



GENERALITAT VALENCIANA  
CONSELLERIA DE TREBALL I AFERS SOCIALS

**CONVASER**  
CONSORCI VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS

**Direcció General de Serveis Socials**

**B A P**

***BARRIOS DE ACCION PREFERENTE***

***UNA EXPERIENCIA DE ACCION  
COMUNITARIA***

*Unidad de Intervención Medio Abierto  
Equipo Intervención BAP La Coma*

## ANTECEDENTES

### B A P

## BARRIOS DE ACCION PREFERENTE UNA EXPERIENCIA DE ACCION COMUNITARIA

I.- ANTECEDENTES

II.- MARCO LEGISLATIVO

III.- APORTACIONES METODOLOGICAS

IV.- ALCANCE DEL PROGRAMA BAP

V.- CONCLUSIONES

VI.- ANEXOS:

I.- Resumen proyectos BAP.

II.- Consideraciones generales sobre la pobreza.

III.- Legislación.



"El deterioro del marco construido en los barrios céntricos de las ciudades europeas, que refleja tanto el envejecimiento de los mismos como los cambios urbanos y económicos, el fracaso de las políticas urbanas que han buscado la solución a los problemas de vivienda relegando a la población obrera a los barrios periféricos mal diseñado, muy poco acondicionados y sin disponer de infraestructuras necesarias, y la proliferación de chabolas y demás viviendas improvisadas para alojar a las familias inmigrantes y las que han venido de las zonas rurales a los centros urbanos., hacen que **el mapa de los espacios deteriorados y el de las bolsas de pobreza coincidan**".

(Habitat y Pobreza. Dossier nº 14 julio 93)

"La política de lucha contra la exclusión social no es un acontecimiento aislado. Debe ser una conjunción de medidas puntuales y coherentes en numerosos sectores de la política social. **Exige una política social activa...** que significa, ante todo, la aportación de una mayor cohesión entre instrumentos aislados y su armonización, como por ejemplo la política de los salarios, la política de la seguridad social, la política del mercado de trabajo y la política del bienestar".

(Las bases para construir una Europa Social. marzo 1993)

"En la Comunidad Valenciana existen zonas suburbanas que viven profundas contradicciones sociales a causa del modelo dominante de desarrollo urbano y de una inadecuada planificación en los asentamientos.... Ante esta situación, es necesario instrumentar las medidas adecuadas que hagan posible la prevención de los procesos sociales que originan su actual desestructuración, la atención de su demanda asistencial, la promoción de recursos sociales suficientes y el control de sus propios riesgos.... a tal fin **se crea, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente (BAP)...**"

(Decreto 157/1988 de 11 octubre)

"El deterioro del marco construido en los barrios céntricos de las ciudades europeas, que refleja tanto el envejecimiento de los mismos como los cambios urbanos y económicos, el fracaso de las políticas urbanas que han buscado la solución a los problemas de vivienda relegando a la población obrera a los barrios periféricos mal diseñado, muy poco acondicionados y sin disponer de infraestructuras necesarias, y la proliferación de chabolas y demás viviendas improvisadas para alojar a las familias inmigrantes y las que han venido de las zonas rurales a los centros urbanos., hacen que **el mapa de los espacios deteriorados y el de las bolsas de pobreza coincidan**".

(Habitat y Pobreza. Dossier nº 14 julio 93)

"La política de lucha contra la exclusión social no es un acontecimiento aislado. Debe ser una conjunción de medidas puntuales y coherentes en numerosos sectores de la política social. **Exige una política social activa...** que significa, ante todo, la aportación de una mayor cohesión entre instrumentos aislados y su armonización, como por ejemplo la política de los salarios, la política de la seguridad social, la política del mercado de trabajo y la política del bienestar".

(Las bases para construir una Europa Social. marzo 1993)

"En la Comunidad Valenciana existen zonas suburbanas que viven profundas contradicciones sociales a causa del modelo dominante de desarrollo urbano y de una inadecuada planificación en los asentamientos.... Ante esta situación, es necesario instrumentar las medidas adecuadas que hagan posible la prevención de los procesos sociales que originan su actual desestructuración, la atención de su demanda asistencial, la promoción de recursos sociales suficientes y el control de sus propios riesgos.... a tal fin **se crea, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente (BAP)...**"

(Decreto 157/1988 de 11 octubre)



## ANTECEDENTES

### La situación preexistente

La historia de la intervención social comunitaria en España es relativamente reciente y va asociada al fenómeno de la aparición de los núcleos suburbanos, convertidos en bolsa de marginación social colectiva, propio del proceso de rápida industrialización de la década de los 60, y de los intentos por dar respuesta y afrontar los graves problemas de desigualdad y desequilibrio social por los propios ciudadanos dada la inhibición y desresponsabilización pública.

Esta búsqueda de cauces de participación y organización entre los estrechos márgenes que ofrecía la legalidad vigente, donde se refugiaba un cierto activismo político negado y coartado por el sistema político, y que trataba de plasmar en acciones concretas, en ámbitos determinados y en zonas delimitadas unas opciones ideológicas y de compromiso, fue el auténtico germen de la intervención comunitaria específica que trataba de encontrar alternativas desde diversos posicionamientos al modelo político y social dominante.

"Ya en la etapa predemocrática... comenzó todo un movimiento ciudadano que se organizó alrededor de distintas asociaciones culturales y vecinales principalmente cuyo desarrollo está estrechamente unido a las protestas contra las consecuencias del proceso de industrialización y de concentración de la población en las grandes urbes bajo el franquismo... podríamos ubicar en este contexto el surgimiento de la actual acción social comunitaria en nuestro país. Mientras esto ocurría en la iniciativa social, las instituciones seguían ancladas en lo que se ha venido en llamar modelo benéfico-asistencial, desde el cual, se cubrían las necesidades más perentorias de personas muy necesitadas que requerían una atención urgente cubriendo las necesidades más básicas de subsistencia pero sin criterios definidos, a través de ayudas gratificables y sin ningún tipo de planificación... En las corporaciones locales no podía hablarse de una organización específica de servicios sociales" (1).

El período de la transición democrática se caracteriza por la intensa confrontación ideológica, con un fuerte debate social donde los distintos posicionamientos teóricos tratan de verter contenidos en los nuevos logros tanto culturales como de estructuración y organización social. Se debate el modelo de Estado, el sistema económico, el marco legal, los propios valores sociales....



En ese momento de profundas transformaciones se produce un significativo cambio de perspectiva; por un lado al abrirse los cauces de participación política se desplaza esta participación y el compromiso hacia los partidos políticos y sindicatos que apuestan, en estas circunstancias históricas precisas, por la globalidad y por la acción decidida en la constitución de las bases del Estado de Bienestar desde donde implantar una serie de servicios públicos y de dispositivos de cohesión que cubran las necesidades más básicas. Este desplazamiento a la actividad política provoca una cierta desmovilización de organizaciones sociales y de los movimientos ciudadanos que habían llevado la iniciativa en la confrontación con los problemas cotidianos y más próximos. Por otro lado el voluntariado activo y comprometido va desembocando hacia una reflexión sobre la necesidad de la preparación teórica y técnica de las personas involucrados en actuaciones concretas poniéndose de relieve los complejos dinamos psicosociales que obran en los procesos de marginación.

Sobre este cambio de perspectiva incide el hecho de la gradual asunción de responsabilidades públicas por parte de la administración en la acción social comunitaria. La convergencia y activación simultánea de una nueva voluntad política que trata de recoger las aspiraciones de afrontar el fenómeno de la desigualdad social y una nueva conciencia y sensibilidad social que pretende mayores cotas de bienestar y calidad de vida y que requiere una especialización en el abordaje de los problemas que plantean estas desigualdades se traduce en una incipiente iniciativa por parte de las Corporaciones locales de construir y conformar unos servicios sociales que vayan más allá de la atención asistencial. Proceso, este, que va en paralelo al de la fundamentación y constitución del modelo de servicios sociales que trata de implantar el Estado y posteriormente las Autonomías.

Se configura un nuevo panorama donde se desplaza el acento hacia una mayor y progresiva responsabilización pública de la acción social y una mayor exigencia de profesionalización en la intervención, desplazándose al mismo tiempo el debate del cambio social en sus macroestructuras políticas, económicas y culturales hacia el terreno de la participación y acción política.

En el contexto de la configuración de la política social del Estado en 1974, el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social introduce, por primera vez, el término y las funciones de servicios sociales como ampliación de los llamados Servicios Comunes. En 1978, en pleno período de reformas estructurales pero impulsado por inercias provenientes del pasado, la Seguridad Social se vertebra sobre tres institutos; el INSS cuyo objetivo es desplegar el sistema de prestaciones sociales; el INSALUD donde se desarrollan todas las prestaciones de carácter sanitario y el INSERSO que tiene encomendada la gestión de los servicios sociales complementarios de las prestaciones. Con la promulgación de la Constitución en 1978 y la ratificación de la Carta Social



En ese momento de profundas transformaciones se produce un significativo cambio de perspectiva; por un lado al abrirse los cauces de participación política se desplaza esta participación y el compromiso hacia los partidos políticos y sindicatos que apuestan, en estas circunstancias históricas precisas, por la globalidad y por la acción decidida en la constitución de las bases del Estado de Bienestar desde donde implantar una serie de servicios públicos y de dispositivos de cohesión que cubran las necesidades más básicas. Este desplazamiento a la actividad política provoca una cierta desmovilización de organizaciones sociales y de los movimientos ciudadanos que habían llevado la iniciativa en la confrontación con los problemas cotidianos y más próximos. Por otro lado el voluntariado activo y comprometido va desembocando hacia una reflexión sobre la necesidad de la preparación teórica y técnica de las personas involucrados en actuaciones concretas poniéndose de relieve los complejos dinamismos psicosociales que obran en los procesos de marginación.

Sobre este cambio de perspectiva incide el hecho de la gradual asunción de responsabilidades públicas por parte de la administración en la acción social comunitaria. La convergencia y activación simultánea de una nueva voluntad política que trata de recoger las aspiraciones de afrontar el fenómeno de la desigualdad social y una nueva conciencia y sensibilidad social que pretende mayores cotas de bienestar y calidad de vida y que requiere una especialización en el abordaje de los problemas que plantean estas desigualdades se traduce en una incipiente iniciativa por parte de las Corporaciones locales de construir y conformar unos servicios sociales que vayan más allá de la atención asistencial. Proceso, este, que va en paralelo al de la fundamentación y constitución del modelo de servicios sociales que trata de implantar el Estado y posteriormente las Autonomías.

Se configura un nuevo panorama donde se desplaza el acento hacia una mayor y progresiva responsabilización pública de la acción social y una mayor exigencia de profesionalización en la intervención, desplazándose al mismo tiempo el debate del cambio social en sus macroestructuras políticas, económicas y culturales hacia el terreno de la participación y acción política.

En el contexto de la configuración de la política social del Estado en 1974, el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social introduce, por primera vez, el término y las funciones de servicios sociales como ampliación de los llamados Servicios Comunes. En 1978, en pleno período de reformas estructurales pero impulsado por inercias provenientes del pasado, la Seguridad Social se vertebra sobre tres institutos; el INSS cuyo objetivo es desplegar el sistema de prestaciones sociales; el INSALUD donde se desarrollan todas las prestaciones de carácter sanitario y el INSERSO que tiene encomendada la gestión de los servicios sociales complementarios de las prestaciones. Con la promulgación de la Constitución en 1978 y la ratificación de la Carta Social



Europea en 1980 se inicia un amplio proceso de regulación de una "serie de derechos y de las garantías para su ejercicio que vienen a representar todo un programa para hacer efectiva la igualdad y la protección social en el marco de un derecho social de ámbito europeo" (2) que acabarán estructurándose en la década de los 80 sobre las políticas de empleo, de pensiones, de servicios públicos y de servicios sociales que constituirán el intento de fundamentar el Estado de Bienestar. La tendencia hacia una gradual responsabilización pública en todos los sistemas de compensación y cohesión social acabaría asumiendo el modelo socialdemócrata del Estado de Bienestar cuando se amplía el arco de cobertura asistencial por medio de las prestaciones, se inicia el proceso de universalización de las prestaciones y se imprime la perspectiva de la "reinserción" y la "participación".

Los Servicios Sociales se entroncan en la actividad prestacional y de servicios públicos de la Administración. "Los Servicios Sociales son parte integrante de los programas de política social.... constituyen un sistema público de acciones y equipamientos sociales que permiten mediante la acción institucional y la movilización solidaria de la comunidad hacer que los derechos sociales y la promoción del desarrollo integral puedan ser ejercidos por el conjunto de los miembros de una comunidad. De esta forma los Servicios Sociales constituyen un cauce para la confluencia del movimiento social y la acción institucional" (3).

La nueva organización territorial del Estado que se constituye sobre tres administraciones; Estatal; Autonómica; Local, ha condicionado de esta manera, que "el derecho a los Servicios Sociales tenga que asentarse en un novedoso sistema de ingeniería normativa (legislación de Seguridad Social, leyes homogéneas de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas, Ley de Régimen Local) producto de la compleja distribución de competencias que en este tema tienen las diversas administraciones públicas" (4).

#### **Situación de partida**

En la Comunidad Valenciana, como en el resto del Estado, empiezan a prefigurarse los Servicios Sociales a partir de las primeras elecciones municipales democráticas de 1979 cuando los Ayuntamientos comienzan a tomar distintas iniciativas que pretenden dar respuesta a aspiraciones largamente reclamadas y que tratan de incidir, a partir de una acción comunitaria con distintas líneas de intervención, en el problema de las desigualdades sociales dentro de sus propios ámbitos territoriales. La asistencia social se amplía de la mera atención puntual e individual de casos a desarrollar programas de coordinación de recursos sociales, a programas de información y orientación y a programas de promoción y prevención. Asimismo, "la nueva política social municipal impulsó diversas



líneas de intervención social, en el sentido amplio del término.... asumiendo actuaciones no reconocidas explícitamente en sus competencias, pero que por su proximidad y sensibilidad ante las necesidades de los vecinos determinaban realizar" (5). En este sentido se crean, implantan y desarrollan Centros de Salud, Centros de Planificación Familiar, Equipos Psicopedagógicos municipales, Universidades Populares, Talleres de promoción, etc.

"La primera legislatura municipal va a suponer el primer eslabón del posterior desarrollo de los Servicios Sociales acorde con el concepto de descentralización territorial de la nueva articulación estatal. El acento en la cercanía de los Servicios al ciudadano es el eje fundamental de la potenciación de competencias y responsabilidades municipales" (6). En esta línea y adelantándonos en el tiempo, se producirán tres hitos que confirmarían esta primera iniciativa municipal; la Ley 7/1985 de 2 abril Reguladora de las Bases de Régimen Local en la que en su artículo 26 se señalan los Servicios básicos que los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes están obligados a prestar entre los que se encuentra "la prestación de servicios sociales"; el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales que a partir de 1988 promueve el recién creado Ministerio de Asuntos Sociales con el fin de articular la cooperación técnica y económica entre las diferentes administraciones "que permitan garantizar las prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad a través de los Servicios Sociales municipales"; y la Ley 5/1989 de 6 julio de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana que consagra como uno de sus principios rectores "establecer una estructura racional de competencias entre las distintas entidades públicas, inspirada en la descentralización y desconcentración de la gestión a favor de los municipios... Como la unidad básica de gestión que facilitará el acercamiento y la participación de los usuarios".

### **Primeros intentos**

En Valencia es la Diputación, como organismo bisagra entre las competencias de las administraciones locales y la incipiente administración preautonómica en el período anterior y durante el proceso de transferencias, quien en 1979 impulsará los Centros Municipales de Servicios Sociales y desarrolla otra serie de propuestas en el área del bienestar social. Es en una de estas iniciativas donde se puede encontrar el antecedente más claro en la intervención social comunitario de carácter específico; la creación en el curso 80/81 de la escuela de Educadores que recogiendo unos planes en los que se compaginaban y complementaban la preparación teórica con la práctica profesional los estudiantes y profesores pasan a constituir en junio de 1982 los "Equipos de Intervención para la prevención de la Marginación del Menor".



Estos Equipos pasan de mediados de 1982 a finales de 1985 a una intervención directa en unas zonas caracterizadas por su depresión y conflictividad social donde se concentraban los factores de riesgo para los menores. Constituye ésta una de las experiencias pioneras y fundamentales para comprender la evolución de la acción social desde la perspectiva del trabajo social en la Comunidad Valenciana.

Se eligen cinco zonas donde se considera que están representadas las diferentes contextualizaciones sociales:

- . Carlet (barrios Cortijo y Villarrubia); zona rural con inmigración industrial y agraria.
- . Paterna (Grupos de Belén, Alborchí y Santa Rita); zona suburbana. Barrios marginales del cinturón urbano.
- . Buñol; proyecto comarcal.
- . Sagunto (barrio Baladre); zona de reconversión industrial.
- . Valencia (barrios Fuensanta y Malvarrosa) el equipo posteriormente pasa al barrio San Francisco de Manises.

Los proyectos de trabajo iban inicialmente dirigidos hacia la prevención con menores pero desde el primer momento se produjo el efecto ramificador y multiplicador propios de la intervención sobre un segmento de la población en una zona territorial delimitada (familia, escuela, grupos naturales, barrio, ...) hasta convertirse en verdaderas actuaciones comunitarias, en las que se interviene sobre los diferentes subsistemas sociales (económico, socio-cultural, ...). La suerte de los distintos proyectos fue desigual dependiendo en gran medida del grado de articulación conseguidos entre los Equipos y los respectivos Ayuntamientos y en el enfoque diferencial que se dieron dado el carácter casi experimental de estos y desarrollarse en unos momentos de traspasos de competencias en los que todavía no estaba construido el armazón estructural y normativo de los Servicios Sociales y en los que se canalizaban muchas propuestas al ámbito de la crítica social en sus aspectos reivindicativos. Dos de los proyectos se transforman o se asumen en los emergentes Servicios Sociales municipales pasando a constituir sus Equipos Sociales de Base (Manises, Buñol). Dos desaparecen aún cuando se mantengan otras líneas de trabajo iniciados por los proyectos (Paterna, Carlet) y únicamente uno se mantiene hasta convertirse en un verdadero eslabón con los BAP (Sagunto).

Esta experiencia compuso uno de los bagajes en recursos metodológicos instrumentales más importantes a la hora de plantear acciones preventivas, desinstitucionalizadoras y reinsertadoras. En ellas ya se destaca la necesidad de coordinación interinstitucional y de la integración de recursos máxime cuando la intervención se está llevando a cabo en un período de importantes cambios estructurales en las Administraciones públicas que, lógicamente, afectaban también a los organismos que ejercían su actividad o tenían relación con los servicios sociales y que provocaban importantes disfunciones competenciales. También se destaca la importancia de la participación de la población en la resolución de los problemas y en su responsabilización.



### **Equipos Sociales de Base (ESB)**

Al tiempo que se desarrollaba esta experiencia de intervención social se iban completando las transferencias y se iba conformando el modelo de Servicios Sociales Generales a partir de las prestaciones básicas que implantaban los también recién constituidos Equipos Sociales de Base en cada Ayuntamiento. Se parte de la conceptualización de los servicios sociales como el conjunto de actividades organizadas con objeto de satisfacer o aliviar determinadas necesidades. Por ello en esta etapa, a medida que se recibían competencias se iban clarificando, priorizando, tipificando, codificando y estructurando la lógica de un sistema de respuesta a estas necesidades. "La propia base existencial de los Servicios Sociales Generales se asienta sobre la necesidad de cubrir unas necesidades" (7).

La progresiva implantación de las prestaciones básicas, el aumento y extensión de recursos sociales y la gradual transferencia de competencias en el área de los Servicios Sociales a los Ayuntamientos propicia que se vayan cubriendo las necesidades más básicas y que se vayan desplegando programas específicos de intervención. Sin embargo el modelo subyacente en esta red de recursos y prestaciones está orientado hacia unos planteamientos centrados en los "síntomas" de la pobreza y los procesos de exclusión por lo que estos Servicios Sociales Generales van a ir operativizándose como unidades administrativas dispensadoras de servicios y prestaciones y asumen implícitamente la totalidad del modelo de desarrollo dominante por lo que sus efectos van a ser esencialmente asistenciales, compensadores y paliativos no consiguiendo llegar a las causas generadoras de las situaciones de exclusión y no consiguiendo llegar a las zonas de población más afectadas por la pobreza extrema. Así que junto con el progresivo desarrollo de los Equipos Sociales Base se va poniendo de manifiesto la necesidad de otro tipo de enfoques que engarzados con los Servicios Sociales Generales tengan la capacidad de incidir en los procesos causales de las situaciones de exclusión y marginación y permitan extender las prestaciones básicas en los ambientes y zonas de población con mayores dificultades de acceso a los recursos normalizados.

Las conclusiones de diferentes programas de intervención social empiezan a resaltar la necesidad de situar la lucha contra la pobreza en el cruce de vectores de los diferentes subsistemas que inciden en su génesis (educación, vivienda, empleo, sanidad, formación, ...). "Querer dar soluciones fragmentadas ante realidades globales y complejas es, cuando menos, un error de concepción. Ya se ha comentado en reiteradas ocasiones la imposibilidad de que los Servicios Sociales arreglen en solitario los desperfectos producidos por toda una sociedad ... Cada vez se va imponiendo más la necesidad de actuaciones integrales, diseñadas tras estudios de necesidades multisectoriales, para ser realizadas de forma descentralizada en un territorio muy concreto; barrio...." (8).



### **Programas Europeos (PELCP)**

En 1975 y en el marco de las medidas promovidas por la CEE para analizar y afrontar el fenómeno de la persistencia y de las nuevas formas que está adquiriendo la pobreza en el seno de los Estados miembros, se inicia el I Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza que tiene como finalidad poner en marcha proyectos de acción-piloto hasta 1980. A mediados de 1984 se publica una Decisión del Consejo de la CEE que recogiendo la experiencia y los datos aportados por ese I Programa resuelve y arbitra una acción específica de la Comunidad contra la pobreza, y así, a finales de 1984 se impulsa y comienza el II Programa que por un período de cinco años tratará de promover, financiar y aplicar a más de noventa proyectos de acción-investigación y comenzará una tarea de análisis y reflexión conjunta de gran importancia e impacto.

