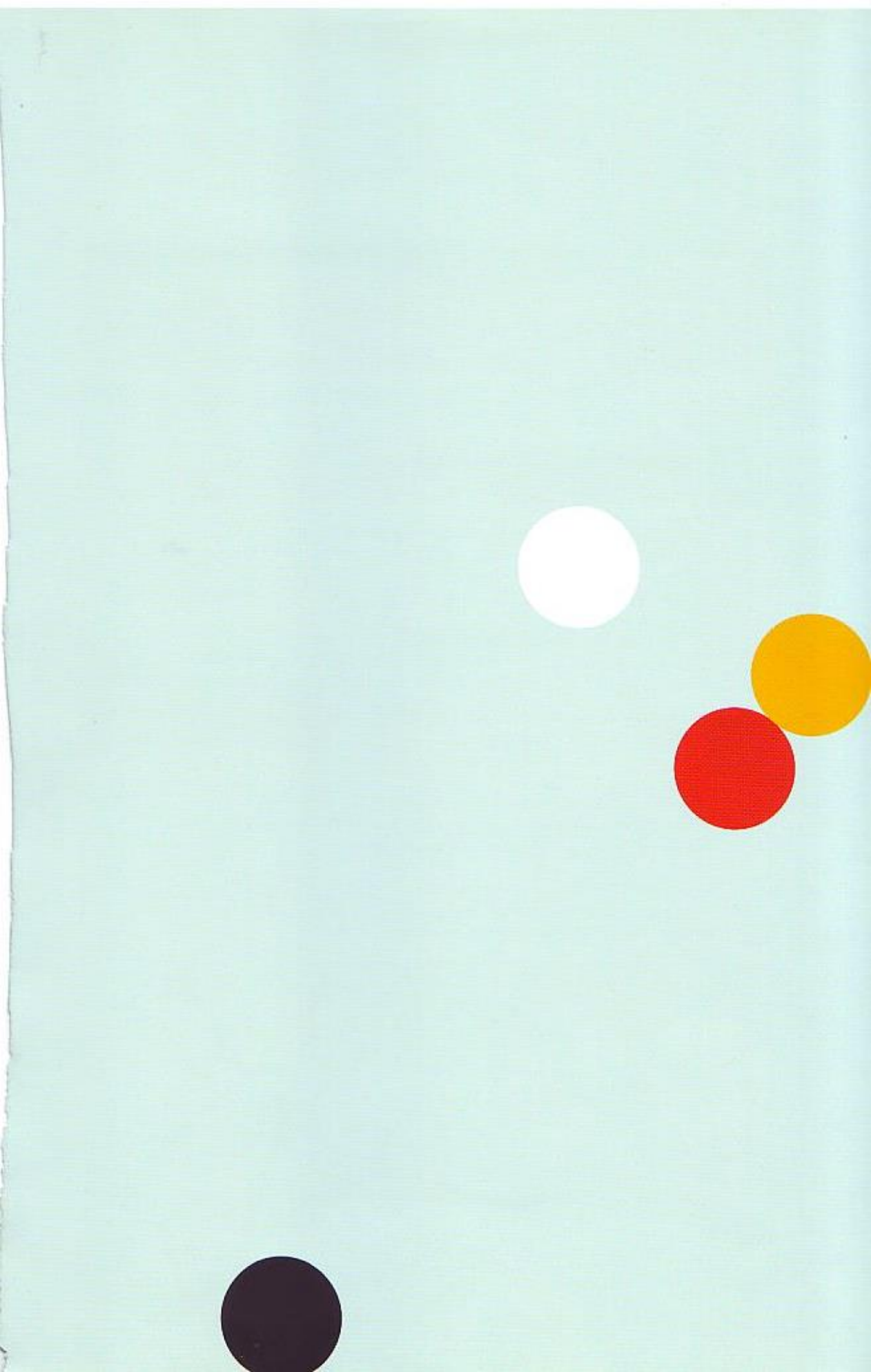
- 1 Diferenciar el grupo de acción participada con los equipos técnicos de apoyo.
- 2 Los distintos procesos que pueden darse en la realidad (gráfico 4).
- 3 La importancia que los gobiernos locales asuman su coordinación final.
- 4 Identificar todos los actores.
- 5 Tener en cuenta las actitudes de mediación.
- 6 Tener presente la existencia de distintos ritmos en la participación.
- 7 El protagonismo de los vecinos en sus distintas versiones.

### B para el desarrollo y cohesión del grupo

- 8 Una idea común para un territorio común.
- 9 Proceso escalonado de desarrollo (gráfico 5) que precisa de:
  - Habilidades de captación.
  - Actitudes de pactos.
  - Un escenario concreto: barrio.
  - Capacidad de implicación en el grupo.
  - Estructura de orientación técnica y apoyo administrativo.
  - Este proceso en escalera tiene su baranda de protección en el apoyo conjunto de todos los actores.
- 10 Modificar las actitudes adversas.
- 11 Conseguir un lenguaje común.
- 12 Formación inicial conjunta
- 13 Buenas actitudes de mediación.
- 14 buscar carácter simbólico de las primera acciones.
- 15 Estructura de sostenibilidad (equipo técnico y administrativo).

### C en la realidad..

Los pasos se dan de manera simultanea y dialéctica, de forma que emprender bien la apertura del proceso tiene que ver con el desarrollo de la cohesión permanente en el grupo y ello finalmente, con su capacidad productiva en término de planificación de un proyecto común para la zona.



## CAPÍTULO 5

# La realización del plan integral de zona

### 1 consensuar una visión de la realidad de la zona

- Actualizar los análisis existentes en la zona.
- Incorporar el desarrollo social e histórico del territorio.
- Tener en cuenta la expectativas de la ciudadanía.
- Concretar en colectivos específicos: familia, mujer, infancia, mayores...
- Plantear las mejoras del análisis en el tiempo.
- El proceso de consenso es un instrumento de cohesión.
- La dinámica del proceso como referencia para la evaluación.

### 2 articular los recursos para hacerlo posible

#### Construir el mapa de recursos

- Diversificar las técnicas para conocer la realidad.
- Identificar las conexiones entre ellos.

#### Seguir el espectro de recursos

- Captación sistemática de recursos.
- Aportaciones por niveles institucionales.

**3**

### pactar las líneas prioritarias y concretar las acciones

- Tener en cuenta los aspectos que atraviesan todo el plan y sus elementos fundamentales: criterios transversales y componentes esenciales.
- Pasos en la elaboración participada: Pre-elaboración en el grupo, consulta a las plataformas, sectores, grupos... y reflexión organizada.
- Visión integrada y documentación: Establecimiento de prioridades, marco temporal, integración de recursos y evaluación (Gráfico 6).

**4**

### lectura intersectorial y soporte de desarrollo

- Elaboración del plan participado en el territorio.  
**EN EL NIVEL LOCAL**
- Lectura intersectorial y soporte de desarrollo.  
**EN EL NIVEL PROVINCIAL**
- Coordinación estratégica de las políticas de reducción de Desigualdades.  
**EN EL NIVEL CENTRAL**

de abajo  
a arriba

de arriba  
a abajo

## CAPÍTULO 6

# Instrumentos de mediación y técnicas de apoyo

## 1 para realizar las labores de mediación

Trabajar a favor de un lenguaje común.

Capacitar para hacer posible la acción conjunta.

La subsidiariedad entendida como mediación.

Distintos ritmos de participación.

La superación de los compartimentos.

Actores que favorecen la participación de otros actores.

## 2 para desarrollar las tareas de apoyo

- Búsqueda de documentación.
- Entrevistas informantes claves.
- Mapeos y estudio de redes.
- Mapa de riesgo social.
- Observación participante.
- Historias de vida.
- Ficha familiar.
- Análisis de contenido.
- Discusiones de grupos.
- Grupos focalizados.
- Grupos nominales.
- Grupos triangulares.
- Las entrevistas.
- Simulaciones sociales.
- Talleres de creatividad.
- Escucha activa.
- Tormenta de ideas.
- Philips 66.
- Matriz DAFO.

## CAPÍTULO 7

# Evaluación

Evaluación	Dimensiones cuantitativas y cualitativas	Trazadores Guía
Estructura	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proceso de identificación de actores, avance en el nivel de cohesión.</li><li>• Mapa de recursos de la zona.</li><li>• Espectro de recursos de la zona.</li><li>• Estructura de consolidación sostenida.</li></ul>	La constitución de un grupo de partida.  Los avances en la estructura sostenibles.
Proceso	<ul style="list-style-type: none"><li>• Actividades realizadas para la constitución del grupo.</li><li>• Actores del total de la zona incorporado al proceso.</li><li>• Actores identificados no incorporados.</li><li>• Actividades realizadas para la cohesión del grupo.</li><li>• Obtención de un análisis consensuado de la zona.</li><li>• Grado de cohesión del grupo.</li><li>• Factores distorsionantes y errores cometidos.</li><li>• Actividades cruzadas en relación a la cohesión del grupo.</li><li>• Acciones simbólicas y proceso de su puesta en marcha.</li><li>• Actividades de yacimiento y de afloración de nuevos recursos.</li><li>• Actividades generadoras de relaciones sostenibles.</li><li>• Optimización cualitativa de los recursos.</li><li>• Recursos identificados no incorporados.</li><li>• Análisis de la participación: ritmos, logros, fracasos.</li><li>• Obtención del plan de zona.</li><li>• Obtención del consenso de la evaluación de las etapas.</li></ul>	Un grupo de actores enganchados a una idea común.  La disposición de un plan territorial.  Las primeras evaluaciones de las primera acciones.  Elaboración de informes de progresos parciales.
Resultado	<ul style="list-style-type: none"><li>• Signos evidentes de detención del deterioro.</li><li>• Evidencia de progresión a partir del plan.</li><li>• Impactos de las acciones e intervenciones.</li><li>• Errores de intervención con impactos en retrocesos evidentes.</li><li>• Análisis de extensión de la idea común.</li><li>• Nivel de reparto del protagonismo por actores.</li><li>• Dinámicas consolidadas de progreso en la zona.</li></ul>	Nivel de detención del deterioro.  Impactos en la dinámica de progreso.
Comparada	Estructura + proceso + resultado comparado.	Trazadores comparados.
Externa	Comparadas interna/externa.	Trazadores internos /externos.





## 9 Bibliografía

Sigue el mismo esquema del proyecto de investigación que presenta una organización de la bibliografía en tres bloques clave (ver anexo 1). El desarrollo del Proyecto hasta llegar al informe final ha ido completando la bibliografía que se presenta ahora estructurada en cinco bloques.

El primer bloque bibliográfico, concreta referencias históricas en temas de desigualdades y exclusión social e identifica, un área bibliográfica esencial que son los documentos derivados de la teoría de la acción participativa, hoy tan presente en el debate de la intervención en la reducción de desigualdades:

- ▶ Banco Interamericano de desarrollo. «Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación». Septiembre 2001.
- ▶ Benach, Joan «Atlas de mortalidad en áreas pequeñas 1987-1995». Universidad Pompeu Fabra. Barcelona 2001.
- ▶ Black, Douglas. «Inequality in Health». Public Health 105. 1995.
- ▶ Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Juan de Andalucía. Dirección General de Bienestar Social. «Barrios hacia la Igualdad». Cambios social en zonas urbanas de exclusión. Posibilidades y experiencias en Andalucía. 2004.
- ▶ Colectivo Ioé. Pereda. C. y Col. «Investigación Acción Participativa: Propuesta para un ejercicio activo de la ciudadanía». Madrid, Junio 2003.
- ▶ Instituto de Estudios Sociales de Andalucía «Pobreza y Exclusión social en Andalucía». Sevilla 2000.