Este II Programa Europeo forma parte de un complejo sistema de medidas de una decidida política social encaminada a la lucha contra las desigualdades tanto en el interior de los Estados miembros como entre ellos, entre los que se encuentran, en esos momentos, los programas de apoyo al empleo subvencionados por el Fondo Social Europeo, los programas de desarrollo regional que subvenciona el FEDER, la libre circulación de trabajadores entre los Estados miembros, etc., que posteriormente se potenciarían con diversos programas dirigidos sectorialmente a grupos específicos (trabajadores sin cualificación, mujeres con problemas de inserción laboral, jóvenes, minusválidos, etc.) a través de los programas HORIZON, ERGO, NOW, etc.

Las directrices de las Decisiones del Consejo a partir de estos primeros Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza apuntan claramente a la necesidad de complementar políticas de carácter global y estructurales con programas específicos y sectoriales y que en estos últimos se desarrollen nuevos métodos de ayuda, de coordinación y de participación de los afectados. Posteriormente y con la incorporación de España en la CEE estas orientaciones inspirarían y serían recogidas en los planes de Servicios Sociales en sus programas de lucha contra la pobreza. En la Comunidad Valenciana esta perspectiva sería recogida en el programa BAP.



### **Delegados Comarcales del Menor (DCM)**

Por el Real Decreto 1081/1984 de 29 febrero se transfieren a la Generalitat Valenciana los servicios y funciones del Estado en materia de Protección de Menores. En esta transferencia se asumen los Delegados Técnicos del Tribunal de Menores en la Comunidad Valenciana. Durante los años 85 y 86 nueve de estos Técnicos son reconvertidos en Delegados Comarcales del Menor cuyas funciones consistían en llevar una tarea asistencial y de seguimiento a las familias y los menores incurso en medidas de protección o de reforma.

La extensión del ámbito de intervención -comarcal- junto con la precariedad en los recursos convirtió esta experiencia en poco viable por lo que se valoró la oportunidad de asignar las funciones puramente asistenciales dirigidas a las familias a los Equipos Sociales Base de los Ayuntamientos, el seguimiento de los menores a los Centros o recursos de los que dependían y se reservó la idoneidad de mantener las tareas preventivas pero restringiendo y delimitando las zonas de intervención a aquellos barrios o localidades donde se concentraban los factores de riesgo para los menores.

En la nueva definición que se estaba adoptando sobre la política social del menor en la Comunidad Valenciana se hacía hincapié en la necesidad de tender prioritariamente a mantener sus esferas vitales y su mundo relacional propiciando la desinstitutionalización y promoviendo el principio de la acción globalizada en el interior de los Grupos Sociales. "La política de la Generalitat sobre la infancia pivotará sobre las comunidades naturales del niño en cuanto lugar que unifica y globaliza, logra o malogra las relaciones que afectan al niño. La comunidad y la familia se convierten de este modo en lugares prioritarios de intervención" (9). Esto implica un enfoque prioritario de prevención, defensa y reinserción por lo que hará necesario establecer programas específicos en aquellos barrios o territorios donde las condiciones sociales constituyan un permanente riesgo para los menores.

La confluencia, a finales de 1986 de todas estas circunstancias; la necesidad de una acción social comunitaria en las zonas más deprimidas socialmente de algunos municipios más allá de los programas propios de los Servicios Sociales Generales canalizados por sus respectivos Equipos Sociales de Base; la progresiva implantación de los enfoques pluridimensionales, de coordinación y de participación provenientes de los Programas Europeos de lucha contra la Pobreza en los planes de acción cuya finalidad es intervenir sobre los procesos causales de la exclusión y marginación social; y la necesidad que desde la

política social del menor se establece de un trabajo específico de prevención con menores en barrios marginales.... fueron constituyendo el germen que desembocó en el planteamiento de un programa específico dentro de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana ante la marginación y ante el fenómeno de la pobreza.

"La lucha contra la pobreza pasa por la creación de puestos de trabajo, por la promoción de la salud, por la extensión de la educación, por la redistribución de la riqueza... No obstante es pertinente un programa específico de lucha contra la pobreza que promueva medidas de integración de carácter específico y articule las medidas generales con las iniciativas a escala local y autonómica" (10).



## MARCO LEGISLATIVO

La intervención social en Barrios de Acción Preferente se encuadra en el marco legislativo que con carácter general crea, implanta y ordena el sistema público de Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana (Ley 5/1989 de 6 julio, Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana; Decreto 72/1987 de 25 de mayo, Plan de Ordenación de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana; Decreto 40/1990 de 26 de febrero y Orden de 9 abril 1990, Registro, Autorización y Acreditación de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana).

Tiene su columna vertebral o eje normativo específico en el Decreto 157/1988 de 11 octubre, Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente, que más tarde es asumido como uno de los pilares troncales del Plan de Integración Social en la Comunidad Valenciana (Decreto 132/1990 de 23 julio y Orden de 11 septiembre 1990, Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana).

Asimismo esta intervención está insertada y regulada por toda la normativa técnica sectorial que afecta a sus competencias (Familia, Infancia y Juventud; Fomento de Empleo; Tercera Edad; Minusválidos; Drogodependencias; etc.), a la regulación sobre planes de Coordinación y sobre Subvenciones y Ayudas, y a la normativa procedente de los organismos públicos que concurren en el Plan Conjunto (educación, sanidad, vivienda).

Junto a este marco legislativo general señalado hay que mencionar las actuaciones arbitradas por la Administración Local de acuerdo con las competencias que le son asignados por la Ley de Bases de Régimen Local y las disposiciones que cada corporación local establece para la promoción y desarrollo de estos barrios y para la coordinación interinstitucional.

## Introducción

A principios de 1987 la Consellería de Trabajo y Seguridad Social por medio de la Dirección General de Servicios Sociales y de acuerdo con algunos municipios que albergan barriadas con profundos desequilibrios sociales inician un proyecto de trabajo en estas zonas con una doble finalidad; la de establecer una labor preventiva dirigida en especial a menores en situación de riesgo social en su propio contexto vital y mantener así una labor específica en medio abierto tal como venía ocurriendo con los Delegados Comarcales del Menor pero ciñéndolos a aquellas zonas donde se concentraban los factores de riesgo; y la de promover la coordinación de los esfuerzos profesionales de las diferentes áreas que inciden en el bienestar social de una localidad y fomentar la participación de la población en el desarrollo del propio barrio entendiéndolo esta finalidad como una ampliación y una profundización de los objetivos y propósitos propios de los Equipos Sociales Base de los Ayuntamientos implicados.

Esta doble finalidad de partida posteriormente irá diversificándose y adaptándose en los objetivos específicos de cada proyecto concreto hasta configurarse como un programa de acción comunitaria.



En el momento de iniciarse este proyecto se está pasando de la fase de asunción de competencias y de una elaboración imprecisa de programas transitorios a la implantación organizativa de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana. Así, en este proceso de recepción de competencias, se crea la Sección de Acción Comunitaria en el organigrama de las Delegaciones Territoriales que trata de aplicar una perspectiva comunitaria y de carácter globalizador a las otras secciones anteriormente creadas (Familia, Infancia y Juventud; Tercera Edad; Minúsválidos) dentro del Servicio de Coordinación de Programas. Será en esta Sección donde se ubicará la gestión del programa de intervención en barrios.

A medida que se ha ido completando el proceso de transferencias (período 82-86) y va configurándose el entramado organizativo y el ordenamiento normativo de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana se perfila un modelo que se vertebra sobre dos ejes:

- el de los **Servicios Sociales Generales** desde donde se desarrollarán las intervenciones generalizadas, de atención primaria, con un carácter polivalente y que por ser el primer nivel de acceso al sistema de protección social se asignará su titularidad a los Ayuntamientos como medio de garantizar a toda la población los servicios y prestaciones básicas que las implantarán a través de los Equipos Sociales Base.
- los **Servicios Sociales Especializados** desde donde se desarrollarán las intervenciones que precisen de concentración de recursos técnicos especializados y que abarcan ámbitos extraterritoriales por lo que su titularidad corresponderá indistintamente a las Administraciones públicas o privadas con o sin ánimo de lucro.

La intervención en BAP es recogida programáticamente dentro del PEV-II, firmado a mediados de 1987, que es el primer intento serio de sistematizar los programas a desarrollar en base a una planificación integral de los Servicios Sociales. Entre las medidas a implantar por la Generalitat orientadas a paliar los efectos de la pobreza se contempla el Programa de Intervención en BAP que se enmarca en el área de los Servicios Sociales Especializados como una de las respuestas previstas ante la marginación. Las premisas de este programa son:

"la política social, para ser eficaz en el tema de la pobreza necesita introducir distintos niveles de gravedad, distribución territorial y grupos de mayor vulnerabilidad con el fin de priorizar y diversificar objetivos... En primer lugar declarando las zonas de deprivación relacionados objetivamente con los indicadores socio-económicos que permitan intervenir en los barrios y zonas rurales con mayor problemática".



Con este propósito de fondo se abre la primera declaración normativa sobre BAP con esta palabras:

"Hay en la Comunidad Valenciana algunos barrios creados por iniciativa del MOPU para acoger a colectivos procedentes de focos de chabolismo, inmigración con fuerte componente de marginación por razones de etnia, delincuencia habitual, etc., que presentan fenómenos de desestructuración social graves... La crisis económica ha favorecido la aparición de la "pobreza urbana" en estos asentamientos sociales.

A estos barrios los declaramos de **Acción Preferente** dado que se concentran en ellos la problemática social más aguda que constituye el objetivo básico de los Servicios Sociales.

Con la metodología propia del trabajo social y profundizando la experiencia de los Servicios Sociales Base que constituyen el gozne sobre los que gira la asistencia primaria municipal se pretende crear de ellos unos Equipos Sociales de Base como unidades polivalentes de intervención en el ámbito reducido de dichos barrios".

Los objetivos de la intervención señalados se amplían de los propósitos iniciales hacia una perspectiva de cambio y desarrollo social, de promoción y fomento de las condiciones generales y de dinamización de la vida comunitaria. Se desprende, de esta manera, una orientación plenamente comunitaria que trata de acoger, aún tímidamente y sin fuerza normativa- los principios y recomendaciones de la práctica en programas de lucha contra la pobreza y la marginación tales como la coordinación de recursos, la participación de los afectados, la integración de las intervenciones específicas dentro de las políticas de desarrollo local, etc.

Ya se plantea, en esta primera declaración programática, la necesidad de instrumentar y hacer operativos los canales de participación y de coordinación entre las iniciativas sociales y municipales y los recursos dependientes de distintas instituciones públicas (educación, vivienda, sanidad, trabajo, servicios sociales). Necesidad que posteriormente desembocará en el Decreto 157/1988 de 11 octubre.

El mismo enfoque plasmado en el PEV-II es asumido dentro de la Política Social del Menor en la Comunidad Valenciana en cuyo "Libro Blanco" publicado en el mismo año 1987 se incluyen los "Equipos Sociales de Base en los BAP" entre los programas de prevención, añadiendo al esquema unos indicadores metodológicos.

### **El Acuerdo que engarza los BAP con los Programas Europeos**

Con la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986 se despliegan los mecanismos destinados a articular la asistencia y la cooperación tanto técnica como financiera de proyectos y programas.

Así en 1987 se firma el "Acuerdo de 7 de septiembre de 1987 del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se aprueban Convenio y Contrato para la adopción de acciones de lucha contra la pobreza" por el que se incluye (entre los 16 programas aprobados a España) el proyecto de la Generalitat de intervención en zonas de atención preferente en el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (aprobado en el 84 y vigente hasta el 88) y se obtiene financiación y transferencia técnica, por medio del Programa Piloto para Situaciones de Necesidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para los proyectos de "los Palmerales-Elche"(incluido y financiado en el II Programa), "Barrio 613 viviendas-Burjasot" y "Barrio Polígono Acceso Ademuz/La Coma-Paterna" (financiados por la Dirección General de Acción Social del Ministerio).

En el caso del barrio "Los Palmerales" la financiación consistió en un 25% a cargo del Programa de Pobreza CEE, 25% por medio de la Dirección General de Acción Social y el 50% por la Comunidad Autónoma. En el caso de los dos barrios restantes la financiación fue del 50% por parte de la Comunidad Autónoma y el 50% por la Dirección General de Acción Social.

Para los años 1989 y 1990 el Ministerio de Asuntos Sociales y la Generalitat suscribieron acuerdos del prórroga del Convenio por el que se establecía una financiación al 50% por cada una de las administraciones para los tres barrios.

Este acuerdo de 7 de septiembre 1987 supone la primera referencia legislativa de los BAP y aún cuando sólo se mencionan a tres ya se ha iniciado intervenciones en otros cinco barrios:

- . Barrio San Agustín y San Marcos de Castellón.
- . Barrio San José de Xirivella.
- . Barrio Zorrilla de Torrente.
- . Barrio Mil viviendas de Alicante.
- . Barrio La Tafalera de Elda.

### **Primeras medidas de discriminación positiva**

Una de las primeras actividades legislativas cuyo objetivo fue dirigir recursos especiales hacia los BAP consistió en la "Orden de 3 mayo 1988 de la Consellería de Trabajo y Seguridad Social por la que se instrumentan medidas de Fomento de Empleo Juvenil en BAP" como desarrollo del "Decreto 57/1988 de 25 abril del Consell de la Generalitat sobre medidas de Fomento de Empleo" y que dirige un presupuesto de 100 millones de pesetas para subvencionar contratos de trabajo a jóvenes menores de 25 años como programa de actuación contra el paro juvenil existente en estos barrios.



Esta Orden, que ha ido prorrogándose en años sucesivos, tuvo una gran importancia e impacto social pero adolecía de convertirse en una medida aislada y sin articulación con otros programas que incidían en los barrios.

### **Plan Conjunto de Actuación en BAP**

La inclusión de parte del programa BAP en el II Programa Europeo fue esencial y determinante a la hora de trazar el perfil metodológico que fue adquiriendo y en el que se destacó desde el primer momento la necesidad de planes integrales y coordinados por parte de la Administración y la necesidad de posibilitar la participación y la responsabilidad de la población afectada.

A tal fin se dispuso el "**Decreto 157/1988 de 11 octubre del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente**" (DOGV 3-11-1988) donde por primera vez se señalan de forma expresa los barrios que son declarados de Acción Preferente (9 en la Comunidad; 3 en Alicante; 1 en Castellón; 5 en Valencia; añadiéndose el "Barrio Baladre de Sagunto" a la lista anterior), los procedimientos de declaración de un barrio en BAP y donde se compromete a una actuación coordinada y eficaz a cuatro Consellerías afectadas por el Plan (Cultura, Educación y Ciencia; Trabajo y Seguridad Social; Sanidad y Consumo; Obras Públicas y Transporte) así como a otras instituciones públicas (Ayuntamientos) y privados.

Ya en su introducción se señala con precisión:

"En la Comunidad Valenciana existen zonas suburbanas que viven profundas contradicciones sociales a causa del modelo dominante de desarrollo urbano y de una inadecuada planificación en los asentamientos. Por ello, sufren las consecuencias del hacinamiento, los síntomas de la desagregación, la marginación, las disfunciones del desarrollo y los efectos de las conductas delictivas.

Ante esta situación, es necesario instrumentar las medidas adecuadas que hagan posible la prevención de los procesos sociales que originan su actual desestructuración, la atención de su demanda asistencial, la promoción de recursos sociales suficientes y el control de sus propios riesgos".

La intervención en los BAP se entenderá y constituirá como un programa específico dentro de las múltiples medidas que se despliegan desde una política social comprometida en afrontar y luchar contra la pobreza, programa que tiene una estructura común y una aplicación singular dependiendo de las características particulares de cada barrio, y que se enmarca en las orientaciones y recomendaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas.



A efectos prácticos este Decreto fue esencial al crear dos órganos de coordinación; tanto el interinstitucional (Comisión de Coordinación de BAP, posteriormente modificado por el Decreto 216/1992 de 7 diciembre por el que se establecen los órganos de participación en materia de Servicios Sociales), como el de la comunidad vecinal con la Administración (Comisión Mixta de Barrio) con sus respectivos componentes y funciones en orden a conseguir una plena participación, responsabilización y unos planes de intervención desde la Administración coordinados y consensuados. De hecho, la Comisión Mixta, con todas las limitaciones que más adelante se señalan, ha sido la plataforma de discusión y participación que ha permitido un enfoque más coherente y racional en las propuestas de solución a problemas concretos y uno de los mecanismos que más ha fomentado la participación vecinal.

Estas dos características, el enfoque global por el que se pretende actuar sobre los diferentes subsistemas sociales que concurren en la fisonomía del bienestar (economía, socio-cultural, participativo, etc.) y el establecimiento de canales de participación estables en la propia gestión de la intervención social de tal manera que se facilite la sensación de control a los individuos y grupos, colocan a este Decreto en sintonía con el enfoque del Programa de Intervención Integral emanado del Programa Piloto para Situaciones de Necesidad.

Luego sólo queda profundizar en sus aplicaciones concretas y que sus aparentes virtualidades sean puestas en funcionamiento en la práctica administrativa habitual.

En este Decreto, artículo 4 punto 2, se señala como una de las competencias de la Consellería de Trabajo el crear un Equipo de Intervención en cada BAP para la implantación y extensión de las prestaciones sociales básicas. Es por ello que el trabajo en los barrios, independientemente que requiera una metodología diferenciada y adaptada a cada realidad concreta que será la que moldee y dará identidad a cada intervención, se ajusta a la "Orden 9 de abril de 1990 de la Consellería de Trabajo y Seguridad Social sobre Registro, Autorización y Acreditación de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana" que concretiza y desarrolla el Decreto 40/1990 de 26 febrero. En esta Orden se especifican las prestaciones básicas a cubrir por los Servicios Sociales Generales y los programas a través de los cuales han de implantarse estas prestaciones:

- . Programa de Información, Asesoramiento y Orientación.
- . Programa de Emergencia Social.
- . Programa de Convivencia.
- . Programa de Cooperación Social.
- . Programa de Prevención e Inserción Social.



programas que compondrán el entramado de recursos metodológicos e instrumentales por el cual se irán adoptando, implantando, modificando y desarrollando las prestaciones y servicios básicos y las propuestas de intervención concretas.

### **Los BAP como antecedente y eje del Plan de Integración**

La experiencia acumulada en la ejecución del programa BAP, en concreto su carácter específico e integral, sirve de antecedente y base al Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana (Decreto 132/1990 de 23 julio) que a su vez es uno de los pilares del Plan de Integración Social en la Comunidad Valenciana.

"Las actuaciones del Plan de Medidas se articularán en torno a los tres Programas siguientes:

- . Programa de Accesibilidad.
- . Programa de Integración.
- . Programa de Prestaciones Económicas Regladas".

El Plan Conjunto de Actuación en BAP, junto con el Plan de Erradicación del chabolismo y vivienda precaria y los programas de Fomento de Empleo para determinados colectivos, constituyen las medidas previstas en el Programa de Integración.

El programa BAP es conceptualizado como

"un programa específico de lucha contra la pobreza que promueva medidas de integración de carácter específico y articula las medidas generales con las iniciativas a escala local y autonómica".

En sus Texto Base, el Plan de Integración Social asume plenamente el carácter de **Acción Integral** del programa BAP como resultado de los posicionamientos teóricos que se tiene frente al fenómeno de la pobreza en el que se reconoce su carácter estructural y multidimensional y en el posicionamiento práctico que se tiene a la hora de afrontar los retos de la exclusión social en los que trata de abarcar la cobertura asistencial pero desplaza el acento hacia una protección activa favorecedora de la integración.

El modelo de Acción Integral pasa a ser descrito en sus principios fundamentales:

El programa de BAP aborda la lucha contra la pobreza como un proyecto de Acción integrada, no son suficientes medidas individuales sino que son necesarias estrategias de intervención sobre grupos sociales, y particularmente sobre aquellos barrios en los que se concentran.

- 1.- Está suficientemente probada la eficacia y la pertinencia que la **acción integrada** tiene para el abordaje de la marginalidad.

La Acción integrada es en primer lugar una perspectiva para la intervención, que en lugar de orientarse exclusivamente a individuos, se orienta a toda la población que vive en el barrio y por otra parte, considera las múltiples necesidades de la población de manera articulada: educación, cultura, vivienda, orden público, trabajo, empleo.

En consecuencia, la acción integrada es siempre multidimensional; afecta a toda la población que reside en el barrio y a todos los frentes de sus diferentes necesidades.

- 2.- La Acción integrada implica necesariamente a toda **la población no solo como sujeto que recibe servicios o prestaciones, sino también como agente básico en su propio desarrollo**. Solo la implicación de los diferentes colectivos que componen la realidad social de un barrio se muestra idóneo en la lucha contra la pobreza. sólo de este modo se pueden evitar la dependencia y asistencialismo.

Si la intervención no produce una autonomía comunitaria capaz de crear las redes de convivencia y de fortalecer los puntos débiles de la cooperación, se quedará siempre en una acción puntual y sin futuro. Allí donde la intervención tiene éxito aparece una multitud de iniciativas sociales que están protagonizadas por el propio barrio; asociaciones de vecinos, consejos escolares, comités de defensa de la salud, de consumo...

- 3.- Los programas de intervención en los Barrios de Acción Preferentes desarrollan todas sus virtualidades cuando logran **el compromiso de las distintas Administraciones**.

Allí donde se ha logrado un compromiso inequívoco del Ayuntamiento en el que está ubicado el barrio, los resultados han sido extraordinarios. La intervención en dichos barrios es también un compromiso autonómico que desarrolla de este modo las competencias exclusivas en el campo de la asistencia y de los servicios sociales, de la sanidad y de la educación.

- 4.- Si los dos agentes básicos de la intervención son la población con sus respectivas organizaciones y las Administraciones Públicas, el éxito del programa estará en **la colaboración entre ambas instancias**.

Plantear los compromisos de las Administraciones Públicas en contraposición con las iniciativas sociales es un grave error. Pero también lo contrario, los programas de redistribución no pueden hacerse al margen de los compromisos estatales.



La intervención de los Barrios está dando buenos resultados sobre la premisa de la implicación de las Administraciones y de las iniciativas sociales que se concreta en las ayudas y subvenciones para el fomento de sus actividades, y en la voluntad de mantener la descentralización de la gestión y la unidad de responsabilidades.

5.- Por esta razón, la Acción integrada implica necesariamente **la coordinación**. La lucha contra la pobreza es una tarea y un desafío que implica a todas las Administraciones Públicas, a las Entidades Privadas y a las organizaciones sociales, para lo cual se han articulado plataformas de debate y de cooperación, a través de las Comisiones Mixtas.

6.- Las medidas que se implantan en el Barrio tienen un **carácter complementario**. No pueden sustituir ni suplir las medidas ordinarias de promoción de empleo, de promoción de la salud, de promoción de las viviendas sociales, que están orientadas al conjunto de la población.

El programa para la inserción nace integrado en los sistemas ordinarios de las prestaciones sociales. No resulta idóneo construir un sistema paralelo de atención a los marginados y otro de atención a la población en general. Las estrategias están orientadas a fomentar el acceso a los recursos ordinarios, a través de medidas compensatorias y discriminaciones positivas, pero siempre en el contexto de la normalización y de la incorporación a los sistemas ordinarios.

Este carácter integral del Plan Conjunto BAP ha provocado que las actuaciones sectoriales de las distintas Consellerías implicadas en él se hayan adecuado a los objetivos de éste y así en sus respectivas normativas se ha asumido esta perspectiva compensatoria y de discriminación positiva, adaptando los recursos a las condiciones y características especiales de estas zonas (creación de los centros CAES, criterios de valoración en convocatorias de becas escolares, convocatorias de cursos de formación, etc.).

### **Limitaciones del marco legal**

Sin embargo la complejidad y conflictividad social de los barrios cuya dinámica interna se caracteriza por su intensa variabilidad y por su gran dependencia de los sistemas protectores y mecanismos integradores promovidos desde los organismos públicos, ponen al descubierto las limitaciones de este marco normativo donde se ubica la intervención en los BAP.

La limitación más destacada proviene del alcance del Decreto 157/1988 de 11 octubre ya que es la fuente normativa en la que se basa el propósito de coordinación institucional necesaria para alcanzar el carácter integrado en la intervención.



Este Decreto del Consell de la Generalitat, rubricado por cuatro Consellerías al estar promovido por medio de la Dirección General de Servicios Sociales y al atribuírsele a ésta todas las funciones de coordinación de las Comisiones previstas provoca un sesgo que en la realidad se traduce en una situación muy característica; la de que depende del interés e iniciativa de los Servicios Sociales el funcionamiento de estas Comisiones participando los demás órganos institucionales a instancia de estos y de forma casi subsidiaria. Este hecho dificulta que se pase de una mera coordinación en aspectos puntuales a una verdadera integración de las políticas sectoriales en proyectos comunes de desarrollo y de lucha contra la pobreza.

A esto hay que añadir el poco protagonismo e iniciativa que se da a los Ayuntamientos desde el Decreto siendo estos los goznes donde se anclan todas las intervenciones. El Decreto se basa esencialmente en las responsabilidades de las cuatro Consellerías afectadas por el Plan sin tener casi en cuenta que el éxito de estas intervenciones depende en gran medida de la disposición, iniciativa e interés de los propios Ayuntamientos.

En cuanto a la plataforma de coordinación y de participación previstas (Las Comisiones Mixtas) que juegan un papel primordial en el planteamiento de los problemas y en la búsqueda de alternativas, con el tiempo pierden toda su capacidad al instaurarse unas prácticas que distorsionan plenamente sus objetivos ya que aún cuando el Decreto señala expresamente los miembros que han de constituir estas Comisiones, en la realidad se impone la delegación de funciones y la ausencia por lo que estos se han visto afectadas de tal forma que han perdido su capacidad resolutoria y de toma de decisiones y competencias, por lo que este órgano ha perdido parte de la confianza otorgada en su principio por las asociaciones y movimientos vecinales y de las instituciones privadas representadas. Estas prácticas ponen de manifiesto y descubren la distinta voluntad e interés manifestada por los distintos organismos representadas a la hora de coordinar esfuerzos y de asumir planteamientos consensuados y generales, esto es, de sentirse afectados por el Plan Conjunto BAP.

Estas distorsiones y el "agotamiento" propio de su mecanismo de coordinación afectan a su temporalidad optándose por la modalidad de convocatoria cuando un tema o un grupo de temas por su importancia o sus posibles implicaciones requieren de la audiencia de la Comisión.

Sobre el Plan de Integración está por hacerse una valoración de su oportunidad, del alcance y del impacto de las medidas que contempla y, lo que también es importante, de la articulación e interrelación de estas medidas y de sus mutuas influencias e interdependencias. En todo caso, se pone de manifiesto la falta de coordinación en la ejecución de las medidas legislativas (BAP, Fomento de empleo, PIS...) por lo que muchos recursos, sobre todo económicos, no alcanzan toda su potencialidad y no consiguen los objetivos perseguidos.



## APORTACIONES METODOLOGICAS

### Rasgos generales del programa

"La pobreza debe considerarse como un sistema complejo de aislamiento y desventaja que afecta a todos los aspectos de la existencia" (1).

"El Programa BAP aborda la lucha contra la pobreza como un proyecto de Acción Integrada".

Con esta declaración, recogida en el Texto Base del Plan de Integración Social, se define el marco metodológico y se identifica el modelo de intervención donde se pretende situar el Plan Conjunto BAP. Queda así fijado y enraizado en los esquemas de un planteamiento teórico-práctico preciso que más allá del debate propio de las distintas corrientes sociológicas y posicionamiento ideológicos se entronca con las orientaciones y recomendaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas en base a las conclusiones de los Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza que sirve de crisol a planteamientos diversos, y con la amplia reflexión emanada de las distintas estrategias y experiencias concretas de la lucha contra la marginación que se tienen en las diferentes Comunidades Autónomas.

Los rasgos más sobresalientes de este planteamiento que figuran como trasfondo conceptual y de conocimiento que informará e inspirará la posterior toma de decisiones consisten en :

- . una consideración del **carácter estructural** de las situaciones y, sobre todo, de los mecanismos que provocan la exclusión social. "Por encima de la diversidad de las situaciones nacionales, los debates presentan la característica común de que subrayan el carácter estructural del fenómeno que conduce a que se instaure en el cuerpo social un mecanismo que excluye de la vida económica y social y de la participación de la prosperidad a una parte de la población" (2).
- . este carácter implica una perspectiva muy determinada. "La exclusión social es una **realidad multidimensional**, por lo que su extensión también se explica por las insuficiencias o fallos de los servicios que se ofrecen o de las políticas existentes en materia de educación, de formación, de protección social, de salud o de vivienda. Estas insuficiencias o fallos suelen tender a acumularse tanto a nivel personal como de los territorios, encadenándose en procesos interdependientes de modo que sería ilusorio pretender luchar contra la exclusión social limitándose a una sola de sus dimensiones" (3). De modo que "la necesidad de una estrategia multidimensional guarda estrechísima relación con la forma que reviste el fenómeno que se persigue combatir: si la pobreza es multidimensional, la acción habrá de serlo también para surtir efecto" (4).



el concepto y la perspectiva de la multidimensionalidad conlleva al de **estrategias pluridimensionales integradas** que tratan de emplazar las actuaciones y las intervenciones en planteamientos globales y complementarios, "la experiencia... ha señalado la necesidad de medidas que integren todas las dimensiones del fenómeno de la pobreza. Esta integración deberá realizarse a través de una coordinación de las políticas y medidas de los distintos organismos públicos y/o privados, orientada hacia el desarrollo de la autonomía que constituye la base de la reinserción social" (5).

asimismo, esta perspectiva supone y "requiere la **cooperación y participación** de todos los actores claves que incluye desde los organismos públicos, las organizaciones no gubernamentales, organismos semipúblicos... hasta los grupos de población afectados que se considera esencial para la aplicación de las acciones eficaces" (6).

Estos elementos y rasgos distintivos de una Acción Integrada, a los que se podría añadir "la necesidad de **concentrar** los esfuerzos al mismo tiempo sobre zonas territoriales y sobre categorías específicas de temas estratégicos durante varios años" (7) exigen una serie de compromisos institucionales claramente definidos y precisan particularizarse en intervenciones y actuaciones estrictamente acotadas y delimitadas en un alcance propio y específico.

Este encuadre del programa BAP tiene, necesariamente pues, un carácter **complementario** de otros programas y de todas las medidas y sistemas de protección y reinserción social.

Todos estos rasgos tan genéricamente señalados responden a la nueva concepción que se va abriendo tras el intenso análisis de la situación sobre la pobreza que se viene realizando en las últimas décadas. El surgimiento de una nueva comprensión del problema a partir del punto de inflexión que han supuesto los numerosos estudios de los años 70 y 80 en el contexto de las crisis económicas y de la emergencia de la "nueva pobreza", su delimitación y precisión cada vez más exhaustiva tanto en su cuantificación como en su caracterización, clasificación y localización así como la profundización en el análisis de los mecanismos y procesos generadores y en los dinamismos sociales donde se inserta han persuadido de que los enfoques de acción deberán ser a la vez necesariamente políticos y globales y necesariamente específicos y sectoriales, y que afectan tanto a los poderes públicos como a la iniciativa y cooperación social.

Este enfoque sólo es posible desde una voluntad política y un conciencia social en los que las políticas económicas y sociales estén realmente integrados, sean niveladoras y se inspiren en un propósito de lucha contra las desigualdades, "... la



pobreza como tal debe ser combatida en todas sus causas y en todas sus consecuencias, ya que se trata de una injusticia que no puede aceptar una sociedad basada en principios y valores humanistas." (8). Sin esta finalidad de construir una "sociedad accesible" y de afrontar la desigualdad social en el interior de una sociedad no sería posible un ordenamiento político y jurídico justo y no sería posible un enfoque integral.

Dentro del ámbito de la Comunidad Valenciana el Plan Conjunto BAP es uno de los intentos y una de las experiencias más significativas entre las que han tratado de entroncarse en esa perspectiva y en esos planteamientos. Experiencia que ha tratado de recoger esta orientación en sus fundamentos normativos sin los cuales no podría haber alcanzado tal pretensión.

### **Un comienzo impreciso**

Sin embargo este planteamiento tan general que ha tratado de recogerse en la normativa y en las orientaciones metodológicas no ha sido siempre el mismo ni tiene una traducción o aplicación igualitaria y automática en los proyectos concretos. El cúmulo de herramientas teórico-conceptuales y de instrumentos metodológicos provenientes de esta corriente ha forjado el chasis metodológico y ha servido de horizonte en la planificación, pero una de las características esenciales del Plan Conjunto BAP que consiste en su implantación en proyectos particulares requiere una adaptación a las condiciones y situaciones específicas (todos los elementos constitutivos de un barrio son elementos dinámicos que configuran realidades sociales históricamente cambiantes y diversas) que convierte este armazón metodológico en un principio inspirador que acaba adquiriendo una fisonomía y un perfil muy particular.

En su origen se parte de un planteamiento inicial de contornos imprecisos que busca su fundamentación en la reflexión y evaluación que en 1986 se realiza sobre el papel y las funciones de los Delegados Comarcales del Menor (DCM) y de la teorización que en esos momentos se está haciendo sobre la finalidad y los objetivos a cubrir por los Equipos Sociales de Base (ESB) en plena fase de implantación y consolidación, que concluyen con la necesidad de adscribir un gran número de tareas profesionales desempeñadas hasta ese momento por los DCM a los Servicios Sociales Generales con el fin de unificarlos con el resto de los sectores poblacionales. En concreto las funciones referidas a información, orientación y asesoramiento sobre recursos, tramitación de ayudas y subvenciones de la Dirección General de Servicios Sociales, organización y gestión de la ayuda a domicilio, etc.



Esto coincide, también, con el inicio de una nueva orientación que se pretende dar al trabajo en las Residencias Comarcales de atención al menor que incluye un seguimiento familiar y educativo en el medio habitual de los menores acogidos.

Al mismo tiempo que gran parte de las tareas que desarrollaban los DCM pasan a ser función de los ESB y que las Residencias Comarcales tratan de implicarse más en los contextos sociales de los menores, se estima necesario un enfoque preventivo y un tratamiento y seguimiento del menor en medio abierto más especializado y concentrado en aquellas zonas especialmente deterioradas socialmente. Y se estima, asimismo, necesario que en estas zonas haya una intervención diferenciada de los ESB.

Esta confluencia de valoraciones hace que se plantee una intervención específica y localizada en los barrios más deprimidos económica y socialmente donde se concentran factores de riesgo para los menores y donde convergen con mayor intensidad los mecanismos de reproducción y mantenimiento de la pobreza y de la marginación, aún cuando ésta se conceptualizara en principio de términos meramente cuantitativos de dirigir mayor número de recursos y prestaciones planteando "la intervención en barrios marginales como una dotación masiva de recursos asistenciales, considerando únicamente aspectos parciales del fenómeno de la marginación social colectiva, sin entrar casi en absoluto en la propia dinámica psicosocial de la población" (9).

Surge así la experiencia de los BAP como una necesidad de dirigir ciertos esfuerzos más específicos de actuación a unas zonas especialmente caracterizadas por sus condiciones de marginación social desde los programas de Servicios Sociales cuya finalidad es la de paliar los efectos de la pobreza.

Los primeros barrios son elegidos en base a los datos obtenidos de los estudios sobre la depresión social en la Comunidad Valenciana, de la experiencia directa en la relación y colaboración entre la Dirección General de Servicios Sociales y los Ayuntamientos a la hora de evaluar y cuantificar las necesidades sociales susceptibles de programas y prestaciones básicas de Servicios Sociales y de la experiencia previa de los DCM en su constatación de las zonas con mayor incidencia de casos. Esta iniciativa parte del Gobierno autónomo, en concreto por parte de la Dirección General de Servicios Sociales, por su voluntad de iniciar proyectos muy específicos en zonas muy delimitadas y caracterizadas por sus condiciones de marginación social por lo que es recibido con cierto recelo, e incluso rechazo, por los Ayuntamientos implicados en un programa complejo sin tener una responsabilidad y una gestión directa.



Se inicia la intervención a principios de 1987 en ocho barrios destinando a ellos trabajadores sociales (educadores en su mayoría) por parte de la Dirección General de Servicios Sociales y negociando con los Ayuntamientos involucrados planes de colaboración y coordinación.

Durante 1987 los Equipos recién creados tienen plena autonomía en su adaptación y ubicación en los barrios considerándose una fase de "inmersión" sin unas pautas claras ni unos guiones programáticos precisos. Se aplican, sin hacerlo como fruto de una teorización previa sino como única posibilidad metodológica, elementos y planteamientos del modelo "investigación acción" por medio del cual se van elaborando propuestas de actuación muy concretas en áreas muy determinadas a partir de ir detectando necesidades objetivables y modificando su oportunidad o viabilidad por los efectos inmediatos. "El momento de observación y conocimiento del barrio será necesario incorporarlo como un primer momento de la intervención, evitando considerar una etapa previa dedicada exclusivamente a la investigación" (10).

Sin embargo este enfoque, que se agotaba en intervenciones muy escuetas tenía su limitación en la dificultad de tender hacia planteamientos más globales y se evidenciaba así el escaso alcance del propio modelo del que implícitamente se partía ya que sólo se detecta y reconoce aquello sobre lo que se puede actuar que puede ser o no lo más importante pero que en ningún caso es lo esencial o determinante.

En este primer año se teje, pues, una serie de actuaciones inconexas que buscan un punto de articulación y un procedimiento de incardinación con los demás programas llevados por los respectivos Ayuntamientos y con los llevados, a su vez, por la Dirección General de Servicios Sociales. Ya desde el principio se pone de manifiesto el ámbito comunitario de la intervención y la necesidad de organizar y pautar cauces de coordinación con los distintos organismos públicos (sanidad, educación, vivienda, ...) e instituciones (asociaciones vecinales, parroquias, ...) que actúan en los mismos barrios.

#### **Características generales**

Para establecer e implantar los Servicios Sociales en cada barrio como recurso que sirve de referencia y "enlace" destaca la necesidad de :

- un proceso continuo de **conocimiento de la realidad social** caracterizada esencialmente por su complejidad y su conflictividad; la detección de las demandas/necesidades más relevantes; el conocimiento y la colaboración con los demás organismos públicos presentes, ...

- un proceso de **elaboración continua de actuaciones concretas** para alcanzar objetivos en función de las valoraciones de las situaciones particulares de cada barrio.
- un proceso de **despliegue de programas** que vayan consolidando áreas de trabajo que sirvan de referencia a la población y que trasladen las funciones de los ESB a estas zonas.

Desde el primer momento se da una clara distinción en los objetivos y finalidad última de la intervención según los barrios destacando tres horizontes:

- 1.- una intervención en aquellos barrios cuya constitución y conformación en su totalidad por chabolas o infraviviendas consiste en asegurar un proceso de realojo de la población no dirigiendo o reclamando recursos o servicios a consolidar (Centro Social, SAD, ...). El objetivo último es la desaparición física del barrio tras haber asegurado el realojo adecuado a la población y haber potenciado las redes de integración en las zonas de realojo (ejem. Barrio Zorrilla de Torrente, Barrio San José de Xirivella, ...).
- 2.- la intervención en aquellos barrios constituidos en su totalidad o en gran parte por viviendas sociales y que son considerados zonas urbanas a consolidar y a regenerar. Para ello se atraen y reclaman recursos que vayan formando y afianzando una red de medidas y servicios suficientes y que los articule y equipare con sus respectivos núcleos urbanos (ejem. Barrio 613 viviendas de Burjasot, Barrio La Coma de Paterna, ...).
- 3.- intervenciones que contemplen los dos objetivos; el de consolidar zonas del propio barrio y el de erradicar otros cuya degradación urbana y arquitectónica lo aconsejan (ejem. Barrio los Palmerales de Elche, Barrio Mil Viviendas de Alicante, ...).

Esta finalidad última de las intervención condiciona radicalmente la orientación metodológica y la programación de las actuaciones.

Asimismo, de este primer contacto con los barrios se pone de manifiesto una serie de factores que según su interacción van a dar un perfil diferenciado a cada proyecto:

- **el grado de compromiso e implicación** conseguido entre la administración autonómica y los Ayuntamientos. Aún cuando en líneas generales pueda existir un consenso su concreción en un programa común es complejo y ponen de manifiesto intereses y ritmos diferentes.



- . **el grado de vertebración de la comunidad** y sus dinamismos internos. Esta es una de la variables de más difícil análisis y predicción.
- . **la configuración territorial** del barrio (su alejamiento-cercanía del núcleo urbano, su fisonomía urbana-arquitectónica, su historia previa, ...).
- . **la configuración poblacional** del barrio (su composición demográfica, su procedencia, años de asentamiento, etnia, tareas y capacitación profesionales, ...).
- . **los recursos sociales disponibles** tanto dependientes de organismos públicos como privados (su implantación e irradiación, su consolidación financiera, ...).
- . **los equipos profesionales** (su composición, su preparación, su motivación, su enraizamiento con los departamentos municipales, ...).

Factores que, interrelacionados a su vez con el marco económico de las comarcas donde se ubican y las políticas de desarrollo generales, han dado la identidad de cada intervención.

#### **Una acción comunitaria**

En el año 1988 se dan una serie de orientaciones recogidas tanto en el PEV-II como en la Política Social del Menor donde se apuntan algunos objetivos generales que van abriendo más claramente la intervención al ámbito comunitario y apuntan hacia la coordinación del recurso en el espacio del bienestar social. Se insiste en una doble consideración a la hora de dar identidad a los equipos y al mismo programa BAP; "los equipos cubrirán en sus respectivos barrios, aquellos objetivos que son propios de los ESB, y en este sentido estarán en estrecha relación con el equipo municipal hasta llegar a considerarse una prolongación de los mismos" (11) aún cuando luego se le propongan y asignen objetivos específicos. Estos son de una gran amplitud y vaguedad y actúan más como consignas: "dinamizar la realidad humana, social y cultural del barrio"; "creación de una conciencia social crítica que fomente la participación", "generar confianza en las posibilidades reales de los ciudadanos"... Con estas indicaciones tan genéricas se proponen algunas estrategias en las que se asume un papel de nexo de todas las intervenciones que actúan en cada barrio, "es fundamental que el programa sea un lugar de convergencia de cuantos proyectos existen actualmente en el barrio" (12) y se sigue dando autonomía a los Equipos para que elaboren estos programas contextualizándolos y adaptándolos a las situaciones particulares.

Estas programaciones se realizan en unos momentos en los que se están definiendo todavía las prestaciones básicas en el marco de los Servicios Sociales Generales y en los que todavía no hay una concertación igualitaria según municipios por lo que se trabaja sobre necesidades sociales observadas pero sin programas establecidos para darles respuestas. Se empieza a estructurar la intervención a partir de dos ejes:

- . a partir de segmentos de población con necesidades específicas: menores, minorías étnicas, mujeres, tercera edad, desempleados, etc.
- . a partir de áreas de intervención con significación propia; información y asesoramiento, protección social, vivienda-urbanismo, dinamización social, fomento de empleo, educación, sanidad, etc.

donde aún sigue teniendo una importancia primordial las actividades concretas sin llegar a configurar unos planes globales y articulados. Se tiende a propiciar un trabajo coordinado tanto con los organismos públicos como con los privados.

Se señala con insistencia la necesidad de pasar de una fase de voluntarismo de coordinación institucional en aspectos puntuales a una fase programática y regulada. Se pide desde las distintas programaciones coherencia administrativa y planes globales en base a una acción social integral. Se apunta en la dirección de que los Servicios Sociales en sus programas más directos de abordaje de la problemática de la marginación social y de lucha contra la pobreza no ha de entenderse como un "apéndice" de una determinada política económica y social sino que "todas las políticas sectoriales de carácter básico (educación, trabajo, sanidad, protección social, economía, justicia, vivienda, etc.) deben contener en sus planteamientos estratégicos y estructurales la lucha contra las desigualdades"(13).