- ▶ Ministerio de Sanidad y Consumo «Desigualdades sociales en salud en España» Informe de la Comisión Científica de las desigualdades 1996.
- ▶ Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España. Madrid 2001-2003.
- ▶ Simposium latinoamericano «La dimensión de género y su implicación en la relación entre juventud, trabajo y formación». Junio 2000.

Un segundo apartado está referido a la bibliografía que marca las prioridades en los estudios sociosanitarios y de salud pública en las zonas con necesidades de transformación social del entorno europeo:

- ▶ Consejo de la Unión europea. Lucha contra la pobreza y exclusión social: Definición de los objetivos adecuados. Noviembre de 2000.
- ▶ Consejo de la Unión Europea. «Plan de trabajo integrado para los programas de Salud Pública 2003».
- ▶ Decisión del consejo de Europa (27/11/2000), por el que se establece un programa de acción comunitaria para luchar contra la discriminación. 2001/2006.
- ▶ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 6/2000 por la que se establece un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los estados miembros, APRA luchar contra la exclusión.
- ▶ Miguel Ángel Sánchez. Secretario General de Justicia y Paz. Exclusión y Derecho Humanos. Seminario Internacional «La solidaridad frente a la exclusión». Madrid 2001
- ▶ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. «Decisión 1786/2002. Adopción de un programa de acción comunitario en el ámbito de la Salud Pública 2003-2008».
- ▶ Parlamento y Consejo de la Unión Europea. «Plan de trabajo 2003».
- ▶ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea «Convocatoria de propuestas para el 2003-2008».

Un tercer grupo de carácter más operativo y que constituye referencia de instrumentos y técnicas de apoyo en el trabajo social: ➔



- ▶ Aguilar, M<sup>ca</sup> José. «*Técnicas de animación grupal*». Buenos Aires, Espacio Editorial, 1992.
- ▶ Caraballo, Charo. Encina, Javier. Rosa, Montse. Soria, Marta. «*Cuando nos parece que la gente no participa*», Ed. Atrapasueños, 2004.
- ▶ Estivill, Jordi. «*Pobreza y Exclusión en la política social europea*». Revista Forum 1996.
- ▶ Gutiérrez, J. y Delgado, J. M. «*Teoría de la observación*», Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales. 1994.
- ▶ Grupo CRA. «*Curso de proximidad democrática y participación social*» Instituto Andaluz de Administración Pública. Junio 2005.
- ▶ Instituto de Estadística de Andalucía «*Estudios de los hogares andaluces*». Sevilla 2000.
- ▶ Instituto de Estadística de Andalucía «*Longevidad y Calidad de Vida en Andalucía*». Sevilla 2003.
- ▶ Mateo Rodríguez, Inmaculada y García Calvente, M<sup>ca</sup> del Mar. El Grupo focal como técnica de investigación cualitativa en salud. EASP. Granada, 2000.
- ▶ Navarro, P. y Díaz, C., Análisis de contenido, en Delgado, J. M., Y Gutiérrez, J., Métodos y Técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales. Madrid 1998.

- ▶ Red alforja. *«Técnicas participativas para la educación popular»*. José de Costa Rica, Centro de Estudios y publicaciones ALFORJA. Madrid 1999.
- ▶ Ruiz-Ramos, M. y Viciano-Fernandez, F. *«Desigualdades en longevidad y calidad de vida entre Andalucía y España.»* Gaceta Sanitaria, 4, Agosto 2004.
- ▶ Uso de sistemas de información geográfica en epidemiología (SIG-Epi). Noviembre 2004.
- ▶ Zonas con Necesidades de Transformación Social. Memoria de Gestión 2001. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

En el cuarto bloque se señalan algunos documentos aun no publicados («literatura gris») de transmisión interna a los sectores públicos (borradores, informes estratégico, proyecto), que han servido para hacer converger las acciones en una sintonía con la realidad actual de cada sector público:

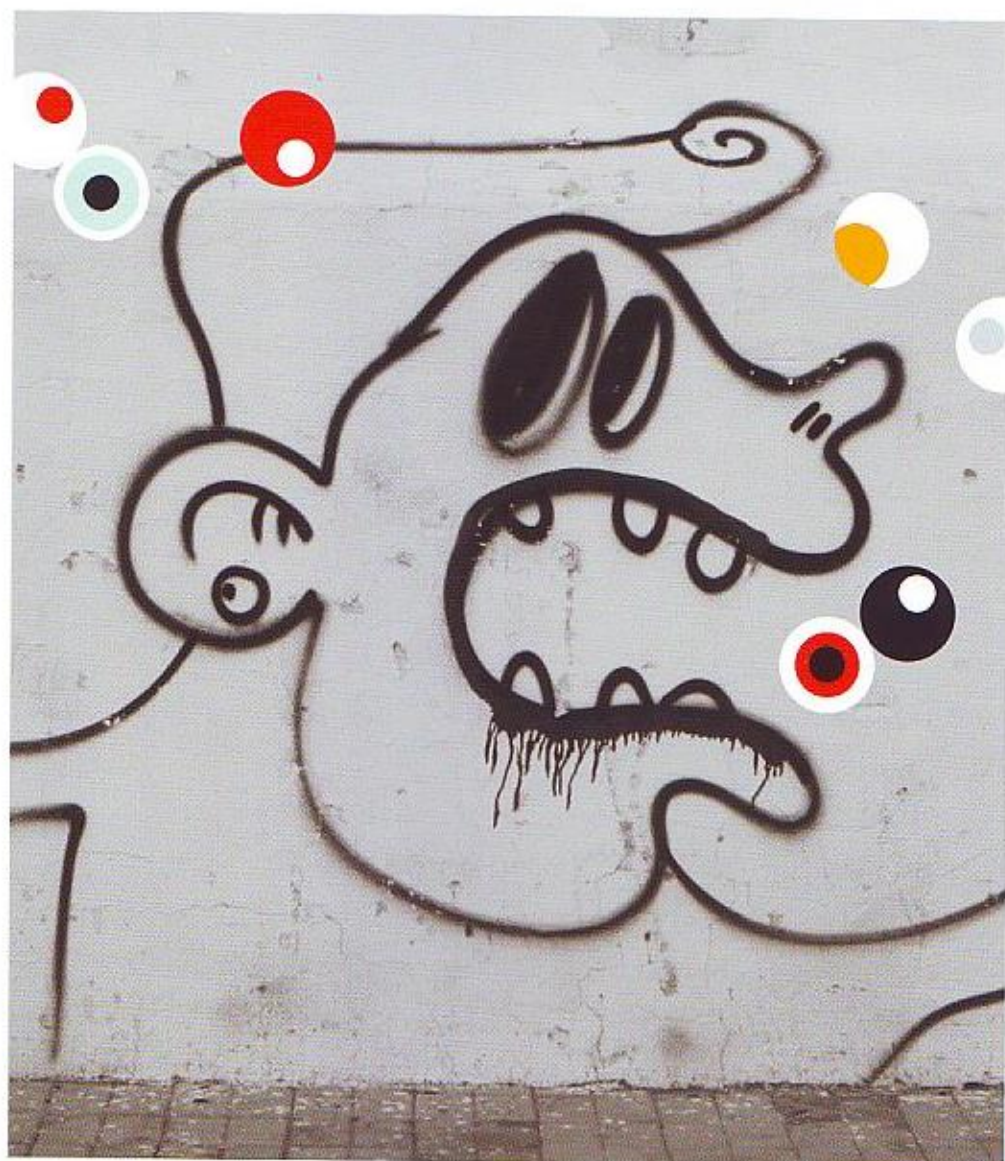
- ▶ Atención Salud Distrito Sanitario Sevilla-Sur.
- ▶ Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. *«Proyecto de decreto por el que se regula la Intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social...»* 2003.
- ▶ Consejería de Educación. *«Atención Educativa a alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorecidas»*.
- ▶ Gomez, M. L. Zonas marginales *«Diseño de investigación para identificar y conocer los barrios colectivos más desfavorecidos»*.
- ▶ Servicio Andaluz de Salud. Subdirección General de Asistencia Sanitaria. *«Atención de Salud en las Zonas con Necesidades de Transformación Social»*.
- ▶ Servicio Programa de Salud. *«Trabajo Intersectorial de salud»*. Foro de debate sobre la Salud Pública en Andalucía. Córdoba 2002. Consejería de Salud.
- ▶ Sugerencias desde la Consejería de Salud, al Proyecto de Decreto por el que se regula la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social.

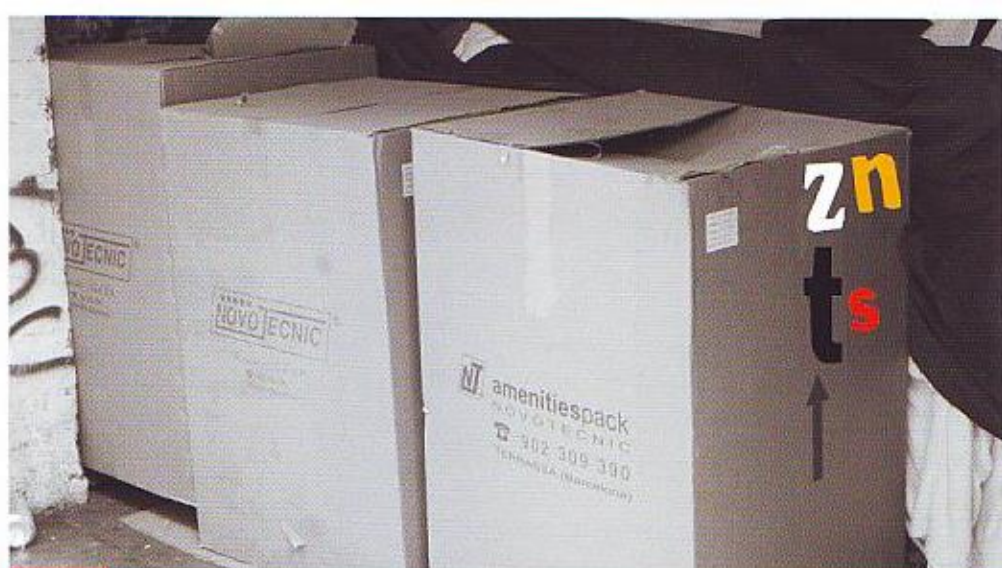
El último bloque está referido a bibliografía institucional que engloba a planes, procesos y programas de los distintos sectores públicos y al desarrollo normativo que los sustenta:

- ▶ Análisis territorial pormenorizado de zonas andaluzas necesitadas de transformación social. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.
- ▶ Anteproyecto de Decreto por el que se regula la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social mediante Planes Participados de Inclusión Social. Tercer Borrador (Rfa. 26/O3/O4).
- ▶ Decreto 167/2003, de 17 de junio, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorecidas.
- ▶ Decreto 149/2003, de 10 junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo.
- ▶ «Normativa sobre compensación educativa». Desarrollo de la Ley de Solidaridad.
- ▶ Orden de 5 de marzo de 2003, por la que se regulan y convocan subvenciones para la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social.
- ▶ Orden del 26 de febrero de 2004, por la que se regula el procedimiento para la elaboración, aprobación... en los centro docentes... Consejería Educación. Febrero 2004.
- ▶ Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible (Agenda 21 Andalucía 2003), Consejería de Medio Ambiente.
- ▶ I Plan Andaluz para la Inmigración en Andalucía. Consejería de Gobernación.
- ▶ I Plan Andaluz del Voluntariado. Consejería de Gobernación. Agencia Andaluza del Voluntariado.
- ▶ I Plan de Acción Integral para las personas con discapacidad en Andalucía 2003-2006. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.
- ▶ III Plan Andaluz de Salud. 2003-2008. Consejería de Salud.

► Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003/2004. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

La complementación de estos cuatro niveles bibliográficos ha permitido correlacionar el ámbito europeo, con el nacional y el autonómico y nos ha hecho posible concretar en el ámbito local, desarrollando una aportación funcional e instrumental. Todo ello, ha permitido articular de esta manera el informe final del proyecto **Acción.con** ●





## 10 Anexos

### ANEXO 1

Memoria del proyecto de investigación aplicada  
en salud pública

Proyecto **acción.con**

Construcción de un modelo de Acción intersectorial en zonas  
de transformación social para la reducción de desigualdades

SERVICIO PROGRAMAS DE SALUD  
DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN

#### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Rafael Muriel Fernández  
Luz M<sup>a</sup> Fernández-Regatillo Ruiz  
Rafael García Galán

#### ÍNDICE

- 1 Antecedentes y estado actual del problema.
- 2 Bibliografía actualizada y comentada.
- 3 Objetivos concretos por prioridad.
- 4 Metodología y Plan de trabajo.
- 5 Medios y recursos.
- 6 Justificación detallada del presupuesto.
- 7 Aplicabilidad y utilidad en el Área de Salud.

## 1 Antecedentes y estado actual del problema

La Comunidad Andaluza viene desarrollando un programa integrado de Promoción de Salud, referenciado en la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Salud y priorizado en los últimos Planes de Salud, que como es conocido se convierten en el correspondiente Plan del Gobierno Autonómico. El Programa se viene desarrollando en un marco de acción intersectorial, que implica, fundamentalmente, además de al ámbito sanitario, al educativo en cuanto a la prevención, y a asuntos sociales en cuanto al desarrollo de una línea de actuación preferente para los colectivos con mayores necesidades.

En la bibliografía más actualizada, como comprobaremos, se encuentra suficientemente documentada las desigualdades respecto a un abanico importante de problemas de salud (desde los ya clásicos «Black Report» de los ingleses en la década de los 80, hasta el «Informe Navarro» en España en la década de los 90); de forma que hoy podemos ver reflejado en el sistema de información geográfica, con una alta evidencia y con una precisión tal, que puede apreciarse como estas desigualdades afectan a núcleos desagregados de población, donde se relacionan las razones estandarizadas, de la mortalidad con índices de deprivación socioeconómica (Atlas de mortalidad en áreas pequeñas en España). Andalucía presenta una situación que obliga a considerar de interés preferente cualquier iniciativa en la reducción de desigualdades por razones de salud.

Precisamente, el todavía proyecto del III Plan Andaluz de Salud, prioriza, en uno de sus capítulos, la necesidad de trabajar para reducir las desigualdades en salud, y para ello, convoca al trabajo intersectorial entre las distintas Consejerías implicadas, destacando, por encima de todo, el nivel local de intervención en lo que ha llamado: «el Pacto Local por la Salud».

Por otro lado, la Consejería de Asuntos Sociales está dando simultáneamente pasos importantes en el mismo sentido y actualmente tiene en proyecto la redacción de un Decreto, con la misma intención de potenciar la acción conjunta en las barriadas que antes denominaba de atención preferente y que hoy plantea como Zonas de Transformación Social, en un plan participado por todos los servicios públicos y las organizaciones sociales.

Por su parte las instituciones locales se encuentran en un empeño convergente, para aglutinar los esfuerzos municipales en un mismo proyecto para las Zonas de Transformación Social.

La situación actual, con un alto grado de dispersión de iniciativas y de descoordinación de los recursos, se caracteriza por una falta de encuentro entre los servicios, de éstos con las organizaciones civiles, que por su parte también se desconocen entre sí y, los Ayuntamientos que encuentran importantes dificultades para conseguir un Plan Único que plantee un desarrollo más o menos integrado para la zona, en la que los temas de salud tienen una página importante. Esta situación, francamente mejorable, conecta con la prioridad de encontrar instrumentos locales para converger, que es precisamente el objetivo central del **Proyecto Acción.con**.

Construcción de un modelo de Acción Intersectorial en Zonas de Transformación Social para la reducción de desigualdades en Salud. De forma que ante la situación de dispersión, se mueve un importante interés por parte de las distintas administraciones públicas de dar una respuesta eficaz y eficiente, lo que abre una importante **oportunidad** a este tipo de trabajo que desarrolla los instrumentos para hacer posible la acción local.

## 2 Bibliografía actualizada y comentada

Para comentar la bibliografía actualizada hemos escogido tres apartados, que son los que realmente han sustentado el desarrollo de este trabajo, de forma que ante listados más o menos desarrollados de referencia-bibliográficas, hemos preferido situar aquella «documentación clave» que nos ha servido directamente para estructurar el proyecto.

En un primer apartado señalamos aquella documentación de referencia histórica en el tema de Desigualdades, así como las últimas concreciones en los sistemas de información geográfica, y la clarificación de los conceptos que han culminado en la definición de exclusión social:

- ▶ Black, Douglas. «Inequalities in Health». Public Health 105. 1995.
- ▶ Ministerio de Sanidad y Consumo «Desigualdades sociales en Salud en España» informe de la Comisión científica de las desigualdades 1996
- ▶ Estivill, Jordi «Pobreza y Exclusión en la política social europea» Revista Forum 1996.
- ▶ Instituto de Estudios Sociales de Andalucía «Pobreza y Exclusión social en Andalucía» Sevilla 2000.

► Benach, Joan «Atlas de mortalidad en áreas pequeñas en España 1987-1995» Universidad Pompeu Fabra. Barcelona 2001.

**En un segundo apartado referido al contexto europeo de la Salud Pública, donde se marcan las prioridades hasta el 2008, y los estudios sociodemográficos de Andalucía:**

► Consejo de la Unión Europea «Plan de trabajo integrado para los programas de Salud Pública 2002»

► Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. «Decisión 1786/2002 «Adopción de un programa de acción comunitario en el ámbito de la Salud Pública 2003-2008.

► Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea «Plan de trabajo 2003»

► Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea «Convocatoria de propuestas para el 2003-2008»

► Instituto de Estadística de Andalucía «Estudios de los hogares andaluces» Sevilla 2000.

► Instituto de Estadística de Andalucía «Longevidad y Calidad de Vida en Andalucía» Sevilla 2003.

**En un tercer apartado exclusivo de literatura gris (documentos aún no publicados, aunque de uso habitual en esta área: Borradores de Decretos, informes estratégicos, proyectos de ley....) que ha servido para situar la oportunidad del presente proyecto con la máxima actualidad:**

► Servicio de Programas de Salud. Consejería de Salud «Desarrollo de la Estrategia de Riesgo en Atención Primaria» Sevilla 1998.

► Servicio Programas de Salud «Trabajo Intersectorial en Salud» Foro de debate sobre la Salud Pública en Andalucía. Córdoba 2002.

► Consejería de Salud «Borrador del III Plan Andaluz de Salud» Sevilla 2003.

► Consejería de Asuntos Sociales «Proyecto de Decreto por el que se regula la Intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social...» 2003.

► Consejería de Educación y Ciencia «... Atención Educativa a alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorecidas» Decreto 167/2003.

La complementación de estos tres niveles bibliográficos ha permitido correlacionar el ámbito europeo, con el nacional y el autonómico, y nos ha hecho posible concretar un proyecto de ámbito local y de función instrumental, con un alto nivel de oportunidad.

### 3 Objetivos concretos por prioridad

Los objetivos responden a las necesidades concretas del proyecto que son: Elaborar un modelo a partir de los actores de la acción local (servicios públicos, organizaciones sociales, iniciativas municipales) y validarlo social, política e institucionalmente, además de pilotarlo. A continuación el proyecto se ocupa de definir su estructura funcional y las condiciones para su desarrollo. Finalmente aporta un instrumento de uso común para construir un plan único y participativo para la acción. Todo ello configura la siguiente formulación de objetivos:

- Elaborar y validar un modelo de acción intersectorial que sirva de instrumento para el trabajo conjunto en las zonas con necesidades de transformación Social.
- Concretar la estructura funcional y condiciones necesarias para su implantación y desarrollo.
- Caracterizar un Plan Único de acción operativa extrapolable a las Zonas de Transformación Social de indole diversa.

### 4 Metodología y plan de trabajo

Estructuraremos este capítulo en dos subapartados:

- A Metodología común, para la cumplimentación de los tres objetivos.
- B Plan de trabajo anual y producto esperado.

#### A Metodología común

● **Intersectorialidad** ► Un instrumento que atraviesa transversalmente todo el proyecto es el **trabajo intersectorial**, de forma que, para la consecución de todos los objetivos contaremos con la participación directa, además de con el sector Salud, donde será especialmente

decisiva la intervención del Servicio Andaluz de Salud, con otros dos sectores especialmente implicados: Educación y Servicios sociales. Al mismo nivel de implicación se encontrará también la Escuela Andaluza de Salud Pública, como referencia metodológica en Promoción de Salud, y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, dada también la prioridad del nivel local y el papel de los municipios como referencia y coordinación

● **Con el protagonismo de los actores de la acción local** ► Si bien son importantes los planificadores, que pueden influir en su organización para orientar los instrumentos a un trabajo convergente, aún es más importante y decisivo, aglutinar a los profesionales protagonistas de la acción local de cada sector y, a los propios ciudadanos de la zona en cuestión, individualmente o a través de las asociaciones que allí operen. Pretendemos asegurar así las aportaciones de los actores de la acción local, ya varias veces referidos, como los profesionales de los servicios que llegan a la barriada, los activistas de las asociaciones y los técnicos municipales.

## 2 Plan de Actuación

### ► Actividades 2004

- Constitución de una comisión de trabajo encargada de la realización de un Informe de partida de la situación en la acción social (¿qué está ocurriendo?). Nivel inicial de trabajo intersectorial en zonas de transformación social.
- Elaboración por la misma Comisión de un Modelo de Acción Intersectorial formada por las Instituciones implicadas, las asesoras y actores de la acción local.
- Discusión y concreción de la estructura funcional y las condiciones de implantación y desarrollo.
- Caracterización del Plan de Trabajo Único a desarrollar en la Zona de Transformación Social.
- Jornadas de validación institucional, social y política: servicios locales, asociaciones civiles y corporaciones locales.



**Producto esperado 2004 ▶ Análisis de partida, Modelo intersectorial, Estructura y Plan Único de intervención.**

#### ▶ Actividades 2005

- Avance del Informe del Proyecto: Definición del Modelo, la estructura necesaria para su desarrollo y perfil del Plan Único de Intervención.
- Pilotaje en, al menos, cuatro zonas preferentes de transformación social y distribuidas entre Andalucía Oriental y Occidental, para validación definitiva.
- Reunión de evaluación, donde se obtiene el factor común como valor añadido. Redacción y difusión del informe definitivo.

**Producto esperado 2005 ▶ Conclusiones del Pilotaje y documento definitivo para publicación y difusión.**

La evaluación de resultados se obtiene a partir de los indicadores de clave de éxito del proyecto que estarán en función de la obtención de los productos esperados señalados.