Estas necesidades claramente evidenciadas desde una acción comunitaria acabarán siendo el elemento inspirador que desembocará en el Decreto 157/1988 de 11 octubre.

Con la firma del acuerdo por el que se incluía el proyecto BAP en el II Programa Europeo se obtuvo una financiación que permitió ampliar y reforzar varios Equipos profesionales y se empezaron a asumir orientaciones vigentes en los Programas Europeos que iban en la misma dirección que la necesidad evidenciada en la práctica de una acción integral.



La financiación obtenida por medio del acuerdo también permitió que se apuntaran ya posibilidades de ir preveyendo estructuras de trabajo más complejas: Centros Sociales desde donde llevar la atención asistencial, la tarea informativa y desplegar las iniciativas de dinamización social; itinerarios de inserción socio-laboral en base a centros de formación ocupacional o talleres de inserción, etc.

A partir de la aprobación y entrada en vigor del Decreto 157/1988 de 11 octubre se abre una nueva perspectiva de trabajo que conseguirá toda su capacidad y eficacia a partir de la constitución de las Comisiones Mixtas a principios del año 89 y de su regular funcionamiento. Estas Comisiones se apuntan como verdaderas plataformas de participación de los movimientos vecinales y de las diversas organizaciones que trabajan en los barrios y de discusión y búsqueda de alternativas tanto de los problemas de fondo como de los concretos e inmediatos que se van planteando con las administraciones implicadas.

Es asimismo un mecanismo de consenso y cooperación entre las distintos organismos públicos en sus propuestas de cara a los barrios. Se consigue, por medio de estas Comisiones, el propósito inicial de convergencia de proyectos a que se convoca desde los Servicios Sociales. Y serán, estas Comisiones Mixtas de cada barrio las que hagan el diagnóstico y la priorización de las necesidades, propongan la ejecución de medidas y designen responsabilidades.

En 1989 existe un intento de unificar las distintas intervenciones específicas de Servicios Sociales sobre un guión programático en el que se trata de ir ordenando las prestaciones básicas en correspondencia con programas que tratan de responder o cubrir necesidades cuya clasificación tipológica ya ha sido codificada desde los Servicios Sociales Generales. Se parte, pues, del concepto de necesidad social y se señalan los de subsistencia, información, accesibilidad, convivencia, cooperación y participación y reinserción. Cada una de estas necesidades ha de ser abordada a partir de una serie de subprogramas donde se concentran las prestaciones y recursos disponibles desde los Servicios Sociales.

Con la finalidad de una mayor operativización y de posibilitar una auténtica evaluación-valoración de las acciones concretas contempladas en los subprogramas se apela a unos indicadores objetivos de partida, a medidas mensurables y a recursos fácilmente identificables y cuantificables. Se persigue pasar de unos objetivos muy genéricos y abstractos a unos objetivos que puedan evaluarse.



Este intento de implantar un esquema programático (antecedente inmediato de la Orden 9 de Abril de 1990) permitió una cierta unificación en las propuestas de los distintos Equipos aún cuando contenía dos incorrecciones que dificultaron su desarrollo; por un lado se trataba de establecer una correlación entre necesidades y subprogramas cuando ésta no es biunívoca y el despliegue de prestaciones y recursos era muy variable, y por otro lado, por mucho que la clasificación tipológica de las necesidades pretenda ser exhaustiva "el concepto de necesidad social adoptado explícita o implícitamente, se corresponde con aquello que desde el área de Servicios Sociales correspondiente se concibe y se oferta" (14) por lo que se cae en el error de ajustar la realidad a los planteamientos previos y no a la inversa.

### Configuración del modelo

Es en 1990 cuando se da la confluencia de tres factores que serán los que impulsarán el programa BAP hacia la configuración de una intervención social integrada desde donde se podrá obtener su contribución específica a la lucha contra la exclusión social.

- 1.- por un lado se recogen las resoluciones del II Programa Europeo (84-88) en los que se saca conclusión sobre todos los proyectos y se decide "prolongar e intensificar las medidas específicas" y se determina la implantación de un nuevo programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos en el que se acepta plenamente el principio de **multidimensionalidad** que "tiene su origen en la evidencia de que la exclusión social y la pobreza son complejos y multiformes y proceden de causas a la vez económicas y sociales. Dicho principio postula que las acciones necesarias deben, por lo tanto, esforzarse por proponer, de manera coherente y global, procesos de integración teniendo en cuenta todos los ámbitos de la existencia y de las poblaciones interesadas. Este principio de multidimensionalidad también se ha impuesto como un auténtico desafío para los proyectos. En efecto, implicaba la búsqueda de coherencia y la sinergia de las acciones, más que la multiplicación de iniciativas dispersas y sólo yuxtapuestas" (15) y haciendo hincapié en "las estrategias que persiguen a la vez la integración económica y la integración social de las poblaciones más desfavorecidas, basadas en la **cooperación** de las instituciones públicas y privadas y llevadas a cabo con la **participación** de las poblaciones interesadas" (16). Esta orientación recogida en Pobreza 3 y en el que se insertará como programa asociado el Barrio 613 viviendas de Burjasot, mediante el proyecto de talleres de integración socio-laboral, integrados en la iniciativa Comunitaria HORIZON, informará y modelará los planteamientos de intervención en todo el programa BAP.



2.- por otro lado la promulgación del Plan de Ordenación de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana que viene a clarificar y regular el sistema de prestaciones que gira en torno a la atención primaria de competencia municipal y que servirá para aclarar las bases programáticas de los servicios sociales afectados a las características y condiciones propias de cada barrio. "Esta normativa ha jugado un claro papel delimitador de los campos de actuación, o mejor dicho, de las competencias municipales definidas de manera operativa, tanto en un diagnóstico general de las necesidades básicas, como de los diseños de los servicios que parecen más válidos en la satisfacción de los usuarios y en la disponibilidad de recursos de las administraciones. Este marco legal, organizativo y conceptual, queda a disposición de los propios ayuntamientos y de los técnicos que trabajan en ellos para que sea completado con propuestas diseñadas a medida de cada caso y ejecutados según esté estructurada la red local de dispositivos de intervención sociales (17).

A partir de este Plan los Equipos de intervención desarrollarán su acción dentro del entramado que componen los cinco programas establecidos para implantar las prestaciones básicas:

- . Información asesoramiento y orientación.
- . Emergencia social.
- . Convivencia.
- . Cooperación social.
- . Intervención para la prevención e inserción social.

3.- y por último, la promulgación también ese año 1990 del Plan de Integración Social en la Comunidad Valenciana donde el programa BAP viene a constituirse en uno de los ejes troncales del Programa de Integración, y en el que se configura como una medida dentro de una diversidad de medidas articuladas cuyo objetivo es plantear una acción global e integral de lucha contra la pobreza.

El Plan, que se estructura a través de tres Programas: de Accesibilidad ("que pretende garantizar mediante una actuación pública promocional el acceso a los sistemas ordinarios de protección de aquellos colectivos que mayores dificultades presentan"); de Integración ("para fomentar la incorporación de estos colectivos mediante medidas de carácter socio-laboral"); y de Prestaciones Económicas Regladas ("de carácter transitorio, que garanticen los mínimos vitales de aquellas personas o unidades de convivencia con dificultades de subsistencia").

Junto con estos tres factores se encuentra la dirección que el programa BAP está tomando a partir de la ejecución y desarrollo del Decreto 157/1988 de 11 octubre a partir de las Comisiones Mixtas de cada barrio.

A partir de este momento el programa BAP adquiere su fisonomía propia y empieza a desplegar sus virtualidades y sus capacidades configurándose como un proyecto de Intervención Social Integral cuyo modelo se vertebra sobre cuatro aspectos fundamentales:

- **"Coordinación;** cuyo objetivo es la integración de las acciones de las instituciones, los profesionales y los afectados y su traducción en una acción globalizadora. La coordinación debe plantearse en el diseño de cada proyecto como un objetivo fundamental.
- **Participación de los afectados;** el afectado debe ser un sujeto activo del programa y no su mero receptor.
- **Coparticipación interinstitucional;** que ha de darse en el consenso de un marco único pactado por las distintas instituciones de un espacio social en la que cada una de las partes ha de asumir su responsabilidad institucional. Se dan tres niveles; local (Ayuntamientos), autonómico (regido por estrategias de intervención regional) y estatal/internacional (dirigidos a la consecución de unos niveles de protección, actuaciones innovadoras, ...).
- **Integración en la política regional y local,** se ha de partir de un conocimiento político-administrativo del espacio social así como del desarrollo que las políticas sociales regionales han alcanzado con respecto al objeto de intervención" (18).

Es desde este marco metodológico en el que se inserta el Plan Conjunto de Actuación en BAP desde donde se han ido desarrollando propuestas muy concretas de intervención para cada barrio a partir de las condiciones y circunstancias específicas y que han posibilitado, según cada barrio, profundizar más en uno o en otro elemento.



A partir de este momento el programa BAP adquiere su fisonomía propia y empieza a desplegar sus virtualidades y sus capacidades configurándose como un proyecto de Intervención Social Integral cuyo modelo se vertebra sobre cuatro aspectos fundamentales:

- **"Coordinación;** cuyo objetivo es la integración de las acciones de las instituciones, los profesionales y los afectados y su traducción en una acción globalizadora. La coordinación debe plantearse en el diseño de cada proyecto como un objetivo fundamental.
- **Participación de los afectados;** el afectado debe ser un sujeto activo del programa y no su mero receptor.
- **Coparticipación interinstitucional;** que ha de darse en el consenso de un marco único pactado por las distintas instituciones de un espacio social en la que cada una de las partes ha de asumir su responsabilidad institucional. Se dan tres niveles; local (Ayuntamientos), autonómico (regido por estrategias de intervención regional) y estatal/internacional (dirigidos a la consecución de unos niveles de protección, actuaciones innovadoras, ...).
- **Integración en la política regional y local,** se ha de partir de un conocimiento político-administrativo del espacio social así como del desarrollo que las políticas sociales regionales han alcanzado con respecto al objeto de intervención" (18).

Es desde este marco metodológico en el que se inserta el Plan Conjunto de Actuación en BAP desde donde se han ido desarrollando propuestas muy concretas de intervención para cada barrio a partir de las condiciones y circunstancias específicas y que han posibilitado, según cada barrio, profundizar más en uno o en otro elemento.

## ALCANCE DEL PROGRAMA BAP

### Punto de partida

El Plan Conjunto de Actuación en BAP aparece por "la inaplazable necesidad de afrontar las profundas y amplias contradicciones sociales que caracterizan a un grupo de barrios o áreas suburbanas de la geografía valenciana" (1). Surge con la intención de consolidarse como un programa de base autonómica. Su peculiaridad consiste en que a partir de un armazón normativo y metodológico sea capaz de aplicarse en proyectos singulares en distintas zonas de depresión y marginación social en las que aún manteniendo ciertas características comunes son esencialmente diversas.

La convergencia e interacción de factores de difícil predicción y control propio tanto de este tipo de programas interinstitucionales como de las comunidades donde se desarrollan lo convierten en una experiencia que adquiere una fisonomía particular en cada proyecto concreto. Las diferencias en su ejecución, evolución e impacto son muy marcadas entre cada uno de los proyectos. Existen diferencias, asimismo, en la valoración de sus procedimientos, de sus objetivos y de sus resultados entre provincias. Las características diferenciales de cada proyecto se recogen en el Anexo I.

Todos y cada uno de los proyectos surgen con un objetivo tan común como general, el de "instrumentar las medidas adecuadas que hagan posible la prevención de los procesos sociales que originan su actual desestructuración, la atención a su demanda asistencial, la promoción de recursos sociales suficientes y el control de sus propios riesgos" (2). Este objetivo se va concretizando a partir de la realidad social de cada barrio definido por factores y características ya señaladas; grado de implicación y compromiso de las administraciones; configuración humana y territorial; grado de vertebración de la comunidad; red de recursos sociales disponibles, etc., así como por la finalidad última de la intervención; promoción del barrio, realojo interno, realojo y extinción del barrio...

Como factor esencial suele destacarse los distintos grados de compromiso y de imbricación adquiridos entre la Dirección General de Servicios Sociales con los distintos Ayuntamientos implicados. Un indicio por el que se puede apreciar esta compactación en un proyecto común puede tenerse en la formación de los Equipos profesionales dependientes de cada administración que ha variado desde situaciones de buena colaboración (ejem. "613 viviendas de Burjasot", "Baladre de Sagunto") hasta la fusión de Equipos únicos de los trabajadores sociales dependientes de la Dirección General de Servicios Sociales y de los Ayuntamientos (ejem. "San José de Xirivella", "La Coma de Paterna") aún cuando han existido diferencias e importantes cambios de actitud en un mismo barrio en épocas diferentes.



Otra de las características más sobresalientes a la hora del diseño del programa específico es la configuración urbana del barrio (chabolismo e infravivienda; viviendas sociales; agregación de viviendas de promoción pública y de promoción privada, etc.) y del número de habitantes, en lo que hay una gran variabilidad entre los proyectos; desde los 300 habitantes del barrio "Zorrilla de Torrente" hasta los más de 6.000 habitantes de los barrios "Los Palmerales de Elche" o "del Cristo de Aldaia-Quart".

Junto con estas características configurativas de los barrios que están prefigurando los proyectos es, sin embargo, la evolución en la convergencia de planes de las distintas administraciones implicadas por el Decreto 157/1988 en un proyecto coordinado y el grado de movilización y participación conseguido en la población lo que definirá el logro o malogro de los objetivos del programa BAP. Esto quiere decir que dependerá en gran medida del fruto y resultado obtenido de las Comisiones Mixtas de cada barrio, que es donde se está decidiendo el éxito o fracaso, la capacidad o incapacidad del programa, lo que convertirá en una verdadera acción social integral que permita abordar los fenómenos de la exclusión social características de cada barrio más allá de intervenciones puntuales y aisladas.

#### Fases del programa

La intervención social en los barrios se establece en distintas fases: una **primera fase** que consiste en la de introducción y desarrollo del programa BAP en si, en la que se dirigen una serie de recursos humanos e instrumentales específicos desde la Dirección General de Servicios Sociales que persiguen una acción integrada más intensa que comprometa por medio de estrategias pluridimensionales a diferentes organismos públicos y a la propia población en la lucha contra la marginación y la pobreza de cada barrio.

Una **segunda fase** que consiste en la municipalización de los recursos, esto es, que el proyecto sea asumido plenamente por los respectivos Ayuntamientos que aún cuando mantengan una intervención diferencial o más específica en estos barrios la articule y la incorpore a la dinámica municipal. Esta fase, a su vez impone una primera etapa en la que el barrio sigue beneficiándose de todas las prerrogativas propias del programa BAP (Comisión Mixta, Fomento de empleo juvenil, declaración de los centros educativos como CAES, etc.).



Esta segunda fase no consiste sólo en articular el barrio con la dinámica municipal en sus planes de desarrollo y programas sociales sino que las distintas iniciativas nacidas al amparo de la intervención BAP vayan adquiriendo completa autonomía y se engarcen en la dinámica comunitaria local (Cooperativas, Centros de inserción socio-laboral, Grupos de autoayuda, ...) y que la comunidad haya adquirido los resortes suficientes para afrontar sus riesgos y encauzar propuestas e iniciativas.

La finalización de un proyecto BAP se produce cuando tras pasar por la segunda fase de municipalización, se estime y apruebe que han cesado las causas que aconsejaban una intervención específica, o, en el caso de aquellos barrios cuyo objetivo era la desaparición física de las infraviviendas tras procesos de realojo se produce la extinción del proyecto.

Cuando se promulgó el Decreto 157/1988 de 11 octubre ya se había iniciado la intervención en varios barrios que habían sido declarados de acción preferente en base a la experiencia directa del trabajo social en colaboración con algunos Ayuntamientos. A partir del Decreto para declarar un barrio en BAP "se iniciará el expediente de declaración que deberá constar de un informe del barrio donde se hagan patentes al menos las condiciones sociales, educativas, sanitarias, laborales y urbanísticas ... así como la evaluación presupuestaria del coste de las medidas propuestas en el plan de actuación..." (3), tal como ha ocurrido en el "barrio del Cristo" de la mancomunidad Aldaia-Quart en 1993. En este último proyecto se optó por una modalidad por la cual con la declaración de BAP no se destinan profesionales propios de la Dirección General de Servicios Sociales sino que se presupuesta y se financia junto con las prestaciones propias de BAP el reforzamiento en personal de los Equipos Sociales de Base municipales constituyendo un Equipo propio para el barrio.

De manera muy sintética, los cambios y la situación según las fases previstas en el programa han sido para cada proyecto:

Siguen en la primera fase:

- Barrio La Coma (Paterna): se inicia la intervención a comienzos de 1987. Se declara BAP mediante el Decreto. Asociado al II Programa Europeo de lucha contra la Pobreza en el período 88-89 posteriormente prorrogado hasta el 90. Actualmente se mantiene en la primera fase de ejecución y desarrollo del programa BAP.
- Barrio Baladre (Sagunto): se inicia la intervención a comienzos de 1988 a partir de un proyecto anterior de intervención específica que se lleva desde 1982. Se declara BAP mediante el Decreto. Actualmente se encuentra en fase de ejecución con previsión de pasar a la segunda fase a corto plazo.



. Barrio del Cristo (Aldaia-Quart): se inicia la intervención a comienzos de 1994 tras ser declarado BAP en resolución del Consejo de Administración de IVSS a finales de 1993. Actualmente se encuentra en la primera fase de ejecución y desarrollo del programa BAP, con la característica propia de la municipalización.

Han pasado a la segunda fase (municipalización):

. Barrio Mil Viviendas (Alicante): se inicia la intervención a comienzos de 1987. En 1994 se produce una remodelación pasando a un proceso de municipalización con apoyos de la Dirección General de Servicios Sociales.

. Barrio Los Palmerales (Elche): se inicia la intervención a comienzos de 1987. Se declara BAP mediante el Decreto. Incluido en el II Programa Europeo de lucha contra la Pobreza en el período 88-89 posteriormente prorrogado hasta el 90. En 1992 acaba la intervención pasando a la segunda fase de municipalización.

. Barrio 613 viviendas (Burjasot): se inicia la intervención a comienzos de 1987. Se declara BAP mediante el Decreto. Asociado al II Programa Europeo de lucha contra la Pobreza en el período 88-89 posteriormente prorrogado hasta el 90. Su proyecto "integración socio-laboral" es asociado al III Programa Europeo (Pobreza 3) desde 1991 hasta 1994. En 1994 pasa a la segunda fase de municipalización.

. Barrio Tafalera (Elda): se inicia la intervención a comienzos de 1987. Se declara BAP mediante el Decreto. En 1992 acaba la intervención pasando a la segunda fase de municipalización.

Finalización:

. Barrio San Agustín y San Marcos (Castellón): se inicia la intervención a comienzos de 1987. Se declara BAP mediante el Decreto. En 1992 acaba la intervención pasando a la segunda fase de municipalización. Resolución de finalización en 1993.

Extinción:

. Barrio San José (Xirivella): se inicia la intervención a comienzos de 1987. Se declara BAP mediante el Decreto. En 1991 acaba la intervención al desaparecer el barrio tras un programa de erradicación de vivienda precaria y realojo. Resolución de finalización en 1993.

. Barrio Zorrilla (Torrente): se inicia la intervención a comienzos de 1988. Se declara BAP mediante el Decreto. En 1992 acaba la intervención tras un programa de realojo y el derribo de todas las chabolas que componían el barrio. Resolución de finalización en 1993.

En consecuencia, actualmente el programa BAP se desarrolla en siete barrios; tres en la primera fase (La Coma; Baladre; del Cristo, aún cuando éste con las características propias de la municipalización) y cuatro en la segunda fase municipalización (Mil viviendas; 613 viviendas; Los Palmerales; Tafalera). En un caso se ha finalizado el programa tras haber pasado por las dos fases anteriores y haberse considerado alcanzados todos los objetivos previstos (San Agustín y San Marcos) y en dos casos se ha extinguido el programa por la desaparición física de los barrios (San José; Zorrilla).

### **Recursos humanos**

La composición de los Equipos profesionales ha sido muy variable tanto de un barrio a otro como dentro de un mismo barrio según épocas diferentes. En general la media de trabajadores dependientes de la Dirección General de Servicios Sociales implicados directamente en los proyectos como miembros de los Equipos de Intervención ha girado en torno a 30 cada año desde 1988 a 1993 con características de plantillas estables. En la actualidad y tras la municipalización de varios proyectos el número de profesionales dependientes de la Dirección General de Servicios Sociales en el programa BAP se estima en 10. Las figuras profesionales sobre las que han pivotado estos Equipos han sido sobre todo en Educadores y Trabajadores sociales, y en menor medida se ha contado según épocas y programas muy específicos dentro de cada proyecto con sociólogos, Técnicos medios, animadores socio-culturales, etc.

Junto con los profesionales dependientes de la Dirección General de Servicios Sociales y en colaboración con ellos los Ayuntamientos han venido dirigiendo profesionales propios para el desarrollo de los proyectos, generalmente Trabajadores sociales, monitores gitanos, administrativos, etc. En situación inversa a lo anterior, a medida que se han ido municipalizando los barrios se han ampliado el número de profesionales municipales reforzando los Equipos Sociales de Base.

Los proyectos han requerido de otros trabajadores que sin formar parte integrante de los Equipos de Intervención han constituido la plantilla necesaria para la correcta aplicación de los programas (ordenanzas y conserjes de los Centros Sociales) o que formando parte de otros programas municipales han tenido una implicación muy directa con la intervención en los BAP (auxiliares de apoyo domiciliario, animadores juveniles, agentes de desarrollo local, etc.).

Hay que resaltar la capacidad para generar o atraer recursos humanos de los proyectos por el amplio despliegue de actividades (monitores de talleres, educadores familiares, etc.) y por la confluencia de otros programas (Centros de Información Juvenil, Pisos tutelados, etc.). En la medida que ha sido posible todos los empleos de orden temporal que han generado las intervenciones se ha



procurado que surgiera de los propios barrios así como los contratos a empresas de servicios (limpiezas, mantenimiento, etc.) requerían que contuviesen contratados de los barrios.

Los proyectos han albergado un importante número de voluntariado y de estudiantes en prácticas. Durante los últimos años algunos proyectos se han incorporado a los planes de ejecución de la Prestación Social Sustitutoria por lo que se ha contado con objetores en tareas de apoyo.

Todo este contingente profesional y de voluntariado ha sido efectivo en la medida en que se ha sido capaz de establecer cauces de colaboración y participación reales en actuaciones concretas de los propios vecinos.

### **Coordinación y coparticipación**

A la hora de conocer el alcance del programa BAP y dada la especificidad de cada proyecto es conveniente resaltar aquellos aspectos que han sido comunes en cuanto a las medidas previstas en el Decreto 157/1988 sin detenernos en las particularidades metodológicas y señalando, al mismo tiempo, aquellas iniciativas singulares que han constituido los logros más característicos de cada proyecto.

### **Vivienda**

Ha venido a constituirse en uno de los ejes esenciales de la intervención. Se ha conseguido un buen nivel de coordinación y se han consensuado acciones y planes para cada barrio a través de las Comisiones Mixtas. Fundamentalmente las intervenciones se han vertebrado en torno a:

- . la legalización-regulación de las situaciones.
- . planes de mejoras en las infraestructuras, equipamientos y rehabilitación.

La colaboración se ha articulado necesariamente con otros programas como el de Erradicación de Vivienda Precaria con intervenciones que abarcaban la totalidad de un barrio (San José) o en la remodelación de una zona importante de un barrio (Mil viviendas).

Otras actuaciones que reclamaban la colaboración consistente en la intervención con las familias con graves déficits de hábitos y aptitudes sociales en su adaptación a las viviendas y a la convivencia vecinal fraguaron en el programa específico "Bloque-Escuela" de la La Coma por el que se firma un convenio de cesión de 60 viviendas a la Dirección General de Servicios Sociales para realizar un proyecto de inserción (1991).

Fruto de la colaboración en proyectos comunes surge la iniciativa del Colegio Mayor La Coma en colaboración con Dirección General de Formación e Inserción Profesional y la Universidad de Valencia (1994).

### *Educación*

Se ha puesto de manifiesto la importancia de la coordinación con los Centros escolares y los recursos formativos de cara a establecer los programas de prevención de menores. Las actuaciones de Educación canalizadas a los proyectos BAP han consistido principalmente en:

- . declaración del los Centros en CAES con el fin de conseguir una adaptación curricular y de medios acorde con las características sociales.
- . política de becas y comedores escolares.
- . extensión de las Escuelas Permanentes de Adultos a los barrios.

Las actividades en las que se ha mantenido una colaboración estrecha con los Equipos de Intervención han sido:

- . actividades relacionadas con el absentismo escolar.
- . seguimiento de casos detectados de menores en situación de riesgo.
- . realización de actividades de tiempo libre (excursiones, acampadas, campamentos, ...).
- . dirigir hacia los Centros escolares programas específicos (prevención de drogodependencia, animación deportiva, apoyos alimenticios, campañas de salud infantil, ...).

### *Sanidad*

La coordinación con los programas de sanidad se ha canalizado generalmente por la Comisión Mixta de cada barrio. Dentro de esta área se ha trabajado en varias direcciones:

- . acondicionamiento de los Centros de atención (ambulatorios) y ampliación de plantillas a especialidades preventivas: pediatría, planificación familiar.
- . campañas de vacunación e higiene infantil.
- . universalización de la asistencia sanitaria.
- . estudios y propuestas de actuación sobre las condiciones generales de salubridad ambiental.
- . programas de apoyo a lactantes.



Con los diferentes organismos que han tenido competencias en el área de las drogodependencias se han buscado alternativas de prevención y de tratamiento de los problemas derivados y relacionados con ellos.

### *Trabajo*

Ha sido una área donde se han concentrado y al que se han dirigido más iniciativas y hacia donde se han focalizado otros programas. Las intervenciones han girado en torno a:

- . el aprovechamiento de los distintos planes de fomento de empleo juvenil para BAP y de empleo municipal tratando, a su vez, que las ejecuciones concretas tuvieran una repercusión positiva en los barrios.
- . colaboración con el INEM en cursos de formación.
- . promoción de cooperativas de servicios.
- . colaboración con proyectos de inserción laboral llevados a cabo por sindicatos.

La creación de itinerarios de inserción socio-laboral que pretenden establecer estructuras estables de formación, capacitación e inserción ha sido una constante en la mayoría de los proyectos, fruto de ello han sido:

- . dos TIS que han venido funcionando durante varios cursos en La Coma.
- . el TAPIS de la Tafalera y del barrio del Cristo.
- . el programa de inserción socio-laboral de las Mil viviendas con más de 20 talleres.
- . el CIS de Baladre formado por jóvenes provenientes de los programas de fomento de empleo juvenil BAP.

Esta búsqueda de estructuras ha tenido su logro más destacado en el "Proyecto de integración socio-laboral" del barrio 613 viviendas asociado al III Programa Europeo de lucha contra la Pobreza (1991-94) a través de la iniciativa HORIZON, que cuanta con tres TIS.

Otras iniciativas canalizadas a través de esta área en coordinación han sido las guarderías laborales-Centros de Día que atiende gratuitamente a niños/as menores de cuatro años. Dentro del programa BAP se han construido tres: barrio La Coma (1991), barrio Los Palmerales (1991) y barrio 613 viviendas (1994).

### **Prestaciones básicas de Servicios Sociales**

Junto con el propósito de coordinar y concertar los diferentes programas previstos por los organismos implicados en el Plan Conjunto de Actuación en BAP, los Servicios Sociales, tal como indica el artículo 4 punto 2 del Decreto 157/1988 "creará en cada barrio un Equipo de Intervención para la implantación y extensión de las prestaciones sociales básicas...", por lo que desarrollarán una labor específica que a partir de 1990 con la aprobación del Plan de Ordenación de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana se realizará a través de los cinco programas expresamente señalados en él:

- 1.- Información, asesoramiento y orientación; programa implantado en todos los barrios. Llevado a cabo y situado en los **Centros Sociales** de los que disponen los tres barrios actualmente en primera fase de ejecución BAP (La Coma, Baladre, del Cristo), los cuatro barrios municipalizados (Mil viviendas, 613 viviendas, Los Palmerales, Tafalera) y el barrio cuyo programa ha finalizado (San Agustín y San Marcos). Estos Centros Sociales albergan locales para despachos, salas de uso múltiple y distintas dependencias que en cada barrio se les da una función (talleres, biblioteca, Centros juveniles, ...) y es generalmente desde donde se realiza el desarrollo y participación vecinal.
- 2.- Emergencia social; programa implantado en todos los barrios y que trata de dar cobertura asistencial a las situaciones de grave necesidad por medio de prestaciones económicas; ayudas económicas de emergencia, PER, PNC, becas....

Existen una gran variabilidad según barrios en el número de demandas. La financiación de las prestaciones que gestiona directamente los Ayuntamientos pasan por Convenio tanto en los BAP en la primera fase como los municipalizados.

- 3.- Convivencia; programa implantado en todos los barrios con la finalidad de posibilitar la permanencia en los domicilios habituales y evitar la institucionalización por motivos diversos. Las prestaciones que desarrolla consiste en el Servicio de Apoyo Domiciliario (SAD) generalmente como extensión de los existentes para la totalidad de las localidades, el Acogimiento Familiar y diversas iniciativas de intervención educativa y promocional en familias. En el barrio La Coma existen varios pisos tutelados para mujeres con hijos (1993).



- 4.- Cooperación social; programa implantado en todos los barrios a través de la colaboración con el asociacionismo de cada barrio. Existen una gran variedad de actuaciones encaminadas a la promoción y fomento de la participación y del estímulo al movimiento vecinal. De gran importancia por su contenido.
- 5.- Intervención para la prevención y reinserción; programa implantado en todos los barrios y desde donde se desarrollan un gran número de actividades y acciones concretas:
  - . prevención del absentismo; seguimiento de medidas de protección y de reforma en menores; intervenciones familiares, etc.
  - . todas las actividades que se cobijan en los itinerarios de inserción socio-laboral.
  - . programas de prevención drogodependencias, campañas de salud infantil, etc.
  - . actividades de animación socio-cultural y de ocio y tiempo libre para menores y jóvenes, etc.

Dentro de la intervención para la inserción social el barrio La Coma cuenta con el programa "Bloque-Escuela" desde 1991 por medio del cual se persigue una adaptación e integración convivencial de más de 50 familias con graves problemas sociales.

Como resumen general de la implantación de los Servicios Sociales en los períodos de ejecución del programa en cada barrio se puede observar el cuadro I.

.....

En todo caso, la valoración sobre los resultados de la aplicación concreta del programa BAP en un barrio ha de hacerse en función de si ha cubierto sus objetivos específicos más generales, esto es, sobre su capacidad de implantar unos mecanismos de coordinación y coparticipación institucional que hayan posibilitado planes integrales de desarrollo y transformación de las condiciones individuales y sociales del barrio; su capacidad para movilizar a la población hacia una participación activa y efectiva en la resolución de los problemas.

Y que se haya constituido como una medida específica dentro del conjunto de medidas que, unos con carácter global y estructural y otros con mayor delimitación, pretenden actuar e incidir en los procesos generadores de marginación, en el marco de una política social determinada.

**BAP. VALENCIA (Febrero 1995)**

=====

|   | <b>PATERNA</b><br>"La Coma"                                  | <b>SAGUNTO</b><br>"Baladre" | <b>ALDAIA-QUART</b><br>"del Cristo" | <b>BURJASOT</b><br>"613 viviendas" | <b>XIRIVELLA</b><br>"San José" | <b>TORRENTE</b><br>"Zorrilla" |
|---|--|-----------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| <b>POBLACION (1)</b>                    | 4.000  | 4.500                       | 6.200                               | 2.700                              | 700                            | 300                           |
| <b>AÑO INICIO</b>                       | 1.987  | 1.988                       | 1.994                               | 1.987-1.994                        | 1.987-1.991                    | 1.988-1.992                   |
| <b>FASE</b>                             | BAP  | BAP                         | BAP (2)                             | Municipalizado                     | Extinción                      | Extinción                     |
| <b>CENTRO SOCIAL</b>                    | SI   | SI                          | SI                                  | SI                                 | ---                            | ---                           |
| <b>PROG. INFORMACION</b>                | SI   | SI                          | SI                                  | SI                                 |                                |                               |
| <b>PROG. EMERGENCIA</b>                 | SI (+ PER)   | SI (+ PER)                  | SI ( PER)                           | SI (+ PER)                         |                                |                               |
| <b>PROG. CONVIVENCIA</b>                | SI   | SI                          | SI                                  | SI                                 |                                |                               |
| <b>PROG. COOPERACION</b>                | 6 asociaciones   | 7 asociaciones              | 4 asociaciones                      | 4 asociaciones                     |                                |                               |
| <b>PROG. PREVENCIÓN<br/>E INSERCIÓN</b> | 2 TIS (1991-94)<br>CIS (1991-94)<br>BLOQUE-ESCUELA<br>(1991) | CIS (1993)                  | 3 TIS (1991)<br>(HORIZON)           |                                    |                                |                               |

(1) Población estimada al inicio de la intervención.

(2) Con las características de municipalización.



**BAP. ALICANTE- CASTELLON (Febrero 1995)**

=====

|                                 | ALICANTE<br>"Mil viviendas" | ELCHE<br>"Palmerales"   | ELDA<br>"Tafalera" | CASTELLON<br>"San Agustín" |
|---------------------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------|----------------------------|
| POBLACION (x)                   | 5.000                       | 6.000                   | 800                | 5.700                      |
| AÑO INICIO                      | 1.987                       | 1.987-1.992             | 1.987-1.992        | 1.987-1.992                |
| FASE                            | Municipalización            | Municipalización        | Municipalización   | Finalización               |
| CENTRO SOCIAL                   | SI                          | SI                      | SI                 | SI                         |
| PROG. INFORMACION               | SI                          | SI                      | SI                 | SI                         |
| PROG. EMERGENCIA                | SI (+ PER)                  | SI (+ PER)              | SI (+ PER)         | SI (+ PER)                 |
| PROG. CONVIVENCIA               | SI                          | SI                      | SI                 | SI                         |
| PROG. COOPERACION               | 9 asociaciones              | 9 asociaciones          | 2 asociaciones     | 7 asociaciones             |
| PROG. PREVENCION<br>E INSERCIÓN | 24 talleres                 | Comedor social<br>TAPIS |                    |                            |

(X) Población estimada al inicio del intervención.

## CONCLUSIONES

EL Plan Conjunto de Actuación en BAP ha venido a constituirse como una importante experiencia de acción comunitaria en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Surgió por la necesidad de llevar a cabo una intervención específica de lucha contra la pobreza y la marginación en aquellas zonas suburbanas caracterizadas por sus altos niveles de depresión social y donde se acumulan de forma especial las profundas contradicciones sociales propias de situaciones de graves desigualdades y desequilibrios sociales, y por la voluntad política de asumir una perspectiva preventiva y de desarrollo comunitario que fuera más allá de los aspectos estrictamente paliativos.

Desde unos comienzos, en 1987, con cierta indeterminación en sus objetivos y en el modelo operativo, acabó configurándose como uno de los programas más significativos de la política social de la Generalitat en sus intenciones de incidir en la prevención y eliminación o tratamiento de las desigualdades sociales y que ha ido conformando un modelo de intervención que, refrendado por unas bases normativas, ha permitido llegar a un planteamiento de acción integral en coherencia con la visión pluridimensional en la pobreza que trata de abordar todos los aspectos que la provocan y mantienen sean procesos generales, sectoriales (trabajo, vivienda, educación, salud, ...) colectivos e individuales y que persigue asimismo la plena coordinación de esfuerzos tanto públicos como privados.

Este programa ha sido aplicado o puesto en práctica en diez proyectos con características comunes y a la vez muy diversos. Es en cada uno de estos proyectos singulares donde hay que detenerse para analizar resultados y para valorar su capacidad transformadora de la realidad de la que se parte y de su capacidad para generar respuestas efectivas ante situaciones concretas.

Como estrategia de intervención y como instrumento metodológico la ejecución del Plan ha puesto de relieve sus aportaciones a los modelos de intervención y de comprensión del fenómeno de la exclusión y marginación social y sus límites a la hora de alcanzar los objetivos previstos. Sin embargo la valoración del Plan Conjunto de Actuación en BAP no puede ni debe hacerse aisladamente del conjunto interrelacionado de medidas de los que forma parte en el complejo sistema de respuesta social a los problemas de la marginación. Es un elemento más que alcanza toda su potencialidad precisamente en su articulación y en su interacción con otras medidas a planes específicos (Plan de Erradicación de Vivienda Precaria, Planes de formación o capacitación profesional, Planes de prevención de las drogodependencias, etc.).



Dado que se trata de una medida específica dentro del conjunto de medidas que conforman la política social de la Generalitat y en base a la experiencia acumulada por un intensa aplicación del programa BAP han de ir resaltándose aquellas características propias que son susceptibles de una valoración. Sin querer ser exhaustivos y deteniéndonos en aquellas conclusiones que puedan ser más relevantes que juzgan y valoran el conjunto del programa podemos señalar los errores o insuficiencias más destacadas del modelo y las aportaciones más validas.

### **Errores**

1.- La principal limitación o error de partida del Plan Conjunto BAP ha consistido en que al tratarse de un Plan integral que requiere el mismo nivel de compromiso y de implicación por parte de los organismos públicos involucrados, al haber sido promovido desde la Consellería de Trabajo y Seguridad Social por medio de la Dirección General de Servicios Sociales, y al habersele asignado a ésta las funciones de presidir y coordinar las comisiones de coordinación se ha provocado el que las restantes Consellerías y organismos públicos no hayan sentido el Plan como propio viéndose comprometidos de forma casi subsidiaria por lo que la integralidad ha sido más una intención de fondo que una realidad.

Unicamente la estrecha colaboración conseguida en muchos proyectos entre la Dirección General Servicios Sociales y el Instituto Valenciano de la Vivienda (IVVSA) ha permitido llevar a cabo actuaciones e intervenciones de gran amplitud que hubieran requerido de una mayor implicación del resto de organismos públicos.

Con el fin de vencer este error de fondo, que condiciona decisivamente todo el planteamiento sesgándolo negativamente hacia la consideración de que ésta es una intervención de Servicios Sociales que requiere de la colaboración de otras Consellerías en vez de comprometer en un mismo nivel de responsabilidad e interés a todas las Consellerías y organismos implicados por medio del Decreto, se ha sugerido y reclamado que fuera desde algún órgano de Presidencia desde donde se asumiera la coordinación del programa BAP y de las comisiones de participación y coordinación.

2.- Otro de los errores más señalados o puesto de manifiesto ha sido la consideración que se tuvo con los Ayuntamientos al principio de todo el proceso y en las mismas bases normativas. Desde el principio y por partir la iniciativa exclusivamente del Gobierno autonómico, los Ayuntamientos que se vieron afectados tomaron el programa BAP como una "imposición" que de hecho provocó una frecuente y constante dificultad por llegar a acuerdos por ambos administraciones.



Esta actitud municipal tiene una doble explicación; por un lado tenían el efecto "estigmatizador" que suponía la declaración de un barrio como BAP tanto para el propio barrio como para el resto del municipio. Estigmatización negativa en cuanto que un barrio quedaba marcado "oficialmente" como marginal y problemático y -lo que ha pesado más en la asunción del programa- estigmatización comparativa ya que la población del municipio ve cómo se dirigen unos recursos amplios (en inversiones para infraestructuras, en recursos de ayudas económicas, en personal, etc.) cuando generalmente otras zonas del propio municipio también estaban necesitadas. A esto hay que añadir un efecto que ha puesto en evidencia una conciencia social no plenamente identificada con los valores de solidaridad que se requiere para afrontar comunitariamente los retos de la marginación que ha consistido en la no aceptación y la incompreensión hacia los medidas de discriminación positiva precisamente dirigidos a aquellas zonas o barrios caracterizados por una mayor conflictividad social.

Por otro lado las Corporaciones locales tenían que dar soporte a un programa de grandes implicaciones sociales sin tener las responsabilidades en las decisiones y en la gestión y no tener una influencia directa en los Equipos profesionales. Esta dificultad se ha visto acrecentada cuando por el mismo desarrollo del programa se ha estimulado o potenciado determinados movimientos vecinales que a su vez han mostrado posturas críticas con los Ayuntamientos.

Para salvar esta situación, en el único proyecto aprobado después de la promulgación del Decreto (barrio del Cristo de Aldaia-Quart) se optó aprobarlo como BAP con las características de la segunda fase de ejecución, esto es, de la municipalización.

- 3.- Por último, a pesar del carácter de nexo o de órgano coordinador que pretendía tomar la Comisión Mixta como plataforma de participación y discusión de propuestas, ésta no ha tenido capacidad o poder para decidir sobre una serie de cuestiones que incidían directamente sobre los barrios y que hubiera sido esencial determinar desde el consenso general como por ejemplo el uso o destino dado a los planes de fomento de empleo juvenil o las subvenciones a programas que trataban de implantarse en los barrios provenientes de la iniciativa de organismos privados o semipúblicos.



A esto hay que recordar lo dicho en las limitaciones sobre el marco legislativo en cuanto a las prácticas instauradas en las Comisiones Mixtas (delegación de funciones, ausencias, diversos grados de compromiso e interés por parte de las administraciones, etc.) que acaban por vaciarlos de toda su capacidad original por lo que las asociaciones y movimientos vecinales dejan de confiar en ellos como plataformas de solución de conflictos y problemas concretos y las propias administraciones acaban desarrollando actuaciones de gran importancia y repercusión al margen de los acuerdos de estas Comisiones.

Estos errores que se han ido poniendo de relieve en el transcurso del propio programa BAP y que limitan y estrechan en gran medida su alcance descubren un problema de fondo que también ha sido reiteradamente puesto de manifiesto que consiste en que una política social decidida en la lucha contra la desigualdad social que trata de desarrollar unas intervenciones integrales ha de contar con que todos las políticas sectoriales de carácter básico (vivienda, educación, sanidad, justicia, formación ocupacional, ...) han de contemplar en sus planteamientos esta orientación y han de tener en sus mismas bases estructurales esta impronta. La lucha contra la pobreza no es algo que compete casi en exclusivo a los Servicios Sociales y en la que los demás colaboran, sino que es competencia y responsabilidad de toda una orientación política plasmada en sus distintas políticas sectoriales.

Una limitación, que no es específica del programa BAP pero que ha incidido de una manera importante en él, ha sido que la intervención en los BAP se ha venido efectuando en un contexto socio-económico general donde los mecanismos primordiales de inserción socio-laboral se han demostrado gravemente insuficientes tanto por ser una época de recesión en el mercado laboral donde las personas sin cualificación se ven más expuestas al desempleo y la precarización como por las dificultades en obtener fuentes de financiación estables para los programas y estructuras de formación, capacitación e inserción lo que ha mermado su efectividad y operatividad. Tal como recoge el Texto Base del Plan de Integración, "es evidente ante la integración de las personas en situación de precariedad está primariamente unido a las políticas económicas y sociales de carácter general sobre el paro, el crecimiento económico, las medidas redistributivas, las viviendas sociales, el sistema fiscal, ...", pues si bien es cierto que en este período se ha ampliado la cobertura de la protección social mediante las medidas de universalización de la sanidad y de las pensiones no contributivas, el momento económico se ha caracterizado por la recesión y el estancamiento.