### 5 Medios y recursos disponibles

- **Constitución del grupo de trabajo de referencia ▶** Formado por los técnicos de las instituciones implicadas y activistas de la acción local, ambos con experiencia en el área del trabajo social y sus relaciones con los problemas de salud. Estimamos que constituye al menos el 20% de la clave de éxito del proyecto. A su cargo y bajo la responsabilidad del equipo investigador está: la elaboración del informe de situación inicial o de partida, la proposición del modelo de acción intersectorial, la propuesta de estructura funcional y el plan de trabajo único. En esta etapa la mayoría de los recursos están disponibles a partir de cada una de las instituciones implicadas. Los gastos que generan están en relación con reuniones, material inventariable y fungible (viajes, dietas...).
- **Etapa de validación ▶** Para lo que está planteado, entre otras iniciativas, la celebración de unas jornadas que permita los distintos niveles de validación:

**Validación institucional:** Conexión de los productos obtenidos con las iniciativas de cada sector.

**Validación política:** Alta visibilidad de las acciones, que permita una amplia rentabilidad política.

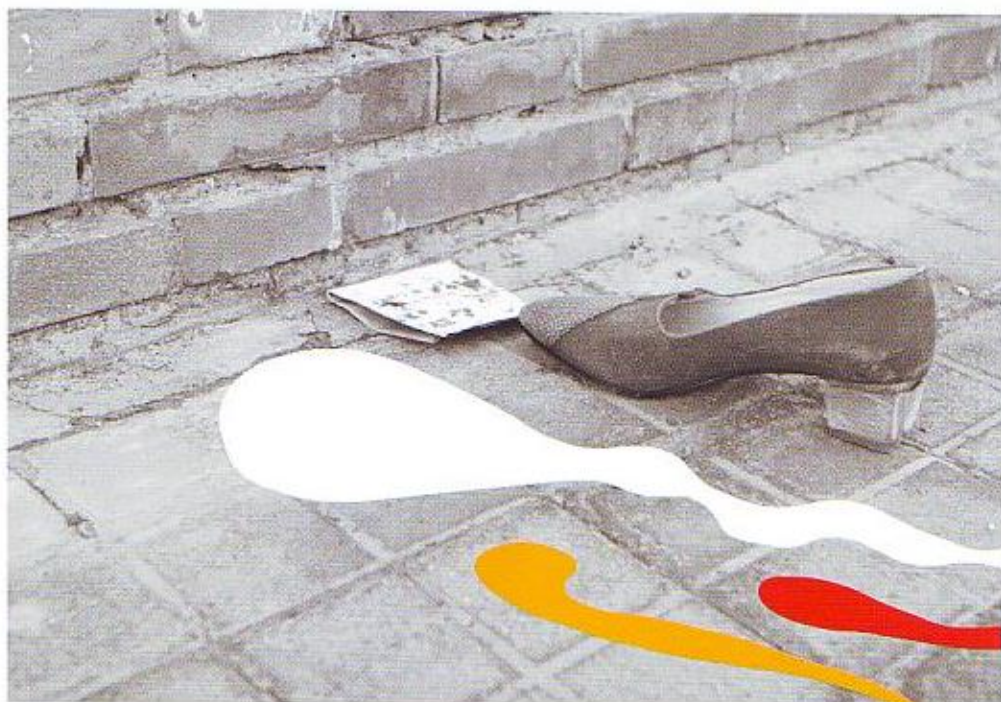
**Validación técnica:** De conformidad con las propuestas técnicas europeas y adaptadas a las situaciones locales.

**Validación de la participación:** De los ciudadanos de la zona de carácter indispensable e insustituible.

La repercusión de recursos en esta etapa es similar a la anterior, aunque entre ambas ya precisan el apoyo de un becario y otros a nivel administrativo.

● **Etapa de Obtención de resultados** ▶ Redacción del primer avance e informe del proyecto. Pilotaje, en al menos 4 zonas de transformación social Fase de evaluación final Redacción del informe definitivo y difusión.

En esta etapa los recursos necesarios están en orden a apoyar las experiencias de pilotaje. Continúan los gastos de viajes, dietas, material bibliográfico y fungible y adquieren en el tramo final especial protagonismo las publicaciones y la difusión de los resultados; aunque estos últimos conceptos lo hemos solicitado vía financiación europea.



## 6 Justificación detallada del presupuesto

Como hemos comentado en el apartado anterior, relacionando los recursos y medios de cada etapa con los conceptos y los costes estimados, aquí expresaremos los conceptos y sus costes por anualidad, que se resumen en el siguiente cuadro, teniendo siempre en cuenta que la solicitud planteada a esta convocatoria es parcial y complementaria.

concepto	1ª anualidad	2ª anualidad
Equipamiento inventariable	1.200,00 Euros	1.200,00 Euros
Material bibliográfico y fungible	300,00 Euros	300,00 Euros
Becarios	8.000,00 Euros	8.000,00 Euros
Viajes y Dietas	1.200,00 Euros	1.200,00 Euros
Otros Gastos	1.000,00 Euros	1.000,00 Euros
<b>TOTAL</b>	<b>11.700,00 Euros</b>	<b>11.700,00 Euros</b>

## 7 Aplicabilidad práctica en el área de salud

La organización sanitaria viene insistiendo de manera especial en la prioridad de reducir las desigualdades en salud, tanto en los planes autonómicos, como en los estatales y a nivel europeo. El presente proyecto aporta instrumentos concretos para obtener objetivos de salud en las poblaciones más desfavorecidas.

De forma que, aquellas **Áreas de Salud** que en su territorio de dependencia, incluyan Zonas de Transformación Social de distinto nivel, puedan disponer de un modelo de intervención que facilite el trabajo conjunto, de una estructura colaborativa que asegure su desarrollo en el tiempo, y finalmente de un Plan Único de desarrollo que haga posible en el trabajo práctico y cotidiano la convergencia de todos los intereses en favor de los ciudadanos, a los que le permita la elección más favorable a su salud acorde con su entorno.

Con el encabezamiento de «Investigación Aplicada en Salud Pública» y la denominación del proyecto «...Acción.con...» hemos querido dar énfasis al carácter de instrumento y por tanto de aplicación que los objetivos de este trabajo tienen, de forma que sus resultados puedan ser herramientas concretas, disponibles y al alcance de cualquier Área de Salud que pretenda trabajar con eficacia en sus zonas más deprimidas.

No se trata pues, de un estudio de evidencia ni de constatación de cualquier proceso clínico, sino de elaborar y aplicar instrumentos que hagan posible que los ciudadanos puedan alcanzar por si mismos una mejor calidad de vida precisamente en aquellos entornos en los que las condiciones son menos favorables.

## ANEXO 2

### cuestionario para informe de situación

El cuestionario que sigue, trata de recoger información sobre las características de la planificación y el trabajo intersectorial, desarrollados en diferentes organismos de la Administración de la Junta de Andalucía.

*Entendemos el trabajo intersectorial como el proceso de planificación, elaboración y abordaje conjunto de un mismo problema por distintos sectores.*

El Foro de Salud Pública de Andalucía, celebrado en Córdoba en Octubre de 2002, lo definía como:

*«La relación interdependiente y continuada, más o menos asimétrica, entre dos o más sectores para la planificación/acción conjunta, cuyo objetivo central es mejorar la respuesta a los problemas y situaciones que tienen que ver con la atención integral, incorporando la capacidad de decisión de los ciudadanos de forma individual y/o colectiva».*

#### ► Son elementos esenciales:

- Un espacio común.
- Visión de la realidad consensuada.
- Planificación conjunta.
- Ejecución conjunta y específica dirigida al foco del problema.

- *Compartir recursos.*
- *Evaluación conjunta.*
- *Interdisciplinariedad.*

El trabajo intersectorial constituye hoy un instrumento de primer orden para mejorar situaciones que afectan al conjunto de la población o a grupos sociales determinados. Esta metodología es de especial interés en proyectos de intervención comunitaria, de reducción de desigualdades y promoción social.

Con este objetivo, una serie de profesionales de distintos sectores participan en el Proyecto **Acción.con**, con el que se persigue elaborar un modelo de actuación integral en las ZNTS para su mejora social, económica y de salud.

Un paso previo asignado a este grupo de análisis consiste en la identificación del trabajo intersectorial que haya sido impulsado desde algunos centros directivos de la Administración de Andalucía. De usted, en representación del mismo, solicitamos su colaboración cumplimentando el breve cuestionario que sigue:

► **Consejería u organismo** .....

► **Puesto de trabajo o cargo de la persona que responde a este cuestionario**

.....

.....

Por favor, identifique, extraiga y cite las distintas Normas en vigor (Leyes, Decretos, Órdenes, etc.), promovidos por su Consejería u Organismo y que hagan referencia al Trabajo y Acción Intersectorial, con independencia de su nivel de concreción.

Consejería u Organismo	Fecha de publicación y nº de B.O.J.A.	Título	Alusión/es más significativa/s en el texto al trabajo intersectorial

En la línea anterior, identifique, extraiga y cite los distintos Planes, Proyectos o Programas en vigor, promovidos por su Consejería u Organismo y que hagan referencia al Trabajo y Acción Intersectorial, con independencia de su nivel de concreción.

Consejería u Organismo	Fecha de edición	Denominación del plan, proyecto o programa (A)	Alusión/es más significativa/s en el texto al trabajo intersectorial
		I	
		II	
		III	

Por favor, le pedimos ahora que de los tres primeros Planes, Proyectos o Programas citados en la columna (A) del apartado anterior, responda a las siguientes preguntas:

► Para el Plan, Proyecto o Programa (I)

**1** El ámbito territorial de aplicación de este plan, programa o proyecto es

- Regional
- Provincial
- Local

**2** Indique las Consejerías u Organismos implicados en este plan, programa o proyecto

- Consejerías .....
- Otros Organismos .....

**3** ¿Considera usted que para desarrollar este plan, programa o proyecto deberían haber participado otras Consejerías y/u Organismos además de los indicados anteriormente?

Sí (Mencione qué Consejerías u Organismos)

- No
- NS/NC

**4 ¿Qué tipo de participación mantienen o han mantenido las Consejerías u Organismos implicadas en el diseño y elaboración de este Plan, Programa o Proyecto?**

Una vez elaborado el documento final, se dio traslado del mismo para su conocimiento y consulta, sugerencias o recomendaciones a los Organismos Implicados.

Una vez elaborado el «documento base» se solicitó a las Consejerías y Organismos implicados que aportasen sus objetivos y medidas, y/o se validó en una reunión final de trabajo.

El plan, programa o proyecto se elaboró desde su inicio conjuntamente entre las Consejerías y/u Organismos implicados, a través de reuniones y otras formas de trabajo, coordinando la Consejería/Organismo que promovió la iniciativa.

**5 ¿Se ha realizado una difusión/presentación de este plan, programa o proyecto de forma conjunta por las Consejerías u Organismos implicados?**

- Sí
- No
- NS/NC

**6 ¿Este plan, programa o proyecto contempla la formación de los profesionales de las Consejerías u Organismos implicados?**

Sí, para los/as profesionales de cada una de las Consejerías/Organismos por separado.

Sí, para los/as profesionales de todas las Consejerías/Organismos implicadas de forma conjunta.

No contempla la formación de los profesionales.

**7 ¿Las Consejerías y/o Organismos implicados aportan recursos y/o financiación para el desarrollo del plan, proyecto o programa?**

Sí (Indique algún recurso y/o cantidad si lo conoce)

- 
- NO
  - NS/NC

**8** El plan contempla:

▶ ¿Ámbito y/o población de intervención compartido?

- Sí
- No
- NS/NC

▶ ¿Equipo de profesionales de las distintas Consejerías/Organismos trabajando conjuntamente?

- Sí
- No
- NS/NC

▶ ¿Compartir recursos materiales y documentales?

- Sí
- No
- NS/NC

**9** ¿Este plan dispone de instrumentos técnicos diseñados en común por todas las Consejerías y/u Organismos implicados (baremos, cartera de servicios, etc...)?

- Sí (Identifique algunos) .....
- .....
- No
- NS/NC

**10** Entre las Consejerías/Organismos que participan en el desarrollo de este plan, programa o proyecto ¿se han definido criterios comunes de evaluación?

- Sí
- No
- NS/NC

**11** ¿Diría que este plan dispone de algún indicador de evaluación referido al desarrollo del trabajo intersectorial entre las distintas Consejerías/Organismos implicados?

- Sí (Señale algún indicador) .....
- .....
- No
- NS/NC

**12** ¿Contempla el plan, programa o proyecto una comisión de seguimiento formada por representantes de todos los sectores implicados?