## Aportaciones

- 1.- El Plan Conjunto de Actuación en BAP ha permitido ir configurando una de las experiencias básicas de lucha contra la pobreza dentro de un modelo de Acción Integral. A pesar de todas las limitaciones que han impedido desarrollar toda su potencialidad se ha constituido en uno de los referentes básicos a la hora de sacar instrumentos conceptuales y metodológicos para otras iniciativas. Esta transferibilidad ha informado y sugerido planteamientos incluso en planes de acción de otras Comunidades Autónomas.

En concreto son dos los aspectos que se resaltan del Plan: la normativización de la coordinación interinstitucional propio de un enfoque integral y la potenciación de la participación vecinal en el compromiso y control de sus propios riesgos.

- 2.- Quizás una de las primeras consecuencias positivas del Plan ha consistido en la sensibilización sobre los problemas de la exclusión social a la que se han visto expuestas Consellerías y organismos que no tenían una tradición en este terreno y a la consiguiente y gradual asunción de responsabilidades y competencias para modificar los planteamientos de base que conllevan mecanismos de exclusión.

La contrastación de experiencias y enfoques en busca de una coherencia global ha supuesto evidenciar que "la pobreza no es sólo falta de dinero" sino que supone un fenómeno mucho más complejo donde todas las actuaciones están implicadas e interrelacionadas.

- 3.- Con seguridad, uno de los logros más importantes del programa BAP ha consistido en el estímulo y el fomento de la participación vecinal, bien a través de los órganos de coordinación establecidos bien por medio de un permanente apoyo a iniciativas surgidas de los grupos, asociaciones y colectivos de los barrios. En un tema tan complicado como el de la participación por las implicaciones de todo tipo que conlleva y los problemas que arrastra de representatividad y crítica se ha conseguido dinamizar el movimiento asociativo dentro de una amplia pluralidad. Este estímulo de la participación ha tenido dos efectos; el reforzamiento y cohesión de la propia comunidad y la progresiva asunción de responsabilidades.
- 4.- Como conclusión que no pretende ser cínica sino realista se puede afirmar que aún habiéndose puesto de manifiesto las grandes limitaciones del Plan Conjunto de Actuación en BAP por su incapacidad para configurarse plenamente como una acción integral, ha servido, al menos, para establecer unas coordinaciones mínimas capaces de ordenar y poner cierta racionalidad en las intervenciones.



Aún reconociendo su limitación y la insuficiencia en el alcance pretendido hay que considerar que ha servido como un instrumento que ha facilitado un esquema de colaboración y de participación y que ha permitido dirigir y desplazar a estos barrios una serie de recursos tanto materiales como humanos y ha implantado una serie de dispositivos que en su conjunto han servido para contrarrestar los efectos devastadores de los procesos de marginación social a los que estaban sometidas estas poblaciones. Dicho de otro modo "mejor es esto que nada pero hay que reformular el modelo para sacarle mayor rentabilidad".

5.- En cuanto al papel específico de los Servicios Sociales hay dos cosas que resaltar: primero, que a pesar de que los Servicios Sociales tengan encomendada una intervención más directa con las situaciones carenciales, hay espacios tanto conceptuales (pobreza extrema, marginación social colectiva ...) como territoriales (barrios suburbanos, poblados de chabolas...) que requieren de una metodología diferenciada de los sistemas habituales de protección y reinserción ya que se trabaja en unas coordenadas distintas y muy diferenciadas.

Segundo: esta metodología especial para estos ámbitos donde la totalidad queda definida y diferenciada por las carencias básicas conlleva la necesidad de una especialización de los profesionales que forman parte de los Equipos de Intervención.

Junto con esta necesaria especialización se ha de cuidar la formación de estos Equipos donde se tenga en cuenta su motivación y una cierta homogeneización metodológica.

Estos rasgos son extensivos a todas las administraciones que tienen una proyección directa en la intervención (profesorado, sanitarios, ...).

### **¿Futuro?**

Cabe partir de una premisa: independientemente de las formas organizativas y normativas concretas que tome, una política social decidida y comprometida en la lucha contra la desigualdad social y la exclusión social, cuanto más quiera rentabilizarse (en todos los sentidos) y más efectividad persiga necesariamente tenderá hacia un planteamiento basado en los principios de multidimensionalidad, asociación y participación.

#### Aportaciones

La exclusión social se afronta desde dos niveles bien diferenciados pero complementarios; desde una política económica y social de carácter general capaz de garantizar el desarrollo de una población, que tiene unas bases estructurales y que contempla dispositivos de una redistribución de los bienes y servicios y desde una política específica y sectorial con acciones que se sitúen dentro de las coordenadas de los planes integrales.

En el punto de articulación de estos dos niveles es donde se sitúan los programas específicos que tratan de implantar estrategias coherentes y de sinergias adaptadas a las particularidades de las situaciones locales y que no sean simplemente la yuxtaposición de acciones aisladas ajenas unas a otras o imbricadas de forma caótica.

Es por esto que en el compromiso político de una acción decidida contra las desigualdades sociales tendrá cabida y será necesario desarrollar programas específicos máxime cuando todos los indicadores señalan que los procesos de exclusión se encuentran en vías de agravación.

Estos programas, por la experiencia concreta del Plan Conjunto de Actuación en BAP deberán tomar forma como Planes Integrales que por períodos temporales muy delimitados y con objetivos operativos muy específicos serán desarrollados en ámbitos muy definidos.

Tal como se recoge en la propuesta de un nuevo programa de acción a medio plazo para luchar contra la exclusión social y promover la solidaridad en la CEE (94-99) "es conveniente seguir emprendiendo acciones específicas que tengan en cuenta:

- . la necesidad de concentrar los esfuerzos al mismo tiempo sobre zonas territoriales y sobre categorías específicas de temas estratégicos.
- . la necesidad de promover la cooperación con organismos y asociaciones públicas y privadas y de promover la participación de los grupos menos favorecidos.
- . y la necesidad de prestar un apoyo adicional a la especificación de estrategias coherentes e integradas que contengan prioridades interrelacionadas..."



Sirva como conclusión final algo señalado reiteradamente en distintos foros a partir de la experiencia concreta del programa BAP; si los mecanismos de **exclusión social** que operan en la maquinaria social van paralelos con los de la **segregación territorial**, de la misma manera que se trata de intervenir de forma específica contra la exclusión se ha de hacer contra la segregación. Si bien muchos barrios o zonas marginales arrastran una larga historia con todos sus imprevisibles vaivenes, la mayoría de estos barrios, en cuanto bolsas de marginación, pueden ser evitados por una decidida acción contra la mecanismos de segregación territorial. La lucha contra la pobreza que requiere, como se ha venido repitiendo, de estrategias pluridimensionales, ha de contemplar necesariamente la prevención de la segregación territorial.

(6) FEMP. Las experiencias del trabajo inter-áreas en el ámbito del bienestar social municipal. 1991.

(7) Alberto Piñero. Establecimiento de un sistema de evaluación de los servicios sociales. 1991.

(8) M. López Cabanes. ib.

(9) Libro Blanco del Menor. 1987.

(10) Texto Base Plan de Integración Social en la Comunidad Valenciana. 1990.

MÉTODOS

APLICACIONES METODOLÓGICAS

(1) Uzer Becher. UID Alemana. Partenariado y multidimensionalidad. Nov. 93.

(2) Comunicado de la Comisión del Consejo. Marzo 93.

(3) ib.

(4) Bernard Simonin. UID Francia. Partenariado y multidimensionalidad. Nov. 93.

(5) Comunicado de la Comisión al Consejo. Dic. 88.

(6) Comunicado de la Comisión al Consejo. Sep. 93.

(7) ib.

## ANTECEDENTES

- (1) M. López Cabanes. Reflexiones sobre la intervención colectiva desde los Servicios Sociales en España. 1993.
- (2) A. del Valle Gutiérrez. El modelo de Servicios Sociales en el Estado de las Autonomías. 1984.
- (3) M. Patrocinio de las Heras Pinilla. 1981.
- (4) ib. 1993.
- (5) M. López Cabanes. ib.
- (6) FEMP. Las experiencias del trabajo inter-áreas en el ámbito del bienestar social municipal. 1991.
- (7) Alberto Piñero. Establecimiento de un sistema de evaluación de los Servicios Sociales. 1991.
- (8) M. López Cabanes. ib.
- (9) Libro Blanco del Menor. 1987.
- (10) Texto Base Plan de Integración Social en la Comunidad Valenciana. 1990.

## APORTACIONES METODOLOGICAS

- (1) User Becher . UID Alemania. Partenariado y multidimensionalidad. Nov. 93.
- (2) Comunicado de la Comisión del Consejo. Marzo 93.
- (3) ib.
- (4) Bernard Simonin. UID Francia. Partenariado y multidimensionalidad. Nov. 93.
- (5) Comunicado de la Comisión al Consejo. Dic. 88.
- (6) Comunicado de la Comisión al Consejo. Sept. 93.
- (7) ib.



- (8) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Pobreza. Julio 1989.
- (9) A. Martínez. Intervención Psicosocial en Barrios Marginales.
- (10) Libro Blanco del Menor.
- (11) PEV-III.
- (12) Libro Blanco del Menor.
- (13) Víctor Renes. Lucha contra la pobreza hoy. Julio 93.
- (14) C. Lles Lazo. Los estudios sobre pobreza y exclusión social en la España de los 80. Sept. 93.
- (15) Decisión del Consejo 89/457/CEE. Julio 89.
- (16) ib.
- (17) M García Aya. Aportaciones al sistema público desde el modelo valenciano de Servicios Sociales. Mayo 93.
- (18) Conclusiones encuentro Técnico del Programa para Situaciones de Necesidad. 1989.

#### **ALCANCE PROGRAMA BAP**

- (1) M. Eugenia González. Estudio sociológico BAP 613 viviendas de Burjasot.
- (2) Decreto 157/1988. Prólogo.

ANEXO I

PROYECTOS BAP PROVINCIA VALENCIA

EN FASE DE EJECUCION



## BARRIO LA COMA

**Localidad:** Paterna.

### **Características generales:**

- Zona aislada. Separado de los núcleos urbanos de Paterna y Burjasot.
- Fincas y viviendas uniformes. Propiedad IVVSA.
- Grave carencia de infraestructuras y equipamientos sociales.

### **Población y características:**

- 4.000 habitantes procedentes de inmigración interna.
- Hasta 1990 se caracterizaba por una fuerte movilidad a partir de ese año se inicia una tendencia a la estabilidad.
- Nivel socio-económico y cultural bajo.
- Porcentaje alto de etnia gitana.
- Paro.
- Delincuencia. Drogas.

**Año inicio BAP:** 1987. En 1988 se declara mediante el Decreto.

### **Objetivos generales de inicio:**

#### *Vivienda*

- Legalización y regularización de viviendas.
- Rehabilitación de viviendas y ejecución de obras en infraestructuras.
- Proceso de adjudicaciones.

#### *Sanidad*

- Ampliación y mejora de la asistencia.
- Extensión de la atención y de la educación sanitaria.
- Campañas prevención (vacunación, higiene infantil...).
- Salubridad medio-ambiental.
- Atención drogodependientes.

### *Educación*

- Ampliar niveles de atención (preescolar) y crear plazas escolares suficientes para atender la demanda.
- Eliminar absentismo.
- Implantar EPA.

### *Servicios Sociales*

- Fomento asociacionismo y participación.
- Implantar prestaciones sociales básicas.
- Acceso a recursos normalizados.
- Prevención delincuencia.
- Protección familia y menores.

### **Programas más significativos:**

#### *Vivienda*

- Legalización y regularización viviendas.
- Protección viviendas y desplazamiento a barrio de una oficina de información y tramitación.
- Establecimiento criterios nuevas adjudicaciones junto a asociaciones.

#### *Sanidad*

- Ampliación de especialidades a tiempo parcial.
- Programa de asistencia social sanitario.
- Campañas de vacunación e higiene infantil.

#### *Educación*

- Construcción de un nuevo centro escolar de 8 unidades (1994).
- Comienzo EPA.
- Programa de absentismo y seguimiento escolar.

#### *Servicios Sociales*

- Implantación de los programas prestaciones básicas y conformación Equipo Unico (Dirección General de Servicios Sociales/Ayuntamiento).
- Fomento empleo.
- TIS/CIS (Fundación Cultura y Trabajo).
- Pisos tutelados para mujeres.



- Colaboración con IVVSA legalización viviendas.
- Centro Social.
- Centro Día 0-4 años (Subvención MAS).
- Talleres extraescolares y de animación socio-cultural.

*Como programas especiales destacan:*

- Bloque-Escuela; convenio por el que el IVVSA cede 60 viviendas a Servicios Sociales para albergar a familias del barrio desalojados por sus graves carencias que tras pasar por un proceso educativo y de convivencia sean adjudicatarios legales.
- Colegio Mayor; acuerdo entre IVVSA, Dirección General de Formación e Inserción Profesional, y Universidad de Valencia. Plazas y becas para cerca de un centenar de universitarios a cambio de una implicación en la dinamización social del barrio.

**Implicación Ayuntamientos y otras Administraciones:**

- Ayuntamiento de Paterna a través de la Comisión Mixta y Concejalía de Servicios Sociales. Progresiva asunción de competencias. Prestaciones básicas a su cargo.
- IVVSA: adjudicaciones, regularización, rehabilitación. Programas especiales. Bloque escuela. Colegio Mayor.

**Financiación especial:**

- Período 1988-90. II Programa Europeo (a través de la Dirección General de Acción Social).
- Centro Día 0-4 años (Ministerio Asuntos Sociales).

## BARRIO BALADRE

**Localidad:** Sagunto.

### **Características generales:**

- Separado del núcleo urbano de Puerto de Sagunto.
- Bien urbanizado. Fincas uniformes, propiedad del IVVSA.
- Bien equipado en cuanto a servicios públicos y comerciales. Cercanía del Hospital de Sagunto, polideportivo municipal.

### **Población y características:**

- 4.500 habitantes.
- Nivel económico y cultural bajo.
- Paro.
- Delincuencia. Drogas.

**Año inicio BAP:** 1988, con el Decreto constitución BAPS:

### **Objetivos generales de inicio:**

#### *Vivienda*

- Legalización y Rehabilitación viviendas.
- Nuevas adjudicaciones.

#### *Sanidad*

- Educación sanitaria.
- Atención especial drogodependencias.

#### *Educación*

- Eliminación absentismo escolar.
- Educación de adultos.



### *Servicios Sociales*

- Fomento y dinamización asociacionismo.
- Acceso a recursos normalizados.
- Prevención delincuencia.
- Protección familia y menores.

### **Programas más significativos:**

#### *Vivienda*

- Censo de viviendas y ocupantes. Participación AAVV.
- Agilización trámites legalización.
- Establecimiento criterios nuevas adjudicaciones.

#### *Sanidad*

- Campañas vacunación.
- Campaña higiene escolar.

#### *Educación*

- Comienzo EPA.
- Programa absentismo escolar.
- Programa mini-empresas en la escuela.

### *Servicios Sociales*

- Colaboración IVVSA.. Legalización viviendas.
- Talleres extraescolares.
- Potenciación actividades asociaciones y movimientos vecinales.
- (Los programas de prestaciones básicas a cargo del Ayuntamiento).

### **Implicación Ayuntamientos y otras Administraciones:**

- Ayuntamiento: Prestaciones de Servicios Sociales Generales a su cargo.
- IVVSA: legalización, rehabilitación viviendas.

## BARRIO DEL CRISTO

**Localidad:** Mancomunidad Aldaia-Quart.

### **Características generales:**

- Forma núcleo de población en sí mismo. Su término pertenece, en parte al municipio de Aldaia y en parte al de Quart de Poblet.
- Las viviendas iniciales del barrio son casas de una sola planta, construidas por los propios vecinos, sin normas urbanísticas preestablecidas, fruto de un asentamiento espontáneo. Posteriormente, se fueron incorporando fincas de pisos y diseñando plan urbanístico.
- Bien equipado en cuanto a servicios públicos y comerciales.

### **Población y características:**

- 6.200 habitantes, en su mayoría procedentes de inmigración interna producida en los años 50.
- Nivel económico y cultural bajo.
- Paro.
- Delincuencia. Drogas.

**Año inicio BAP:** 1994 por Acuerdo del Gobierno Valenciano de 7 de Diciembre de 1993.

### **Objetivos generales de inicio:**

#### *Vivienda*

- Rehabilitación viviendas.
- Nuevas construcciones de viviendas y servicios.

#### *Sanidad*

- Educación sanitaria.
- Mejora en la asistencia.
- Atención drogodependencias.



### *Educación*

- Calificación centros escolares como CAES.
- Atención preescolar.
- Atención menores último ciclo, con dificultades de aprendizaje y problemas sociales asociados.

### *Servicios Sociales*

- Coordinación con otras áreas, especialmente educación, sanidad y trabajo.
- Intervención para prevención de la marginación y reinserción social.

### **Programas más significativos:**

#### *Vivienda*

- Agilización trámites legalización. Asignación un funcionario al barrio.
- Programación construcción viviendas sociales. Adaptación local para Centro Social.

#### *Sanidad*

- Atención mujer climatérica.
- Campaña salud comunitaria.

#### *Educación*

- Programas de compensación educativa.
- Programas talleres prelaborales en colaboración con el TAPIS, de Servicios Sociales.

#### *Servicios Sociales*

- Programas de prestaciones básicas de Servicios Sociales Generales: información, orientación y asesoramiento; emergencia, convivencia, cooperación e intervención para la prevención e inserción social.
- TAPIS: talleres prelaborales de inserción social. En 1994 atienden menores de los dos colegios públicos, en colaboración con el equipo educativo.

### **Implicación Ayuntamientos y otras Administraciones:**

- Ayuntamientos de Aldaia-Quart: seguimiento cuestiones planteadas en las Comisiones Mixtas.
- IVVSA: rehabilitación viviendas, construcción nuevas.

## BARRIO 613 VIVIENDAS

**Localidad:** Burjassot.

### **Características generales:**

- Integrado urbanísticamente en el municipio, aunque en zona de salida del mismo.
- Infraestructura de servicios accesible. Muy cercano a campus universitario de Valencia e instalaciones deportivas municipales.
- Fincas uniformes, cuatro plantas. Propiedad del IVVSA sin legalizar en su totalidad. Algunas fincas en reparación por este organismo.

### **Población y características:**

- 2.700 habitantes.
- Población inestable, marginal.
- Población inmigrante.
- Bastante etnia gitana.
- Paro. Nivel económico bajo.
- Nivel cultural bajo.
- Delincuencia. Drogas.

**Año inicio BAP:** 1988, con el Decreto de constitución BAPS.

### **Objetivos generales de inicio:**

#### *Vivienda*

- Legalización viviendas, para conseguir estabilidad de la población.
- Educación vecinal, por escaleras.
- Rehabilitación viviendas en mal estado.

#### *Sanidad*

- Higiene viviendas.
- Educación sanitaria.
- Prevención enfermedades infantiles.
- Normalización asistencia sanitaria.



### *Educación*

- Eliminación absentismo escolar.
- Participación campamentos y actividades extraescolares.
- Educación de adultos.

### *Servicios Sociales*

- Educación en la convivencia.
- Coordinación con instituciones.
- Acceso a recursos normalizados.
- Prevención delincuencia.
- Protección familia y menores.

### **Programas más significativos:**

#### *Vivienda*

- Censo de viviendas y ocupantes.
- Agilización trámites legalización.

#### *Sanidad*

- Campañas vacunación.
- Campaña higiene escolar.

#### *Educación*

- Comienzo EPA.
- Programa absentismo laboral.

#### *Servicios Sociales*

- Programas de prestaciones básicas de Servicios Sociales Generales: información, orientación y asesoramiento; emergencia, convivencia, cooperación e intervención para la prevención e inserción social.
- Colaboración IVVSA. Legalización viviendas.
- Tramitación TAS.
- Talleres extraescolares.
- Creación Centro día 0-4 años. (Subvención MAS).
- Creación TIS dentro del Programa Europeo HORIZON.

**Implicación Ayuntamientos y otras Administraciones:**

- Ayuntamiento: Barrio municipalizado en 1994.
- IVVSA: legalización, rehabilitación viviendas.

**Financiaciones especiales:**

- Período 1988-90 II Programa Europeo (a través de la Dirección General de Acción Social).
- Ministerio de Asuntos Sociales: Cofinanciación TIS; financiación, construcción, equipamiento y mantenimiento Centro de Día 0-4 años.
- Fondo Social Europeo. Programa HORIZON: cofinanciación TIS.

CONSIDERACIONES GENERALES

CONTRA LA POBREZA



## ANEXO II

### CONSIDERACIONES GENERALES

#### SOBRE LA POBREZA

Las sociedades desarrolladas consideraron, en los momentos de optimismo histórico propio de las elevadas tasas de crecimiento económico de las décadas de los 50 y 60, que la **pobreza** era un fenómeno **residual** llamado a desaparecer gracias a este crecimiento y al progreso social que conllevaba. Sin embargo su persistencia, su agravamiento y las nuevas formas que iba adquiriendo ésta a partir de la crisis económica de mediados de los 70 provocó un cambio de esta percepción.

La pobreza y la marginación son realidades presentes a lo largo de toda la historia, enquistándose como un producto de todas las sociedades indistintamente de los modelos o sistemas económicos imperantes y ha generado distintas respuestas según los valores sociales compartidos en cada momento. "Antes de la revolución industrial la pobreza era un hecho inevitable. Ni siquiera un reparto absolutamente igualitario de la riqueza disponible habría logrado erradicarla. El volumen global de bienes era demasiado escaso para eso... A partir de la revolución industrial la pobreza dejó de ser un fenómeno universal e inevitable y apareció la pobreza individual, la pobreza no compartida por la comunidad" (1), "la pieza fundamental del análisis económico era, y erróneamente sigue siendo, la **escasez**. En este momento hay que situar la clave de todos los análisis económicos en la **abundancia**, en estos momentos el problema es la **distribución de la abundancia**" (2).

Sin ser una realidad nueva y a partir del punto de inflexión que supuso la confrontación social con las causas y efectos de la crisis económica de los 70, los instrumentos de análisis y las reflexiones actuales han transformado radicalmente la percepción y la consideración del fenómeno de la pobreza aún cuando siga albergándose una intensa polémica social sobre su naturaleza que se sitúa en el centro del debate sobre el modelo de convivencia que persigue una sociedad concreta y de la ética civil en la que trata de sustentarse.

La pobreza es un fenómeno complejo del que se desprenden diversas imágenes sociales de acuerdo con los posicionamientos ideológicos y teóricos desde los que se parte que desplaza dialécticamente el debate meramente técnico al debate social y político. Estas imágenes condicionan y repercuten decisivamente sobre las formas como se afrontan los retos que plantea y sobre el modo como se entenderá la lucha contra sus causas y sus consecuencias.

Actualmente y a partir, sobre todo, de los Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza surgidos de los Planes de Acción creados en 1974 con la finalidad de destinar Fondos Comunitarios para responder a los problemas de la pobreza, y a partir también, de los diversos estudios desarrollados en los años 70 y 80 sobre la pobreza en España (informes FOESSA sobre la desigualdad social, estudios EDIS, etc.) se ha generado una amplia y densa discusión sobre este fenómeno que vive instalado en el seno de los Estados Europeos que comparten



coordinadas políticas y económicas y se está en una permanente reelaboración conceptual y en un continuo análisis que trata de definir los contornos cuantitativos y cualitativos del problema y sus implicaciones.

"La pobreza no es una realidad nueva y ha dado lugar, desde hace mucho tiempo, a muchas reflexiones de orden científico y político y a numerosas iniciativas públicas y privadas. Pero la atención de la opinión y el debate político sobre estas cuestiones se han transformado profundamente, en el curso de los últimos años, a medida que se transformaban las realidades de la pobreza y paralelamente el reto que plantean a las sociedades" (3).

Con todas las dificultades que supone establecer unas consideraciones válidas y compartidas se puede afirmar que **la pobreza es:**

- **un fenómeno social** enraizado en la estructura y dinámica social general, esto es, "que no es debido a causas naturales o a los propios sujetos afectados, sino a mecanismos y estructuras que la producen" (4). Se señala, así, su carácter esencialmente **estructural**.

- **un fenómeno social relativo** ya que su "contenido formal hace referencia a la imposibilidad de disfrutar de las condiciones de vida consideradas "normales" en una determinada sociedad" (5).

Este carácter relativo de la pobreza que pone en relación la situación de personas o grupos sociales con respecto a la sociedad de la que forman parte ha sido uno de los ejes conceptuales de los Programas Europeos ya que permite hacer operativas las definiciones de partida y, así, se acude a la que ha venido utilizándose en el contexto de estos programas; "deben considerarse pobres aquellos individuos cuyos ingresos sean inferiores a la mitad del ingreso neto por habitante del país" (6).

Este tipo de definición es excesivamente reduccionista e impreciso pero al situar el problema en términos de comparación y de referencia a unos indicadores convencionales permite profundizar en clave de **desigualdad social** el fenómeno que trata de describir.

- **un fenómeno social relativo de carácter multidimensional** "que no permite entender la pobreza como algo meramente material ni como yuxtaposición de una serie de carencias sino que nos remite a la situación de una persona, familia o grupo que viene definida por la interrelación de desventajas o situaciones de precariedad que concurren en los diversos casos de pobreza" (7). "Este carácter multidimensional de los mecanismos por los que personas y grupos o incluso territorios, se ven excluidos de la participación en los intercambios prácticos y derechos sociales que constituyen la integración..." (8) nos lleva a la noción de **exclusión social**.



A estos grandes rasgos de la pobreza se le agregan una serie de elementos distintivos que van señalando cauces de investigación con los que analizar en toda su complejidad y en todas sus implicaciones este fenómeno social y se van conformando las diversas valoraciones que implicaran la posterior toma de decisiones.

Sobre los fenómenos causales existen, como con la definición, la delimitación y la caracterización de la pobreza, significativas diferencias según donde se centren los análisis o según en qué aspectos se ponga el acento. Existen, asimismo, una tendencia a identificar o confundir lo que son las causas con los mecanismos y procesos causales lo que indica la dificultad que supone, en algunos casos, diferenciarlos puesto que los efectos, a su vez, se convierten en factores mantenedores o reproductores. En todo caso, y de forma muy genérica, entre los factores que influyen en los procesos de empobrecimiento pueden señalarse:

- . **la dinámica socioeconómica** caracterizada por las **mutaciones industriales y tecnológicas** cuyas consecuencias tanto para los sistemas de producción e intercambio de productos como para el mercado laboral son decisivas (desempleo, paro recurrente, precarización laboral, inadecuación profesional, etc.) en especial para los trabajadores menos cualificados.
- . **los sistemas de protección social** (cobertura desempleo, pensiones, rentas mínimas, etc.) que entran en contradicción cuando la relación entre sus componentes principales; beneficiarios-cotizaciones, se descompensan bien por los cambios sociales o por los cambios demográficos hacia el primero poniendo en crisis los procedimientos de financiación y poniendo en **peligro los fundamentos de cualquier política redistributiva**.
- . **los cambios de las estructuras sociales y familiares** con el debilitamiento de estos últimos y la evolución del sistema de valores jalonada de progresos en materia de solidaridad colectiva pero, también, del hundimiento de los valores de cohesión y de formas tradicionales de solidaridad.

A estos factores que actúan dentro de los núcleos estructurales de la sociedad habría que añadir otros: la evolución de los fenómenos migratorios, la persistencia y la reproducción de las formas tradicionales de pobreza, la descapitalización de amplias zonas rurales, etc.; factores todos que apuntan al riesgo de la dualización o **fragmentación social** y su correlativo riesgo de **conflicto social**.

En todos los estudios y análisis se viene poniendo de relieve la estrecha **relación entre la exclusión social y la segregación territorial** ya que si bien la pobreza es, en principio, un riesgo social difundido acaba desplazando hacia zonas (sub)urbanas concretas y caracterizadas por sus graves carencias al contingente



de afectados, donde convergerán todos los mecanismos de reproducción de las situaciones de exclusión. "El proceso de exclusión social tiende a generar la concentración de los grupos más desfavorecidos en sectores urbanos bastante mal dotados de infraestructuras recreativas y sociales... El desigual desarrollo urbano constituye la base de la concentración de la marginación en zonas urbanas específicas, lo que lleva a la segregación, que, a su vez, dificulta la integración social" (9). La dualización social tiene su correspondencia y simetría en la dualización territorial.

Resumiendo, tal como apuntan todos los análisis, "la pobreza ha cambiado de cara" y esto tiene su manifestación en tres fenómenos:

- . una mayor vulnerabilidad de una amplia parte de la población, sujeta a las fluctuaciones del empleo, al paro recurrente y a formas de trabajo atípicas.
- . la marginación de segmentos de población, concretamente parados de larga duración, beneficiarios de sistemas de asistencia y personas sin cobertura que van acumulando abandonos de empleo y de vínculos sociales y familiares.
- . una reproducción de las formas tradicionales de pobreza...

La pobreza plantea siempre un reto a la sociedad ya que cuestiona sus fundamentos tanto éticos como los de oportunidad e idoneidad del modelo de desarrollo. En todas las sociedades existe una exigencia de dar respuesta a los problemas que plantea que viene a concretarse en una voluntad política determinada y en una conciencia social característica. Siguiendo a una determinada corriente sociológica, la pobreza "**hiere y ofende**" y provoca una respuesta.

**Hiere** porque deja sin satisfacer necesidades y **ofende** porque es percibida como incapacidad subjetiva. Y provoca una respuesta porque pone en riesgo la estabilidad del propio sistema social. No existen posturas neutras o "inocentes" frente a este fenómeno. Sea por las exigencias de la ética civil en la que se sustenta una sociedad o sea por el peligro del conflicto que entraña, las sociedades dan una respuesta a este fenómeno. "Se ha planteado muy pragmáticamente que las razones de lucha contra la pobreza no pueden ser sólo de índole solidaria o de justicia social, sino también de índole económica y política en cuanto que **la pobreza constituye a la vez un obstáculo importantísimo al desarrollo y es fuente de riesgos de inestabilidad y conflictos**" (10).

Sin querer entrar en el tema de las distintas posturas de lucha contra la pobreza solamente señalar que se vienen distinguiendo dos niveles:

- un nivel de **estrategias estructurales** que comprometen todas las decisiones macroeconómicas y sociales de los estados (política industrial, política de empleo, de rentas, de redistribución, de servicios, de formación, etc.).
- un nivel de **estrategias específicas** que trata de desarrollar políticas puntuales en materia de desfavoritismo y exclusión generalmente concentrando esfuerzos en segmentos poblacionales muy determinados, en zonas delimitadas o en ámbitos estratégicos concretos.

Dentro de este segundo nivel es donde se sitúan todas aquellas acciones que tratan de dar respuestas a los complejos problemas planteados por la exclusión desde la perspectiva de la integralidad y apuntando a **mecanismos sinérgicos**. Para que esta perspectiva alcance su plena potencialidad estas estrategias han de garantizar un triple arco de acción que se complemente:

- ofrecer sistemas de cobertura y **protección social**.
- **prevenir** la marginación.
- contribuir a la **integración**.



- (1) L. González Carvajal. Julio 1991.
- (2) J. Olmos. La Pobreza en el País Valenciano; retos y caminos de solidaridad. 1990
- (3) Decisión 89/457/CEE. Julio 89.
- (4) Víctor Renes. Lucha contra la pobreza hoy. 1994.
- (5) ib.
- (6) Informe Roland Boyles sobre la pobreza en la CEE.
- (7) Víctor Renes.
- (8) Hacia una Europa de la solidaridad. 1992.
- (9) Comunicado de la Comisión al Consejo. Sepbre. 93.
- (10) Comunicado de la Comisión al Consejo. Nov. 93.





### CONSELLERIA DE TREBALL I SEGURETAT SOCIAL

**1744** *DECRET 157/1988, d'11 d'octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual s'estableix el Pla Conjunt d'Actuació en Barris d'Acció Preferent.* [88/3186]

El Govern Valencià, compromés en una política social orientada a promoure la igualtat d'oportunitats, reduir les desigualtats entre els diversos col·lectius de la població i superar els desequilibris socials, ha estat realitzant en els darrers anys esforços significatius per tal d'aconseguir aquests objectius. Malgrat això i a fi de poder assolir-los en la seua totalitat, cal, a més, afrontar situacions que demanen una atenció prioritària per tal d'afavorir el benestar de la població i facilitar-li l'accés als recursos ordinaris.

A la Comunitat Valenciana existeixen zones suburbanes que viuen profundes contradiccions socials a causa del model dominant de desenvolupament urbà i d'una inadequada planificació en els assentaments. Per això, pateixen les conseqüències de l'apilament humà, els símptomes de la desagregació, la marginació, les disfuncions del desenvolupament i els efectes de les conductes delictuoses.

Davant d'aquesta situació, cal establir les mesures escaients que facen possible la prevenció dels processos socials causants de la desestructuració, l'atenció de la seua demanda assistencial, la promoció de recursos socials suficients i el control dels seus propis riscos.

És cert que tant el Govern autònom com l'Administració Local, han arbitrat accions dirigides a barris o zones especialment desfavorides fins arribar a configurar una xarxa abundosa de recursos socials. Tanmateix, el creixement quantitatiu és insuficient si no va acompanyat d'una coordinació rigorosa entre els diferents Departaments i Administracions, per a la qual cosa cal crear una Comissió permanent que coordine, fomenti i avalue els programes aplicats en les esmentades zones, tot garantint que els plans d'actuació siguen fruit de l'acció coordinada i globalitzada a fi d'acabar amb la situació de marginalitat.

D'altra banda, no hi ha possibilitat de promoure i avivar el teixit social al marge de la col·laboració ciutadana, la qual s'articula a través dels moviments socials i de les Institucions sense finalitat lucrativa que treballen en les dites zones, tal i com proposen les recomanacions de la Comissió de les Co-

### CONSELLERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

**1744** *DECRETO 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente.* [88/3186]

El Gobierno Valenciano, comprometido en una política social orientada a promover la igualdad de oportunidades, reducir las desigualdades entre los diversos colectivos de la población y superar los desequilibrios sociales, viene realizando en los últimos años esfuerzos significativos para conseguir estos objetivos. Pero para poder lograrlos en su totalidad se hace preciso, además, afrontar situaciones que requieren una atención prioritaria en orden a propiciar el bienestar de la población y facilitar el acceso a los recursos ordinaris.

En la Comunidad Valenciana existen zonas suburbanas que viven profundas contradicciones sociales a causa del modelo dominante de desarrollo urbano y de una inadecuada planificación en los asentamientos. Por ello, sufren las consecuencias del hacinamiento, los síntomas de la desagregación, la marginación, las disfunciones del desarrollo y los efectos de las conductas delictivas.

Ante esta situación, es necesario instrumentar las medidas adecuadas que hagan posible la prevención de los procesos sociales que originan su actual desestructuración, la atención de su demanda asistencial, la promoción de recursos sociales suficientes y el control de sus propios riesgos.

Es cierto que tanto el Gobierno autònom como la Administración Local han arbitrado acciones dirigidas a barrios o zonas especialmente desfavorecidas hasta llegar a configurar una red abundante de recursos sociales. Sin embargo, el crecimiento cuantitativo es insuficiente si no va acompañado de una coordinación rigurosa entre los distintos Departamentos y Administraciones, lo cual exige crear una Comisión permanente que coordine, fomenti y evalúe los programas que se aplican en dichas zonas, y garantice que los planes de actuación sean fruto de la acción coordinada y globalizada en orden a poner fin a su situación de marginalidad.

De otro lado, no hay posibilidad de promover y dinamizar el tejido social al margen de la colaboración ciudadana, que se articula a través de los movimientos sociales y de las Instituciones sin fin de lucro que trabajan en dichas zonas, tal y como proponen las recomendaciones de la Comisión de



munitats Europees, en el marc i orientacions de les quals s'inscriu aquest propòsit de la Generalitat Valenciana.

Cal, per tant, que per part del Govern Valencià es prenguen les mesures oportunes per tal de coordinar eficaçment els serveis tant de l'Administració com els privats que decidisquen participar en la construcció del sistema públic, així com per a orientar els recursos suficients fins aquelles zones que més els necessiten.

Per tot això, i davall els principis de coordinació i eficàcia que han de regir la relació entre les Administracions Públiques, i de conformitat amb la Llei de Bases del Règim Local, escau mitjançant aquest Decret crear les bases per als plans d'acció preferent, preveient-se així mateix la creació d'òrgans de coordinació administrativa que asseguren l'efectivitat de les accions.

En atenció d'aquests motius, i atesos els articles 38 i següents de la Llei de la Generalitat Valenciana 5/1983, de 30 de desembre, de Govern Valencià, a proposta conjunta dels Consellers de Treball i Seguretat Social, Cultura, Educació i Ciència, Obres Públiques, Urbanisme i Transports i Sanitat i Consum, i amb la deliberació prèvia del Consell de la Generalitat Valenciana, en la reunió del dia 11 d'octubre de 1988,

#### DECRETE:

##### Article primer

Es crea en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, el Pla Conjunt d'Actuació en Barris d'Acció Preferent (BAP) amb les finalitats, estructura i competències que s'assenyalen en aquest Decret.

##### Article segon

És objecte del Pla Conjunt d'Actuació en BAP d'ur a terme intervencions singulars en aquells Barris que presenten una especial situació precària en l'ordre social i econòmic, de manera que, aplicant coordinadament els recursos públics i privats, es possibilita la solució dels problemes, es facilite l'accés als recursos socials ordinaris, es fomente la responsabilitat en la gestió dels propis riscos i es promoga el benestar social.

##### Article tercer

Les funcions del Pla Conjunt d'Actuació son les següents:

- a) Detecció dels Barris que necessiten aquestes accions fent-los prioritaris per raó de la urgència dels problemes que els afecten i de les disponibilitats pressupostàries.
- b) Proposta de plans d'actuació a les diferents Conselleries i altres Entitats perquè cadascuna, en l'àmbit de llurs competències, aplique de manera singular els recursos dins d'un pla coordinat.
- c) Seguiment de les diferents actuacions, tot garantint que aquestes es duguen a terme coordinadament i d'acord amb els plans establerts.
- d) Aplicació de tots aquells recursos que, per part d'altres Institucions nacionals o europees, són destinats a la lluita contra la pobresa i la superació de desigualtats socials.

##### Article quart

Totes les Conselleries afectades pel Pla d'Actuació aplicaran coordinadament en els BAP aquells programes que tenen previstos per a situacions de col·lectius particularment desfavorits i aquells altres que en el futur s'hi posen en marxa. Després de declarat un Barri d'Acció preferent pertocarà a implantació dels següents recursos sense perjudici d'aquells que s'hi puguén arbitrar en el futur:

las Comunidades Europeas, en cuyo marco y orientaciones se inscribe este propósito de la Generalitat Valenciana.

Se hace necesario, por tanto, que por parte del Gobierno Valenciano se tomen las medidas oportunas para coordinar eficazmente los servicios tanto de la Administración como los privados que decidan participar en la construcción del sistema público, así como para orientar los recursos suficientes hasta aquellas zonas que más los necesitan.

Por todo ello, y bajo los principios de coordinación y eficacia que deben presidir la relación entre las Administraciones Públicas, y de conformidad con la Ley de Bases del Régimen Local, procede mediante el presente Decreto crear las bases para los planes de acción preferente, contemplándose asimismo la creación de órganos de coordinación administrativa que aseguren la efectividad de las acciones.

En su virtud, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38 y siguientes de la Ley de la Generalitat Valenciana 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, a propuesta conjunta de los Consellers de Trabajo y Seguridad, Cultura, Educación y Ciencia, Obras Públicas, Urbanismo y Transportes y Sanidad y Consumo y previa deliberación del Consell de la Generalitat Valenciana, en su reunión del día 11 de octubre de 1988,

#### DISPONGO:

##### Artículo primero

Se crea, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente (BAP) con los fines, estructura y competencias que se señalan en el presente Decreto.

##### Artículo segundo

Es objeto del Plan Conjunto de Actuación en BAP llevar a cabo intervenciones singulares en aquellos Barrios que presenten una especial situación precaria en el orden social y económico, de manera que, aplicando coordinadamente los recursos públicos y privados, se posibilite la solución de los problemas, se facilite el acceso a los recursos sociales ordinaris, se fomente la responsabilidad en la gestión de los propios riesgos y se promueva el bienestar social.

##### Artículo tercero

Son funciones del Plan Conjunto de Actuación, las siguientes:

- a) Detección de los Barrios que necesitan estas acciones priorizándolos en razón a la urgencia de los problemas que les afectan y de las disponibilidades presupuestarias.
- b) Propuesta de planes de actuación a las diferentes Consellerías y demás Entidades para que cada una, en el ámbito de sus competencias, aplique de manera singular sus recursos dentro de un plan coordinado.
- c) Seguimiento de las diferentes actuaciones, garantizando que éstas se llevan a cabo coordinadamente y de acuerdo con los planes establecidos.
- d) Aplicación de todos aquellos recursos que, por parte de otras Instituciones nacionales o europeas, se destinan a la lucha contra la pobreza y a la superación de desigualdades sociales.

##### Artículo cuarto

Todas las Consellerías afectadas por el Plan Conjunto de Actuación aplicarán coordinadamente en los BAP aquellos programas que tienen previstos para situaciones de colectivos especialmente desfavorecidos y aquellos otros que en el futuro puedan poner en marcha. Una vez declarado un Barrio de Acción Preferente corresponderá la implantación de los siguientes recursos, sin perjuicio de aquellos que puedan arbitrase en el futuro:



1. La Conselleria de Cultura, Educació i Ciència declararà Centres d'Acció Educativa Singular els col·legis situats en el BAP, aplicant els recursos educatius tal i com es determina en la normativa sobre aquests Centres.

Coordinarà igualment, a través de la Comissió de Coordinació, les beques de menjador i les ajudes de llibres que actualment concedeix.

Primarà en aquests Barris la construcció de menjadors escolars, així com el seguiment de l'escolarització.

Promourà la creació d'Escoles Infantils.

Realitzarà un programa d'educació d'adults.

Organitzarà programes de lleure i promoció de l'esport, de l'oci i de la cultura.

2. La Conselleria de Treball i Seguretat Social aplicarà totes les mesures especials de promoció d'ocupació orientades a dones, aturats de llarga duració i col·lectius amb dificultats específiques.

Potenciarà la creació de Centres d'Integració socio-laboral i els Centres d'Ocupació protegits d'acord amb la normativa que li és pròpia.

Promourà l'ocupació autònoma i cooperativa.

Realitzarà, en coordinació amb el Municipi afectat, plans temporals d'ocupació, si en foren necessaris.

Crearà tallers ocupacionals específics com a recursos d'iniciació laboral i prevenció de la delinqüència.

Promourà la formació laboral.

Crearà en cada Barri un Equip d'Intervenció per a la implantació i extensió de les prestacions socials bàsiques, suport a domicili, ajuda econòmica, cooperació social i integració familiar.

Fomentarà la participació social i la iniciativa comunitària.

Sotmetrà al principi de coordinació les subvencions i concerts amb Institucions privades sense finalitat lucrativa.

3. La Conselleria de Sanitat i Consum durà a terme les accions següents:

Realització d'estudis de salut de comunitat en el Barri.

Increment dels recursos sanitaris d'assistència primària que realitzen prioritàriament accions de promoció de salut, més que més de caràcter educatiu i de prevenció dels problemes de salut.

Cobertura assistencial per a la totalitat de la població del barri.

4. La Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports establirà les mesures oportunes a fi d'aconseguir els objectius següents:

Manteniment i creació d'infraestructura.

Accesos i transport col·lectiu.

Rehabilitació i manteniment d'habitatges.

Reallotjament de col·lectius marginals.

Formalització i control de les ocupacions d'aquestes.

#### Article cinqué

Per tal d'executar el Pla es crea la Comissió de Coordinació de BAP que estarà integrada per:

— El Conseller de Treball i Seguretat Social, qui en serà el President.

— El Director General de Planificació i d'Estudis de la Presidència de la Generalitat Valenciana.