- Sí
- No
- NS/NC

**13** En relación con la «intersectorialidad» de este plan, programa o proyecto, ¿considera que han surgido problemas/dificultades en la fase de...?

► **Diseño**

- Sí (Indique alguno)
- No
- NS/NC

► **Desarrollo**

- Sí (Indique alguno) .....
- No
- NS/NC

► **Evaluación**

- Sí (Indique alguno) .....
- No
- NS/NC

**14** ¿Contempla este plan, programa o proyecto la participación social (ONG's, agrupaciones vecinales, iniciativa privada...) en la fase de...?

► **Diseño**

- Sí (Indique alguno) .....
- No
- NS/NC

► **Desarrollo**

- Sí (Indique alguno) .....
- No
- NS/NC

► Evaluación

Sí (Indique alguno) .....

No

NS/NC

**15** ¿Que valoración, del 1 al 10, hace de la acción intersectorialidad en su sector?

**16** A partir de su experiencia, ¿que valoración hace de la Intersectorialidad como instrumento metodológico en la elaboración y desarrollo de Planes, Proyectos o Programas?

Valoración positiva

Valoración negativa

► ¿Porqué? .....

**ANEXO 3**

**respuestas del ámbito local al cuestionario  
para el informe de situación**

Cuestionario Acción.con  
(Grupo de Acción Local)

A continuación mostramos los resultados, que se derivan de la interpretación cualitativa y cuantitativa del cuestionario para el Informe de Situación del Proyecto *Acción.con* desde el Grupo de Acción Local.

Después de que el cuestionario fuese remitido vía e-mail desde los Servicios Centrales de la FAMP esperamos 4 semanas -como fecha tope- para la entrega y posterior tabulación de los datos.

► Perfil del grupo (Consejería/Organismo)

- Diputación de Córdoba.
- EMPROACSA.

- EPREMASA.
- Instituto Provincial de Bienestar Social.
- Ayuntamiento de Atarfe (Granada).
- Ayuntamiento de Ds Hermanas.
- Ayuntamiento de Sevilla. Delegación de Bienestar Social.
- Diputación de Granada (a la espera de sus resultados).

► **Puesto de trabajo o cargo de la persona que responde a este cuestionario**

- Jefe de Departamento de Medio Ambiente y protección Civil.
- Gerente de EPREMASA.
- Director Técnico del Instituto Provincial de Bienestar Social.
- Concejala de Servicios Sociales y de la Mujer.
- Concejala de Salud.
- Coordinadora Municipal de la Zona Sur.
- Jefa de Sección de Relaciones Institucionales.



► Por favor, identifique, extraiga y cite las distintas Normas en vigor (Leyes, Decretos, Ordenes, etc.), promovidos por su Consejería u Organismo y que hagan referencia al Trabajo y Acción Intersectorial, con independencia de su nivel de concreción.

Consejería u Organismo	Fecha de publicación y nº de B.O.J.A.	Titulo	Alusión/es más significativa/s en el texto al trabajo intersectorial
Diputación		Agenda 21 provincial. Plan Provincial Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.	
Diputación		Convenio Colaboración con Consejería de Medio Ambiente respecto al saneamiento y depuración aguas residuales.	
Diputación		Convenio Colaboración con Consejería Obras Públicas y Transporte para abastecimiento y saneamiento.	
Diputación		Convenio con Consejería de Educación.	
		Acuerdo con Consejería de Salud.	
		Decreto de Ley de Servicios Sociales con la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.	
Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	B.O.J.A. nº 126 de 29 de junio 2004. Addenda por la que se prorroga el convenio de colaboración suscrito el 27 de agosto de 2003 entre la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y el Ayto. de Sevilla de 9/12/03.	Orden de 18 de Junio de 2004 por la que se regulan y convocan subvenciones para la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social.	Art 7-2 apartado b. Art 11-1 apartado c y h.
Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	B.O.J.A. nº 23 de 16 de febrero de 2005.	Orden de 1 de febrero de 2005 por la que se regulan y convocan subvenciones en el ámbito de la Consejería para el año 2005.	Art 69 apartado b.

► En la línea anterior, identifique, extraiga y cite los distintos Planes, Proyectos o Programas en vigor, promovidos por su Consejería u Organismo y que hagan referencia al Trabajo y Acción Intersectorial, con independencia de su nivel de concreción.

Consejería u Organismo	Fecha de edición	Denominación del plan, proyecto o programa (A)	Alusión/es más significativa/s en el texto al trabajo intersectorial
Diputación	2000	Agenda 21 Provincial.	
Diputación	2001 2005	Plan Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.	
Diputación	2000	Subprograma Apoyo Inicativas Agendas 21 Locales.	
Diputación	2004	Plan Provincial de Infraestructuras de depuración de aguas residuales.	
Diputación	1987	Relación actuaciones renovadas periódicamente en el abastecimiento de aguas.	
Diputación		Programa coordinado con Equipos de Educación y Orientadores y Absentismo Escolar.	
		Programa de atención a Drogodependientes y participación.	
Ayto. Atarfe (Granada)	Ser 04/05	Programa para desarrollo de una Red de profesionales y Erradicación Absentismo escolar.	
Ayto. Atarfe (Granada) Centro Municipal de Información a la Mujer		Desde 1993 y Continua.	
Ayto. Atarfe (Granada) Salud Educación		Salud Escolar.	
Ayto. Dos Hermanas (Sevilla)	10 años	Programa para la Prevención de Adicciones y otras Drogas <i>Dos Hermanas Divertida</i> .	Diversos apartados: INTRODUCCIÓN, JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS, FINANCIACIÓN, ETC.





Consejería u Organismo	Fecha de edición	Denominación del plan, proyecto o programa (A)	Alusión/es más significativa/s en el texto al trabajo intersectorial
Ayto. Dos Hermanas (Sevilla) Área de Relaciones Humanas y Calidad de Vida	Octubre 2003	Intervención socioeducativa-laboral con jóvenes en riesgo de exclusión social <i>La Esperanza</i> .	PRESENTACIÓN:  DELEGACIONES IMPLICADAS/FAVORECIDAS: (receptoras de la propuesta) ÁREA DE RELACIONES HUMANAS Y CALIDAD DE VIDA: Delegación de Asuntos Sociales. Delegación de Juventud. Delegación de Deportes. Delegación de Educación. Delegación de Participación Ciudadana. Delegación de Cultura y Fiestas. Delegación de Seguridad Ciudadana.
Ayto. Dos Hermanas (Sevilla)	7 años	Programa de Educación Afectivo-Sexual <i>Sin Miedo</i> .	Diversos apartados: INTRODUCCIÓN, JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS, FINANCIACIÓN, ETC.
Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y Ayto. de Sevilla	9/12/04	Proyecto de actuación integral en ZNTS y de inserción sociolaboral.	Obligación 3 y 6 del convenio de colaboración

## 1 Ámbito territorial

Han sido 14 los cuestionarios tabulados de los que 7 pertenecen al ámbito local y 7 al ámbito provincial. Esto es, hemos contado con dos Diputaciones Provinciales y tres Ayuntamientos (pequeño, mediano y grande) lo que supone una población total entorno a 2.831.089 habitantes.

## 2 Consejerías u Organismos implicados en este Plan, Programa o Proyecto

- **Consejerías** ▶ Medio Ambiente, Educación, Salud, Igualdad y Bienestar Social, Obras Públicas y Transportes, Juventud.
- **Otros Organismos** ▶ Diputación Provincial, Ayuntamientos, Mancomunidades, Colegios Profesionales, Empresas Públicas de la Diputa-

ción, Organismos Autónomos, AMPAS, Ministerio de Economía, Sistemas Integrados de Gestión, Institutos de Enseñanza Secundaria, Centros Escolares de Educación Primaria ANTARIS, Oficina Municipal de Coordinación zona Sur.

**3 ¿Considera usted que para desarrollar este Plan, Programa o Proyecto deberían haber participado otras consejerías y/u Organismos además de los indicados anteriormente?**

Por las respuestas se deduce que un 57,14% está de acuerdo en que deberían haber participado **otras Consejerías** frente a un 35,71% que opinan que no era necesario ninguna más.

**4 ¿Qué tipo de participación mantienen o han mantenido las Consejerías u Organismos implicados en el diseño y elaboración de este Plan, Programa o Proyecto?**

De las tres posibles respuestas a las que se daba opción en el cuestionario, reflejamos porcentaje y respuesta de mayor a menor:

%	RESPUESTAS
64,29%	El plan, programa o proyecto se elaboró desde su inicio conjuntamente entre las Consejerías y/u Organismos implicados, a través de reuniones y otras formas de trabajo, coordinando la Consejería/Organismo que promovió la iniciativa.
21,43%	Una vez elaborado el «documento base» se solicitó a las Consejerías y Organismos implicados que aportasen sus objetivos y medidas, y/o se validó en una reunión final de trabajo.
14,29%	Una vez elaborado el documento final, se dio traslado del mismo para su conocimiento y consulta, sugerencias o recomendaciones a los Organismos Implicados.

**5 ¿Se ha realizado una difusión/presentación de este Plan, Programa o Proyecto de forma conjunta por las Consejerías u Organismos implicados?**

El 71,43% opina afirmativamente, frente a un 28,57% que opina que no.

**6 ¿Este Plan, Programa o Proyecto contempla la formación de los profesionales de las Consejerías u Organismos implicados?**

De los planes/programas presentados un 42,86% confirma que **SÍ**, estaba contemplada la formación, aunque de forma separada -cada institución-, frente a un 35,7% que no lo está y, por último, un

21,43% que si que estaba contemplada la formación y esta vez de forma conjunta.

### **7 ¿Las Consejerías y/o Organismos implicados aportan recursos y/o financiación para el desarrollo del plan, proyecto o programa?**

En cuanto a la colaboración y/o aportaciones de financiación para el desarrollo de planes/programas en un porcentaje elevado con un 78,57% comentan que reciben aportaciones financieras que están siempre por encima del 50%, frente a un 21,43% que no reciben ayuda para la ejecución del plan/programa.

### **8 El plan contempla:**

- ▶ Que en un 92,86% tienen Ámbito y/o población de intervención compartido frente a un 7,14%.
- ▶ A continuación vemos que un 57,14% cuentan con un equipo conjunto interinstitucional frente a un 42,86% que trabaja unilateralmente.
- ▶ Así mismo, un 78,57% comparten recursos y materiales frente a un 21,43% que no lo hacen.

### **9 ¿Este plan dispone de instrumentos técnicos diseñados en común por todas las consejerías y/u organismos implicados (Baremos, cartera de servicios, etc...)?**

Según un 57,14% disponen de Documentos, planning, estándares de calidad etc. frente a un 42,43% que no los tienen.

### **10 Entre las consejerías/organismos que participan en el desarrollo de este plan, programa o proyecto ¿se han definido criterios comunes de evaluación?**

Cuando se les preguntó esta cuestión las respuestas fueron similares al 50% tanto los que opinaban afirmativamente como los que creen lo contrario.

### **11 ¿Diría que este plan dispone de algún indicador de evaluación referido al desarrollo del trabajo intersectorial entre las distintas consejerías /organismos implicados?**

Y la diferencia entre los que opinaban que no se dispone de indicadores de evaluación y los que si los tienen es del 14,71%. Son más los que opinan que no, un 57,14% frente a un 42,43%.

**12** ¿Contempla el plan, programa o proyecto una comisión de seguimiento formada por representantes de todos los sectores implicados?

Así, sorprende ver como en 8 de 6 planes/programas, no se ha previsto una Comisión de Seguimiento, elemento imprescindible para evaluar cualquier acción.

**13** En relación con la «intersectorialidad» de este plan, programa o proyecto, ¿considera que han surgido problemas/dificultades en la fase de...?

Al parecer los problemas han llegado en la fase de desarrollo del proyecto, no en cambio en la fase de diseño, ni tampoco en la de evaluación. Si bien esta respuesta es un tanto contradictoria puesto que han afirmado no tener ni criterios, ni indicadores para la evaluación.

	SÍ (%)	NO (%)	NS/NC (%)
Diseño	21,43	64,29	0
Desarrollo	78,57	14,29	0
Evaluación	14,29	71,43	0

**14** ¿Contempla este plan, programa o proyecto la participación social (ONG's, agrupaciones vecinales, iniciativa privada...) en la fase de...?

La participación del tejido social sólo aparece contemplada en la fase de desarrollo no así en la fase de diseño ni tampoco en la de evaluación.

	SÍ (%)	NO (%)	NS/NC (%)
Diseño	42,86	50	14,29
Desarrollo	92,86	7,14	
Evaluación	35,71	28,57	



**15** ¿Que valoración, del 1 al 10, hace de la acción intersectorialidad en su sector?

Valoración	%
1	0,0
2	0,0
3	21,43
4	14,29
5	0,0
6	21,43
7	14,29
8	21,43
9	7,14
10	0,0

**16** A partir de su experiencia, ¿que valoración hace de la intersectorialidad como instrumento metodológico en la elaboración y desarrollo de planes, proyectos o programas?

Todos consideran que es **muy positivo** el hecho de trabajar de forma intersectorial y el argumentario es el que mostramos a continuación:

- ▶ Permite enfoques más completos.
- ▶ Aporta un visión supramunicipal eficiente y mas completa.
- ▶ Línea de trabajo común para la gestión y desarrollo se Servicios de Bienestar Social.
- ▶ Positiva pero insuficiente porque a pesar de ser un programa veterano no se incorpora la experiencia de años anteriores y no se acaban de ver los resultados.
- ▶ Porque facilita el aprovechamiento de recursos, evita la improvisación y dota a los servicios del carácter público que garantiza la respuesta adaptada a cada situación.
- ▶ Siempre que se contemple como método de trabajo desde el diseño al desarrollo, y no exclusivamente en este último dado que no hay responsabilidad compartida ni participación en los resultados.
- ▶ El observatorio Agenda 21 Provincial, ha informado o vivido un visión sostenible comunicada a los agentes implicados. En la Comisión los políticos impulsan los motivos de intersectorialidad.

- ▶ El efecto multiplicador en cuanto a lo que supone el trabajo en red que permite maximizar los recursos.
- ▶ Se adecua a la realidad, se optimizan recursos, se aplican prácticas con programas nuevos.



Punto de partida	Fase de elaboración	Puesta en marcha	Aplicación Desarrollo	Seguimiento Evaluación	Participación Integralidad Otros actores
<p>Consenso en el análisis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay análisis</li> <li>• Análisis sin otros sectores</li> <li>• Análisis con otros sectores</li> </ul>	<p>¿Quién? ¿Quiénes?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectores</li> </ul>	<p>Espacios territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Actividad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectorial</li> <li>• Cruzada</li> </ul>	<p>¿Quién? ¿Quiénes?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectorial</li> <li>• Intersectorial</li> <li>• Participada</li> </ul>	<p>Punto de partida</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si</li> <li>• No</li> </ul>
<p>Interés Voluntad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnico</li> <li>• Político</li> <li>• Técnico-político</li> <li>• Ciudadanía</li> </ul>	<p>¿Cómo? Objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Población diana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Instrumentos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe</li> <li>• Sectorial</li> <li>• Cruzada</li> </ul>	<p>Repercusión en la planificación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja</li> <li>• Medía</li> <li>• Alta</li> </ul>	<p>Elaboración</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si</li> <li>• No</li> </ul>
<p>¿Cómo? Estrategias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Recursos financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Formación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe</li> <li>• Sectorial</li> <li>• Cruzada</li> </ul>	<p>Investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe</li> <li>• Sectorial</li> <li>• Cruzada</li> </ul>		<p>Aplicación y desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si</li> <li>• No</li> </ul>
	<p>Recursos materiales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>	<p>Recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suman</li> <li>• Comparten</li> </ul>			

secuencia de cómo se realizó acción.con:  
informe de progreso I y II

La secuencia de realización del Proyecto *Acción.con*, puede seguirse a través de estos dos informes de progreso:

- ▶ El primero correspondiente al primer semestre del 2004, que alcanza finalmente el guión consensuado que el proyecto ha de desarrollar; incluye además la precisión de una guía para su elaboración.
- ▶ El segundo informe corresponde al segundo semestre 2004 y primer semestre de 2005, concluye con el primer borrador pendiente del proceso de validación.

La lectura de estos dos informes, nos permiten seguir pormenorizadamente cada uno de los pasos que se dieron y cómo se ejecutaron, hasta la consecución del informe final del Proyecto de *Acción.con*.

### Informe de Progreso. Primer Semestre 2004

**Proyecto Acción.con**  
*Trabajo Intersectorial en Zonas con  
Necesidades de Transformación Social*

El objeto de este informe es recoger, paso por paso, cada una de las acciones que se han desarrollado en el marco del proyecto *Acción.con* y que han culminado con el «Guión» de la publicación final del proyecto.

El informe incorpora una «crónica de las actividades realizadas», en la que para cada paso referencia la documentación generada correspondiente (Doc/Ref). Además adjunta el guión de trabajo consensuado, y un desarrollo explicativo del mismo a través de algunos comentarios de las diapositivas en Powerpoint que se han elaborado al respecto.

#### ▶ Crónica de las actividades

1 Aunque el proyecto comienza a realizarse en enero del 2004, siguiendo el plan de actividades que se plantean en la memoria del proyecto, los primeros encuentros, para formar la Comisión Inter-

sectorial de trabajo, es una actividad previa que se emprende desde el año anterior y abarca hasta el primer trimestre del 2004.

#### **Doc/Ref 1 Memoria del Proyecto.**

2 En este trabajo previo se conforman los distintos sectores que han de formar parte de la Comisión, así como se identifican sus miembros, que proceden unos de la planificación centralizada de cada sector y otros miembros que desarrollan su actividad en el nivel local de intervención, de forma que se procura una comisión equilibrada en términos de planificación e intervención.

#### **Doc/Ref 2 Directorio de la Comisión.**

3 El resultado es la conformación de la Comisión Intersectorial, proceso al que la memoria del proyecto atribuye una importancia decisiva en la obtención del producto final, por lo que se realizó con una especial atención y seguimiento. A la vez que se realiza este proceso, se identifica la documentación que a niveles jurídicos está generando cada sector en una dirección convergente para las zonas más desfavorecidas, a la que se añade metodología sobre intersectorialidad y bibliografía sobre desigualdades.

#### **Doc/Ref 3 Carpeta 1 de documentación.**

4 El 20 de Abril de 2004, tiene lugar la primera reunión de la Comisión Intersectorial del Proyecto, en la que se plantea su desarrollo y se acuerda el método a seguir para su consecución. Entre estos acuerdos están, la realización de un informe de situación de partida y la constitución de un grupo de trabajo para su elaboración.

Además, se constituye un grupo de trabajo para la elaboración del guión que vertebrará el proyecto en sí, y se establecen los calendarios pertinentes para su consecución. Tras dos reuniones consecutivas, este grupo prepara una propuesta para el siguiente plenario de la Comisión Intersectorial. Ambos guiones, el de análisis de situación de partida y el del proyecto, constituyen la documentación base para la 2ª reunión.

#### **Doc/Ref 4 Acta de la primera reunión.**

5 El 24 de Junio tiene lugar el segundo plenario donde se presentan las citadas propuestas de guión y en las que se acuerdan los grupos de trabajo, el método y el calendario para su elaboración, que

constituye el producto final del primer semestre de trabajo y que pasamos a presentar adjunto a este informe.

**Doc/Ref 5 Carpeta 2 de documentación y Acta de la segunda reunión.**

## Guión general del Proyecto *Acción.com*

### *Trabajo Intersectorial en Zonas con Necesidades de Transformación Social*

#### **1 Informe de Situación**

(Grupo de trabajo)

- ▶ Punto de partida.
  - Desencuentro y dispersión.
  - Iniciativas y oportunidades.
  - Aprovechamiento de recursos y convergencia de objetivos.
- ▶ Implicación del Sector: encuesta semiestructurada.
- ▶ Revisión de Planes Integrales.

#### **2 Bases previas para el Trabajo Intersectorial en las ZNTS**

(Encargo a distintos grupos)

- ▶ Zonas de Transformación Social: concepto y aplicación.
- ▶ Fundamentos para el trabajo Intersectorial.
- ▶ Cimientos Clave del proyecto.
- ▶ Aprender de los errores.
- ▶ Proceso, ritmos y participación.

#### **3 Proceso de formación del Grupo Intersectorial de Zona**

(Grupo coordinador + grupo apoyo)

- ▶ Proceso de identificación.
- ▶ Proceso de cohesión.
- ▶ Soporte del proceso.

#### **4 Elaboración de un Plan Intersectorial para la Zona**

(Grupo coordinador + grupo apoyo)

- ▶ Análisis de la realidad de la Zona.
- ▶ Prioridades para la intervención.

- ▶ Plan de intervención para desarrollo de la Zona: objetivos y estrategias.

## 5 Instrumentos de apoyos

(Grupo de trabajo)

- ▶ Puntos y efectos de partida.
- ▶ Técnicas de captación y audición.
- ▶ Desigualdades dentro de las desigualdades.
- ▶ Participación, pactos y alianzas.

## 6 Evaluación

(Grupo de trabajo)

- ▶ Estructura, Proceso y Resultado.
- ▶ Trazadores de progreso.
- ▶ Informe de seguimiento.
- ▶ Comparada y externa.

### Elaboración proyecto *Acción.con*

Comentarios a las «Diapositivas-guiones»  
en Powerpoint

#### 1 En relación al «Informe de Situación»

- **Diapositiva nº 1** ▶ Se configura un primer apartado al que denominamos Informe de Situación y cuyo objeto es recoger la realidad de los distintos sectores en cuanto al trabajo intersectorial. La primera diapositiva recoge los apartados cuya cumplimentación cubriría el objetivo del citado informe.
- **Diapositiva nº 2** ▶ El primer apartado de este informe de situación corresponde al «punto de partida», el cual podemos desarrollar reflejando: la situación de desencuentro y dispersión como habitual en muchas de las actuaciones que se desarrollan en las zonas con necesidades de transformación social, así como la identificación de iniciativas y oportunidades, puntualizando en los aspectos de mejoras en el aprovechamiento de los recursos para una mejor eficiencia y el ser capaces de converger en unos mismos objetivos para obtener una mayor eficacia.

• **Diapositiva nº 3** ▶ Para sondear la actitud que tiene cada sector en relación con el trabajo intersectorial, que corresponde al punto dos del informe de situación, se ha pensado en una encuesta semiestructurada, que ha de realizarse en cada uno de los sectores implicados con la ayuda introductoria de los miembros de la Comisión Intersectorial. Esta encuesta deberá obtener, al menos, la opinión del sector desde distintas perspectivas (niveles central y local, etc) los intentos que se han realizado, las iniciativas en marcha, las expectativas, los instrumentos y las observaciones.

• **Diapositiva nº 4** ▶ El tercer punto del análisis corresponde a la revisión de los Planes Integrales actualmente en marcha, como indicador de convergencia. Para ello y partiendo de una serie de criterios como es la elaboración conjunta desde el principio o la validación al final, la utilización o no de instrumentos cruzados: formación, investigación, encuentros para intercambio de experiencias y finalmente el seguimiento y la evaluación conjunta o no, nos hará ver en que medida los planes son integrales o simplemente son sumatorias de acciones que se documentan al final de un periodo. En cualquier caso hablaremos de las limitaciones de estos planes, de las oportunidades que presentan y de los avances que realmente logran poniendo ejemplos reales de cada plan respecto a estas circunstancias.

• **Diapositiva nº 5** ▶ El último punto señala las claves de las que podemos partir para avanzar en el trabajo Intersectorial. Se resaltan aquí, en un cuadro, aquellos aspectos positivos y operativos con los que contamos en la actualidad, favorecedores para un trabajo intersectorial y obtenidos del análisis de los tres puntos anteriores; en consecuencia este epígrafe es el resultado de estos tres puntos, que se describe como 1+2+3.

## 2 En relación con las Bases previas para intervenir en las ZNTS

Una vez que hemos realizado el análisis de situación, que revela una fotografía de cómo estamos ahora respecto a la convergencia de las intervenciones y a la acción intersectorial, se desarrolla el segundo punto del guión que se refiere a aquellos aspectos previos que es necesario conocer para realizar con éxito una acción intersectorial, que incluye: la clarificación del concepto de Zona con Necesidad de Transformación Social y su aplicación, los fundamentos y métodos del trabajo intersectorial, los cimientos claves del proyecto en los que se incluye aprender de los errores anteriores y finalmente los ritmos de los procesos y la participación.

### **3 En relación a los Procesos de Formación del Grupo Intersectorial de Zona**

Este apartado, se ocupa de cómo constituir el grupo de trabajo intersectorial de zona, e incluye la identificación de redes y actores, el proceso de cohesión y el soporte organizativo y administrativo del proceso.

### **4 Para la realización del Plan Intersectorial de Zona**

Se está en disposición ahora de obtener un Plan intersectorial para la zona que ha de incluir: además del tradicional análisis de la realidad de la zona sobre el que se proponen apartados..., tiene que señalar, a través de un método de consenso y participativo, las prioridades de intervención; para que a continuación, pueda concretarse el Plan en objetivos y estrategias de intervención. Se ha de destacar en la metodología «el como» capaz de garantizar realmente el trabajo conjunto de los sectores.

### **5 Respecto a los Instrumentos de apoyo**

Con este apartado, se quieren abordar aquellos instrumentos, que de forma transversal, pueden ser útiles para desarrollar los puntos anteriores. Incluye, por ahora, los efectos de partida, las técnicas de captación y audición, delimitar desigualdades dentro de las desigualdades, pactos y alianzas. Posiblemente este apartado se irá completando con nuevos temas a lo largo del proceso de elaboración.

### **6 En relación a la Evaluación**

En los programas de intervención en las zonas de transformación social además de la tradicional evaluación de estructura, proceso y resultado, es especialmente útil considerar la comparada con otras adyacentes, los trazadores claves de éxito y los informes de progreso y seguimiento. Además la recomendación de efectuar evaluaciones externas.

Respecto a: como desarrollar el guión, los coordinadores de cada apartado, los grupos de trabajo y el calendario previsto se señalan pormenorizadamente en el acta de la segunda reunión.



## Informe de progreso II Segundo semestre 2004 y primer semestre 2005

### Continuación del Proyecto *Acción.con* *Trabajo Intersectorial en Zonas con Necesidades de Transformación Social*

El informe de progreso II constituye la continuidad del proyecto *Acción.con* y recoge las actividades desarrolladas en el periodo anual comprendido por el segundo semestre del 2004 y el primero del 2005.

En esta etapa se celebran tres plenarios y numerosas sesiones de trabajo de grupo, que culminan finalmente en el primer borrador del proyecto *Acción.con* y del guión soporte correspondiente para su presentación. Este borrador será objeto posteriormente de un proceso de validación que dará como resultado el informe definitivo para su publicación. En el cuadro siguiente pueden seguirse cada uno de estas fases:

	reuniones plenarias	productos obtenidos
PROGRESO 1 1º Semestre 2004	20 ABRIL 2004 Sede Consejería de Salud	Grupos de trabajo. Elaboración Guión Proyecto
	24 JUNIO 2004 Sede Consejería Igualdad	Consenso Guión, Grupos de trabajo desarrollo
PROGRESO 2 2º Semestre 2004 1º Semestre 2005	24 NOVIEMBRE 2004 Sede Consejería de Salud	1º Borrador por apartados. Debate y vuelta a los grupos
	16 MARZO 2005 Consejera Obras Públicas	2º Borrador por apartados. Diseño encuesta sectorial...
	21 JUNIO 2005 Consejería de Salud	1º Borrador general. Propuesta de validación
PROCESO DE VALIDACIÓN	OCTUBRE 2005 Delphi Plataforma vecinal Jornadas	INFORME DIFINITIVO <b>ACCIÓN.CON</b> PUBLICACIÓN

El informe, como el anterior, incorpora una «crónica de las actividades realizadas», en la que para cada paso referencia la documentación generada correspondiente (Doc/Ref). Además adjunta la presentación en soporte informatizado y el 1º Borrador general.

## ► Crónica de las actividades

**1** El 24 de Noviembre de 2004, tiene lugar la tercera reunión plenaria de la Comisión Intersectorial del Proyecto, en la que se presentan los primeros borradores por apartados elaborados por los distintos grupos:

- Se avanza en el informe de situación.
- Se confirman los encargos del punto II.
- Se presenta el primer borrador del punto III.
- Se encarga el desarrollo del punto V y VI.
- Se encarga un proyecto de validación.

### **Doc/Ref 6** Carpeta de documentación y Acta de la tercera reunión.

**2** El 16 de Marzo de 2005 tiene lugar el segundo plenario de esta fase y 4º del proyecto, en el que se avanza en los siguientes puntos:

- Se consensua el diseño de la encuesta sectorial y la matriz de planes integrales.
- Se presenta el borrador de In tersectorialidad.
- Se aprueba el borrador del punto III.
- Se presenta el borrador del punto IV y VI.

### **Doc/Ref 7** Carpeta de documentación y Acta de la cuarta reunión.

**3** El 21 de Junio de 2005, se obtiene el primer borrador general de *Acción.con*. En este quinto plenario y tercero de esta fase, se presenta también el proyecto de validación

### **Doc/Ref 8** Carpeta de documentación y Acta de la quinta reunión.

## ANEXO 6

### proceso de validación

Se ha diseñado un proceso que de validez en sentido amplio a través de cinco criterios básicos:

**1** Permitir mantener una línea de rigurosidad en todos los capítulos del documento con aportaciones nuevas basadas en experiencias y en un nivel de evidencia aceptable.

**2** Aportar una clarificación de conceptos básicos que se encuentran empleados de forma diversa en la bibliografía, con la intención de colaborar en el desarrollo de un lenguaje común en el trabajo conjunto.

**3** La diversidad de situaciones de las zonas y sus singularidades se ha hecho compatible con las aportaciones de un método común capaz de ser adaptado y suficientemente flexible para permitir ser adecuado a realidades concretas.

**4** Asegurar un nivel de comprensión amplio y dirigido hacia varios sectores y actores, por lo que el esfuerzo pedagógico y de estructuración ha prevalecido, aunque se corra el riesgo de ser reiterativo en ocasiones.

**5** Combinar la construcción participada de los planes con su lectura intersectorial y su factibilidad organizativa y política, asegurando su desarrollo y sostenibilidad.

Todo ello nos ha llevado a una validación compleja, pero de alta efectividad en términos que ha influido de forma decisiva al documento, sobre todo en determinados capítulos que presentaban debilidades en relación a los criterios establecidos, siendo su resultado una mejora sustancial del documento final. De forma que los participantes en el proceso de validación aunque no tienen la responsabilidad de la autoría si han colaborado sustancialmente en la reorientación del documento. Cada uno de ellos podrán comprobar a cada nivel que un porcentaje importante de sus sugerencias han sido incorporadas.

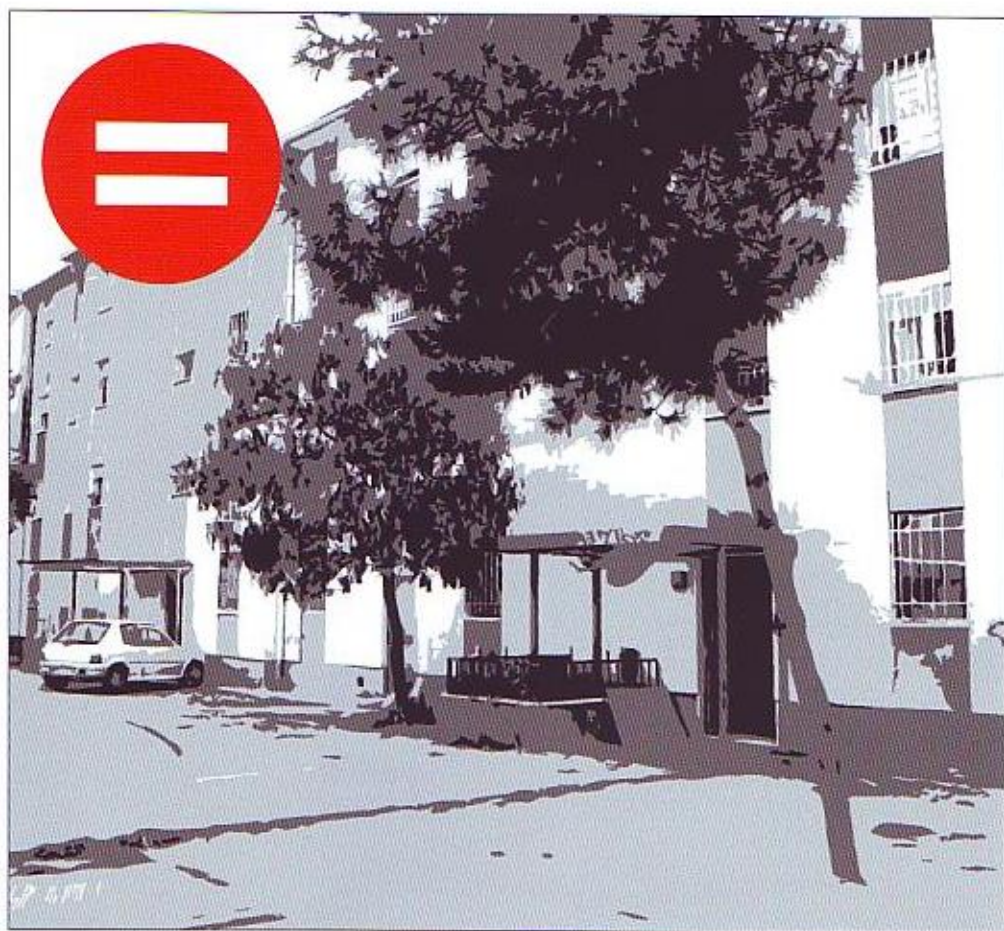
Tras el II informe de progreso detallado en un anexo anterior se obtuvo el primer borrador que se sometió al proceso de validación (ver esquema adjunto) y que incorporó:

- ▶ la opinión del nivel de expertos, en sentido académico y de expertos en la intervención local a través de un Delphi cuya plantilla de validación también se adjunta;
- ▶ el contraste de la opinión de los propios vecinos a través de sus plataformas, de las zonas que ya tienen planes en marcha, a través de reuniones presenciales en las que se presentó y discutió el borrador, obteniéndose finalmente sus aportaciones;
- ▶ paralelamente se diseñó unas jornadas de validación (de 20 horas) para los otros actores más habituales de un plan de zona: técnico

de los distintos sectores, organizaciones no gubernamentales y corporaciones locales. Nuevamente se incorporó un panel de expertos. De esta forma se obtuvieron un caudal importante de aportaciones que afectaron al proyecto;

► simultáneamente que el borrador incorporaba modificaciones se presentó a diferentes eventos (Fundación Secretariado Gitano, Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, técnicos de administraciones públicas...) que actuaron también aportando sugerencias;

► cuando ya el documento que tenéis en vuestras manos presentaba un nivel de desarrollo final, se sometió a debate de discusión política en las direcciones generales de los servicios públicos implicados de la Junta de Andalucía y que el esquema concreta. Siendo este nivel como en otros decisivos en términos de organización y aplicación de los niveles de actuación tanto para elaborar el plan como y sobre todo para permitir su lectura comprensiva y garantizar su desarrollo.



## PROCESO DE VALIDACIÓN



### DELPHI

- Expertos en intervención-acción participativa
- Técnicos de la acción local



### PLATAFORMAS VECINALES

- *Nosotros también somos Sevilla*. Polígono Sur (Sevilla)
- Plataforma cívica Zona Sur. Dos Hermanas (Sevilla)

Jornadas  
de validación

Presentación en  
diferentes eventos

#### Panel 1

Técnico  
sectores  
públicos

#### Panel 2

Asociaciones  
de las ZNTS

#### Panel 3

Gobiernos  
locales

#### Panel 4

Mixto



## VALIDACIÓN POLÍTICA

- Directora General de Servicios Sociales e Inclusión Social
- Directora General de Salud Pública y Participación
- Directora General de Participación y Solidaridad en la Educación
- Directora General de Economía Social y Emprendedores
- Director General de Intermediación e Inserción Laboral
- Director General de Arquitectura y Vivienda
- Empresa Pública del Suelo de Andalucía. EPSA

## Plantilla de validación del Proyecto de Investigación *Acción.con*. Método *Delphi*

### Marco de referencia para la validación de Experto

El Proyecto de Investigación *Acción.con*, Se entronca en la necesidad y el reto de aportar método en el sentido operativo del «cómo hacer»...

La mayor exigencia de todos los actores directamente implicados en el trabajo de zona, no es ya precisamente el planteamiento de la necesidad del trabajo conjunto, sino el de disponer de un método que lo articule y lo operativice para hacerlo realidad en el territorio. *Acción.con*, centra su esfuerzo en esta aportación.

Aunque el producto esencial es un «cómo hacer las cosas», necesita una referencia conceptual que hoy se concentra en el debate de lo que en ciencias sociales se viene denominando Investigación y Acción Participativa (IAP), que recoge todas las reflexiones de las experiencias y aportaciones que desde un punto de vista más conceptual y científico se hacen al respecto.

La validación se centra pues, en la valoración de *Acción.con* como instrumento capaz de transmitir un método para la intervención organizada en las diversas realidades de las zonas de transformación social.



### Procedimiento

► Para facilitar su cumplimentación seguiremos el orden de los bloques temáticos del informe con categorías específicas para cada uno; se incluye una leyenda al pie de cada apartado «a tener en cuenta»... Cabe destacar los puntos nucleares correspondiente al apartado IV y V donde la validación es más trascendente y por lo tanto más detallada. Se incluye finalmente, un apartado para la valoración global y repetimos que cualquier sugerencia en formato libre será igualmente bienvenida.

capítulo	título	comentarios
1	<i>Presentación</i>	
	<input type="checkbox"/> Muy acertado <input type="checkbox"/> Acertado <input type="checkbox"/> Poco acertado	
Téngase en cuenta que se pretende un interés hacia arriba de implicación política y hacia debajo de implicación local.		
2	<i>Informe de situación</i>	
	<input type="checkbox"/> Muy acertado <input type="checkbox"/> Acertado <input type="checkbox"/> Poco acertado	
Se trata de retratar la situación real y actual del trabajo en las ZNTS y de caracterizar la actitud institucional para el trabajo conjunto.		
3	<i>Bases para intervenir en ZNTS</i>	
	<input type="checkbox"/> Muy acertado <input type="checkbox"/> Acertado <input type="checkbox"/> Poco acertado	
Se pretende contextualizar el reto del trabajo en ZNTS frente a otros intentos de otras etapas y aportar los fundamentos del trabajo intersectorial.		
4	<i>Formación del grupo</i>	
	Aspectos a cambiar .....	
	Aspectos de mejora .....	
	Aspectos positivos .....	
	Aspectos óptimos .....	
Considere ahora que ha de valorar la aportación del método para construir y cohesionar el equipo de trabajo de zona.		

capítulo	título	comentarios
5	<p><i>Realización del Plan de Zona</i></p> <p>Aspectos a cambiar .....</p> <p>Aspectos de mejora .....</p> <p>Aspectos positivos .....</p> <p>Aspectos óptimos .....</p>	
<p>En este momento se ha de validar el proceso que plantea el método común para construir un plan participado de zona.</p>		
6	<p><i>Instrumentos de mediación y técnicas de apoyo</i></p> <p><input type="checkbox"/> Muy acertado</p> <p><input type="checkbox"/> Acertado</p> <p><input type="checkbox"/> Poco acertado</p>	
<p>Se trata de valorar ahora las aportaciones identificadas como instrumentos de mediación y técnicas de apoyo.</p>		
7	<p><i>Evaluación</i></p> <p><input type="checkbox"/> Muy acertado</p> <p><input type="checkbox"/> Acertado</p> <p><input type="checkbox"/> Poco acertado</p>	
<p>En este momento, se valida la aportación metodológica respecto a las recomendaciones de seguimiento y las orientaciones para estructurar su evaluación.</p>		

## valoración global

Hemos elegido la puntuación de 1 a 10 de distintos ítems que valora globalmente el informe *Acción.con*, como instrumento que aporta un método.

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Transmisión de método     | <input type="checkbox"/> Capacidad movilización sectores     |
| <input type="checkbox"/> Conexión con la realidad  | <input type="checkbox"/> Equilibrio en la participación      |
| <input type="checkbox"/> Utilidad operativa        | <input type="checkbox"/> Estímulo de la corresponsabilidad   |
| <input type="checkbox"/> Comprensible y pedagógico | <input type="checkbox"/> Grado de sostenibilidad             |
| <input type="checkbox"/> Motivador de la acción    | <input type="checkbox"/> Articulación de recursos            |
|  | <input type="checkbox"/> Consenso en prioridades y objetivos |

La puntuación global que le damos al informe *Acción.con*, como aportación metodológica para la intervención organizada en las ZNTS es de .....

## Jornadas de validación del Informe Final del Proyecto *Acción.con*

Lugar EASP  
Fecha Noviembre de 2005  
Duración Día y medio



### ► Objetivo

El Objetivo que se propone es que a través de paneles se valide el borrador de *Acción.con*, valorando su pertinencia, su metodología, su factibilidad, su operatividad... En definitiva su validez como instrumento metodológico.

### ► Desarrollo

Se trata de montar cuatro paneles de escucha:

- Panel 1º: Asociaciones que trabajan en ZNTS.
- Panel 2º: Intersectorialidad. Se trata de que participen técnicos de los sectores públicos.
- Panel 3º: Corporaciones locales.
- Panel 4º: Mixto: Participantes de los anteriores paneles.
- Panel 5º: Grupo de expertos.

### ► Participantes

- Equipo de Investigación *Acción.con*.
- 10 miembros nuevos por cada uno de los paneles.
- Equipo asesor y observador de la EASP.

### ► Coordinación

EASP y Servicio de Participación y Acción Social de la Dirección General de Salud Pública y Participación. Consejería de Salud.

## Grupos participantes en la validación

### 1 Grupo Expertos

- Tomás Rodríguez Villasante.  
Profesor Titular de la Facultad de Ciencia Política y Sociología.  
Universidad Complutense de Madrid.
- Montserrat Rosa Caro.  
Directora Técnica.  
Comisionado para el Polígono Sur. Sevilla.
- Jesús Maeztu Gregorio de Tejada.  
Comisionado para el Polígono Sur.
- Ignacio Gómez de Terrero.  
Profesor Titular de la Facultad de Medicina de Sevilla.
- Juana Pérez Villa.  
Trabajadora Social. Máster en Exclusión Social.
- Pedro J. Morales Navarrete.  
Vicedecano del Colegio Andaluz de Doctores y Licenciados  
en Ciencias Políticas y Sociología.  
Director de la UTDLT «Sierra de Cazorla».

**2 Aportaciones a través de la encuesta que se pasó a todos los participantes del Taller de Validación realizado en Granada: 12 plantillas cumplimentadas.**

**3 Participantes en el «Taller de Validación» en la Escuela de Salud Pública. Granada.**

#### ► Organizaciones no gubernamentales

- Luis Gómez Romero. Asociación Alcalá.  
El Pucho (Almería).
- Enriqueta Albacete García.  
Asociación Cultural «El Ancla» (Almería).
- Clara Peñuela Sánchez.  
Asociación de mujeres «La Muralla» (Jaén).

• Jesús Mancheño Rondan.  
Asociación Juvenil «Montañeros de Torreblanca» (Sevilla).

• José Manuel Rodríguez Gutiérrez.  
Asociación Juvenil «Montañeros de Torreblanca» (Sevilla).

• Susana Mota Díaz.  
Asociación «Cima» (Sevilla).

• Lourdes Valenzuela Barberán.  
Asociación «Cima» (Sevilla).

• Manuel Garrido Fuego.  
«Cáritas Andalucía».

• Auxiliadora González Portillo.  
«Cáritas Andalucía».

• M<sup>ra</sup> del Mar Aguilar Domínguez.  
Federación Asociaciones «Surge Andalucía».

• Almudena Prieto Rodríguez.  
Asociación Cultural «Adulto Cartuja» (Granada).

• Laura Guillén Ramos.  
Asociación Cultural «Adultos Cartuja» (Granada).

• Pilar Heras Hernández.  
Asociación Gitana «Anaquerando» (Granada).

• Encarnación Olmedo Paredes.  
Centro de día de mayores. Polígono Cartuja. Granada.

#### ► Corporaciones Locales

• María Montoya Ruiz.  
Concejala de Bienestar Social. Ayuntamiento de Vera (Almería).

• Isabel Almino Chica.  
Concejala de Salud. Ayuntamiento de Vera (Almería).

• Jesús Ortega García.  
Técnico Ayuntamiento de Guadix.

• Virtudes Pérez Roperó.  
Técnica Diputación de Granada.

- Jorge Bravo Jiménez.  
Técnico Ayuntamiento de Granada.

- M<sup>ca</sup> del Castillo López Luque.  
Técnico Ayuntamiento del Alcalá de Guadaíra (Sevilla).

- M<sup>ca</sup> Águila Marín Benítez.  
Técnico Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla).

► **Consejerías y organismos de la Junta de Andalucía**

**Consejería de Gobernación (inmigración)**

Inmaculada Vázquez Jiménez.  
David Villarán Báñez.

**Consejería de Obras Públicas y Transportes**

Rafael Pavón Rodríguez (EPSA).

**Consejería de Empleo**

José Ramón Arroyo Sánchez-Chiquito.  
Rafael Ocete Martínez.

**Consejería de Salud**

Luisa Caldera Tejada.  
Pilar las Heras Amat.

**Servicio Andaluz de Salud**

Juana Pérez Villar.  
Amparo Ortega del Moral.  
Josefa Rodríguez Jiménez.  
M<sup>ca</sup> Pilar Baraza Cano.

**Consejería de Educación**

Manuel García Usero.  
José Martín Rodríguez.

**Consejería para la Igualdad y Bienestar Social**

Jorge López López.

••



## agradecimiento

Es preciso mostrar el agradecimiento del equipo de investigación y la comisión de elaboración a este selecto grupo de validación, que además de aportar generosamente sus críticas y recomendaciones ha trabajado minuciosamente el documento borrador, dedicando un tiempo de su valiosa dedicación profesional y que aquí queremos **DESTACAR**