— El Director General de Serveis Socials de la Conselleria de Treball i Seguretat Social.

— El Director General d'Ocupació i Cooperació de la Conselleria de Treball i Seguretat Social.

— El Director General de Centres i Promoció Educativa de la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència.

1. La Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia declarará Centros de Acción Educativa Singular los colegios situados en los BAP, aplicando los recursos educativos tal y como viene determinado en la normativa sobre estos Centros.

Coordinará igualmente, a través de la Comisión de Coordinación, las becas de comedor y las ayudas de libros que actualmente concede.

Primará en dichos Barrios la construcción de comedores escolares, así como el seguimiento de la escolarización.

Promocionará la creación de Escuelas Infantiles.

Realizará un programa de educación de adultos.

Organizará programas de tiempo libre y promoción de deporte, del ocio y de la cultura.

2. La Conselleria de Trabajo y Seguridad Social aplicará todas las medidas especiales de promoción de empleo orientadas a mujeres, parados de larga duración y colectivos con dificultades específicas.

Potenciará la creación de Centros de Integración socio-laboral y los Centros de Empleo protegidos de acuerdo con la normativa que le es propia.

Promoverá el empleo autónomo y cooperativo.

Realizará, en coordinación con el Municipio afectado, planes temporales de ocupación, si fuesen necesarios.

Crearé talleres ocupacionales específicos como recursos de iniciación laboral y prevención de la delincuencia.

Promocionará la formación laboral.

Crearé en cada Barrio un Equipo de Intervención para la implantación y extensión de las prestaciones sociales básicas, apoyo a domicilio, ayuda económica, cooperación social e integración familiar.

Promoverá la participación social y la iniciativa comunitaria.

Someterá al principio de coordinación las subvenciones y concertos con Instituciones privadas sin fin de lucro.

3. La Conselleria de Sanidad y Consumo, llevará a cabo las siguientes acciones:

Realización de estudios de salud de comunidad en el Barrio.

Incremento de los recursos sanitarios de asistencia primaria que realicen prioritariamente acciones de promoción de salud, en especial de carácter educativo y de prevención de los problemas de salud.

Cobertura asistencial para la totalidad de la población del barrio.

4. La Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes establecerá las medidas oportunas a fin de conseguir los siguientes objetivos:

— Mantenimiento y creación de infraestructura.

— Accesos y transporte colectivo.

— Rehabilitación y mantenimiento de viviendas.

— Realojamiento de colectivos marginales.

— Formalización y control de las ocupaciones de las mismas.

#### Artículo quinto

Para la ejecución del Plan se crea la Comisión de Coordinación de BAP que estará formada por:

— El Conseller de Trabajo y Seguridad Social, que será su Presidente.

— El Director General de Planificación y Estudios de la Presidencia de la Generalitat Valenciana.

— El Director General de Servicios Sociales de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social.

— El Director General de Empleo y Cooperación de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social.

— El Director General de Centros y Promoción Educativa de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.



- El Director General de Promoció de la Salut de la Conselleria de Sanitat i Consum.
- El Director General d'Arquitectura i Habitatge de la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports.
- Un representant de la Federació Valenciana de Municipis i Províncies.
- Un funcionari de la Generalitat, qui farà de Secretari.

Els components d'aquesta Comissió, quan els temes a tractar siguen de caràcter molt específic, podran efectuar les delegacions que creguen avinentes.

S'hi reuniran com a mínim quatre vegades a l'any i una per trimestre.

#### Article sisé

Són funcions de la Comissió de Coordinació:

- a) Unificar criteris i coordinar les actuacions de les distintes Conselleries.
- b) Fixar directrius d'actuació conjunta als Barris.
- c) Examinar i emetre informes sobre les actuacions de les Comissions Mixtes de Barri.
- d) Informar sobre conveniència de declaració de nous Barris d'Acció Preferent.
- e) Atendre i informar les sol·licituds practicades per Municipis o per Associacions de Veïns en petició de declaració de Barris d'Acció Preferent.
- f) Acordar la creació de les Comissions Mixtes de Barri.
- g) Declarar l'extinció de les Comissions Mixtes, una vegada hagen estat complits els objectius que s'hi perseguiren amb la creació, i proposar al Consell de la Generalitat Valenciana la cancel·lació de la qualificació de Barri d'Acció Preferent.
- h) Canalitzar vers el Pla Conjunt d'Actuació els programes europeus de lluita contra la pobresa, del Fons Social Europeu i de totes les oportunitats existents per a aquests programes d'actuació.

#### Article seté

Per cada Barri declarat d'Acció Preferent es constituirà una Comissió mixta de Barri, la qual actuarà com a òrgan legislatiu.

La Comissió estarà composta per:

- Els Caps dels Serveis Territorials competents en matèria de Serveis Socials, Ocupació, Sanitat, Ensenyament i Habitatge o persones en qui deleguen.
  - Un Regidor representant de la Corporació Municipal, competent en matèria de Serveis Socials, Sanitat, Ensenyament, Habitatge i Urbanisme.
  - Un representant de cada Institució d'acció social acreditada que actue en el Barri.
  - Dos representants de les Associacions ciutadanes sense finalitat lucratiua, que actuen en el Barri.
  - Un professional d'acció directa en el Barri, de cada Conselleria afectada, fent un d'ells com Secretari.
- D'acord amb els assumptes a tractar es podrà demanar l'assistència de representants d'altres Institucions afectades. La Comissió estarà presidida pel Cap del Servei Territorial de Serveis Socials.

#### Article vuité

Les Comissions Mixtes de Barri tindran atribuïdes les funcions següents:

- a) Adoptar les mesures de coordinació per tal d'executar les actuacions que hagen de realitzar-se en el Barri.
- b) Implantar les directrius d'actuació fixades per la Comissió de Coordinació.

— El Director General de Promoció de la Salut de la Conselleria de Sanidad y Consumo.

— El Director General de Arquitectura y Vivienda de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

— Un representante de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

— Un funcionario de la Generalitat, que actuará como Secretario.

Los componentes de esta Comisión, cuando los temas a tratar sean de carácter muy específico, podrán efectuar las delegaciones que estimen pertinentes.

Se reunirán como mínimo cuatro veces al año y una por trimestre.

#### Artículo sexto

Son funciones de la Comisión de Coordinación:

- a) Unificar criterios y coordinar las actuaciones de las distintas Consellerías.
- b) Fijar directrices de actuación conjunta en los Barrios.
- c) Examinar y emitir informes sobre las actuaciones de las Comisiones Mixtas de Barrio.
- d) Informar sobre la conveniencia de declaración de nuevos Barrios de Acción Preferente.
- e) Atender e informar las solicitudes practicadas por Municipios o por Asociaciones de Vecinos en petición de declaración de Barrios de Acción Preferente.
- f) Acordar la creación de las Comisiones Mixtas de Barrio.
- g) Declarar la extinción de las Comisiones Mixtas, una vez hayan sido cumplidos los objetivos que se persiguieron con su creación, proponiendo al Consell de la Generalitat Valenciana la cancelación de la calificación de Barrio de Acción Preferente.
- h) Canalizar hacia el Plan Conjunto de Actuación los programas europeos de lucha contra la pobreza, del Fondo Social Europeo y de cuantas oportunidades existan para estos programas de actuación.

#### Artículo séptimo

Por cada Barrio declarado de Acción Preferente se constituirá una Comisión Mixta de Barrio, que actuará como órgano colegiado.

La Comisión estará compuesta por:

- Los Jefes de los Servicios Territoriales competentes en materia de Servicios Sociales, Empleo, Sanidad, Enseñanza y Vivienda o personas en quien deleguen.
  - Un Concejil representante de la Corporación Municipal, competente en materia de Servicios Sociales, Sanidad, Enseñanza, Vivienda y Urbanismo.
  - Un representante de cada Institución de acción social acreditada que actúe en el Barrio.
  - Dos representantes de las Asociaciones ciudadanas sin fin de lucro que actúen en el Barrio.
  - Un profesional de acción directa en el Barrio, de cada Conselleria afectada, actuando uno de ellos como Secretario.
- En función de los asuntos a tratar se podrá recabar la asistencia de representantes de otras Instituciones afectadas. La Comisión estará presidida por el Jefe del Servicio Territorial de Servicios Sociales.

#### Artículo octavo

Las Comisiones Mixtas de Barrio tendrán atribuidas las siguientes funciones:

- a) Adoptar las medidas de coordinación para la puesta en ejecución de las actuaciones que hayan de realizarse en el Barrio.
- b) Implantar las directrices de actuación fijadas por la Comisión de Coordinación.



c) Presentar propostes d'actuació a la Comissió de Coordinació, així com els seus pressupostos econòmics.

d) Avaluar el progrés dels programes, emetent informes mensuals.

e) Retre comptes davant la Comissió de Coordinació.

f) Proposar a la Comissió de Coordinació la finalització de la condició de Barri d'Acció Preferent.

g) Elevar per a la seua aprovació, si pertoca, els plans a aportar a efecte en els BAP, així com les propostes econòmiques.

La Comissió Mixta haurà de reunir-se almenys una vegada per mes.

#### Article nové

Les Comissions Mixtes de Barri es caracteritzen per la seua temporalitat. Es constituïran en el termini d'un mes des que el Barri fóra declarat d'Acció Preferent, i quedaran extingides quan desapareguen les causes que produïren llur constitució.

#### Article deu

El Director General de Serveis Socials de la Conselleria de Treball i Seguretat Social farà de portaveu i òrgan d'enllaç de la Comissió de Coordinació amb les Comissions Mixtes de Barri, a través dels seus respectius Presidents.

#### Article onze

Per tal de declarar un barri com a BAP s'estableix el procediment següent:

A petició del corresponent Ajuntament, o d'ofici per part de l'Administració Autònoma, s'iniciarà l'expedient de declaració de BAP, el qual haurà de constar d'un informe del barri on es facen patents almenys les condicions socials, educatives, sanitàries, laborals i urbanístiques que aconsellen la declaració com a BAP, així com l'avaluació pressupostària del cost de les mesures proposades en el pla d'actuació.

La Comissió de Coordinació de BAP proposarà al Consell de la Generalitat Valenciana aquells barris que necessiten ser declarats d'Acció Preferent, adoptant el Govern Valencià els acords pertinents sobre les propostes rebudes.

#### Article dotze

Els Barris d'Acció Preferent mantindran aquest caràcter mentre la Comissió de Coordinació entenga que no han desaparegut les causes que produïren aquesta declaració, i una vegada desaparegudes es sol·licitarà del Consell de la Generalitat Valenciana l'acord de cancel·lació de la qualificació de BAP.

#### DISPOSICIONS TRANSITÒRIES

##### Primera

Malgrat el procediment establert en l'article onze, per les especials característiques que reuneixen els barris que tot seguit s'assenyalen, i per haver-se iniciat ja en ells accions del tipus de les descrites en aquest Decret, a fi d'aplicar-hi les mesures que en aquest es consideren, es declaren Barris d'Acció Preferent els següents:

- Barri de «Els 1.000 habitatges» d'Alacant.
- Barri de «La Tafalera» d'Elda.
- Barri «Els Palmerars» d'Elx.
- Barri «Sant Agustí i Sant Marc» de Castelló de la Plana.
- Barri «613 habitatges» de Burjassot.

c) Presentar propuestas de actuación a la Comisión de Coordinación, así como sus presupuestos económicos.

d) Evaluar el progreso de los programas, emitiendo informes mensuales.

e) Rendir cuentas ante la Comisión de Coordinación.

f) Proponer a la Comisión de Coordinación la finalización de su condición de Barrio de Acción Preferente.

g) Elevar para su aprobación, si procede, los planes a llevar a cabo en los BAP, así como las propuestas económicas.

La Comisión Mixta deberá reunirse al menos una vez por mes.

#### Artículo noveno

Las Comisiones Mixtas de Barrio se caracterizan por su temporalidad. Se constituirán en el plazo de un mes desde que el Barrio fuera declarado de Acción Preferente, y se extinguirán una vez hayan cesado las causas que dieron origen a su constitución.

#### Artículo diez

El Director General de Servicios Sociales de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social actuará como portavoz y órgano de enlace de la Comisión de Coordinación con las Comisiones Mixtas de Barrio, a través de sus respectivos Presidentes.

#### Artículo once

Para declarar un barrio como BAP se establece el siguiente procedimiento:

A petición del correspondiente Ayuntamiento, o de oficio por parte de la Administración Autónoma, se iniciará el expediente de declaración de BAP que deberá constar de un informe del barrio donde se hagan patentes al menos las condiciones sociales, educativas, sanitarias, laborales y urbanísticas que aconsejan su declaración como BAP, así como la evaluación presupuestaria del coste de las medidas propuestas en el plan de actuación.

La Comisión de Coordinación de BAP propondrá al Consell de la Generalitat Valenciana aquellos barrios que necesitan ser declarados de Acción Preferente, adoptando el Gobierno Valenciano los acuerdos pertinentes sobre las propuestas recibidas.

#### Artículo doce

Los Barrios de Acción Preferente mantendrán dicho carácter hasta tanto se estime por la Comisión de Coordinación que han cesado las causas que dieron origen a dicha declaración, en cuyo caso se solicitará del Consell de la Generalitat Valenciana el acuerdo de cancelación de la calificación de BAP.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

##### Primera

No obstante el procedimiento establecido en el artículo once, por las especiales características que reúnen los barrios que a continuación se señalan, y por haberse iniciado ya en ellos acciones del tipo de las descritas en este Decreto, con el fin de aplicar en ellos las medidas que en el mismo se contemplan, se declaman Barrios de Acción Preferente los siguientes:

- Barrio de «Las 1.000 viviendas» de Alicante.
- Barrio de «La Tafalera» de Elda.
- Barrio «Los Palmerales» de Elx.
- Barrio «San Agustín y San Marcos» de Castelló de la Plana.
- Barrio «613 viviendas» de Burjassot.



- Barri «Sant Josep» de Xirivella.
- Barri «La Coma» de Paterna.
- Barri «Baladre» de Sagunt.
- Barri «Zorrilla» de Torrent.

**Segona**

En el termini d'un mes a partir de l'entrada en vigor d'aquest Decret, haurà de constituir-se la Comissió de Coordinació de BAP.

Dintre del mateix termini i en cada un dels Barris declarats en la disposició transitòria primera com a BAP s'hauran de constituir les corresponents Comissions Mixtes.

**DISPOSICIONS FINALS****Primera**

Les Conselleries que formen part del Pla Conjunt d'Actuació podran adoptar totes les mesures que siguen necessàries per a la correcta aplicació del que disposa aquest Decret, dintre de llurs respectius àmbits de competències.

**Segona**

Aquest Decret vigirà l'endemà de la publicació al *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

València, 11 d'octubre de 1988.

El President de la Generalitat,  
JOAN LERMA I BLASCO

El Conseller de Treball i Seguretat Social,  
MIQUEL DOMÈNECH PASTOR

El Conseller de Cultura, Educació i Ciència,  
CEBRIÀ CISCAR I CASABAN

El Conseller d'Obres Públiques, Urbanisme i Transport,  
RAFAEL BLASCO I CASTANY

El Conseller de Sanitat i Consum,  
JOAQUIM COLOMER SALA

- Barrio «San José» de Xirivella.
- Barrio «La Coma» de Paterna.
- Barrio «Baladre» de Sagunt.
- Barrio «Zorrilla» de Torrent.

**Segunda**

En el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor del presente Decreto, deberá constituirse la Comisión de Coordinación de BAP.

Dentro del mismo plazo y en cada uno de los Barrios declarados en la disposición transitòria primera como BAP se deberán constituir las correspondientes Comisiones Mixtas.

**DISPOSICIONES FINALES****Primera**

Las Conselleries que formen parte del Plan Conjunto de Actuación podrán adoptar cuantas medidas sean necesarias para la correcta aplicación de lo dispuesto en este Decreto, dentro de sus respectivos ámbitos de competencias.

**Segunda**

El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

Valencia, a 11 de octubre de 1988.

El Presidente de la Generalitat,  
JOAN LERMA I BLASCO

El Conseller de Trabajo y Seguridad Social,  
MIGUEL DOMENECH PASTOR

El Conseller de Cultura, Educación y Ciencia,  
CEBRIÀ CISCAR CASABAN

El Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes,  
RAFAEL BLASCO CASTANY

El Conseller de Sanidad y Consumo,  
JOAQUIN COLOMER SALA



**2401 DECRETO 132/1990, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana.**

Desde la asunción por la Generalitat Valenciana de competencias exclusivas en materia de asistencia y Servicios Sociales, se han operado importantes incrementos en el grado y extensión de la acción protectora, de forma que es posible afirmar que la cobertura alcanza al conjunto de la población valenciana.

Sin embargo, en la medida en que han crecido los factores de riesgo, ciertos colectivos, como los parados de larga duración, las familias monoparentales y los jóvenes con cargas familiares, son cada vez más vulnerables hasta el punto de que corren el peligro de cronificar situaciones de pobreza; de ahí la importancia no sólo de ofrecer nuevas oportunidades, sino de plantear una acción global que, mediante instrumentos de discriminación positiva, haga efectivo el deber social recogido en el artículo 2.º del Estatuto de Autonomía y permita la plena incorporación de todos los colectivos a los respectivos sistemas de bienestar.

La experiencia de una lucha integral contra la pobreza ha sido abordada, aún de forma localizada, mediante el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente, aprobado por el Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana. No obstante, los resultados de esta experiencia, así como la aprobación de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, con la atribución de responsabilidad pública a los poderes valencianos en la garantía del pleno ejercicio de los derechos sociales, aconsejan extender la acción protectora mediante la elaboración de un Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana.

El Plan se estructura a través de tres Programas que, vinculando a cuantas Administraciones Públicas inciden en la esfera del bienestar social, permitirán abordar los objetivos de inserción social con garantías suficientes.

Los Programas que comprenden el Plan son: el Programa de Accesibilidad, que pretende garantizar mediante una actuación pública promocial el acceso a los sistemas ordinarios de protección de aquellos colectivos que mayores dificultades presentan; el Programa de Integración, para fomentar la incorporación de estos colectivos mediante medidas de carácter socio-laboral; y el Programa de Prestaciones Económicas Regladas, de carácter transitorio, que garanticen los mínimos vitales de aquellas personas o unidades de convivencia con dificultades de subsistencia, dando cumplimiento así a la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 1988 y a las disposiciones de la Carta Social Europea.

El presente Plan tiene además, como pilar fundamental, la actuación de los Municipios, no sólo por imperativo normativo, según el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, sino también en cuanto instancia pública más próxima a los ciudadanos, y competentes tanto para detectar las necesidades sociales como para desarrollar la planificación global. En tal sentido, su participación se realizará no sólo en el ámbito ejecutivo, sino también en el directivo, mediante la participación en la Comisión de Seguimiento y Coordinación prevista en esta norma, integrando así el conjunto de medidas de inserción en esta norma, intervenciones Sociales Generales, materia ésta de competencia municipal de acuerdo con la Ley de la Generalitat Valenciana 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.

Finalmente debe destacarse que este conjunto de actuaciones se aborda con el horizonte de la próxima aprobación por las Cortes Generales de la Ley sobre pensiones no contributivas y la extensión de las medidas de desempleo, lo que ha permitido identificar aquellos colectivos sin protección suficiente, siendo presupuesto de las mismas la existencia de una situación de desprotección que no pueda ser atendida con los mecanismos existentes.

Por ello, consultados los agentes sociales, a propuesta del Conseller de Trabajo y Seguridad Social y previa deliberación del Consell de la Generalitat Valenciana, en sesión celebrada el día 23 de julio de 1990,

DISPONGO:



d) Presentar anualmente al Consell de la Generalitat Valenciana una Memoria explicativa de los resultados obtenidos.

e) Prestar a los Ayuntamientos el apoyo y asesoramiento técnico necesarios para garantizar el pleno ejercicio de sus funciones.

f) Transferir a los Ayuntamientos los fondos necesarios para hacer frente al pago de las prestaciones reconocidas.

g) Cuantías otras funciones le atribuya este Decreto o sus normas de desarrollo.

2. Corresponderá a los Ayuntamientos la ejecución de cuantías, medidas de carácter sectorial de competencia municipal se les asignen en el Plan, y en especial la responsabilidad sobre las medidas de integración, así como la gestión de las Prestaciones Económicas Regladas. Si existiendo cobertura económica suficiente, un Ayuntamiento incumpliere las obligaciones que le impone este Decreto, la Generalitat Valenciana procederá conforme a lo establecido en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

### Artículo 3. Comisión de Seguimiento y Coordinación

1. Se crea la Comisión de Seguimiento y Coordinación como órgano superior de seguimiento del Plan de Medidas de Inserción Social y de coordinación de las diferentes Administraciones Públicas competentes para la aplicación del presente Decreto, así como de participación de los agentes públicos implicados.

2. La Comisión estará compuesta por:

— El Conseller de Trabajo y Seguridad Social, o persona en quien delegue, que la presidirá.

— Seis representantes de la Administración Pública de la Generalitat Valenciana, por las Consellerías de Trabajo y Seguridad Social, de Economía y Hacienda, de Cultura, Educación y Ciencia, de Salud y Consumo, de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes y de Administración Pública.

— Cuatro representantes de los Municipios de la Comunidad Valenciana, designados a través de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

42

### CAPÍTULO I Disposiciones generales

#### Artículo 1. Objeto

1. El presente Decreto tiene por objeto aprobar el Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana, recogiendo el conjunto de actuaciones y prestaciones que, dentro de un sistema de responsabilidad pública, permitan garantizar, en el ámbito territorial valenciano, el acceso de todos los ciudadanos a los niveles básicos de protección social.

2. Será responsabilidad de la Generalitat Valenciana y de los Ayuntamientos valencianos, en el ámbito de sus respectivas competencias, arbitrar los instrumentos y ejecutar las medidas tendientes al logro de la finalidad enunciada en el apartado anterior.

#### Artículo 2. Competencias

1. Corresponderá a la Generalitat Valenciana, a través de la Consellería de Trabajo y Seguridad Social, la dirección, coordinación, ejecución y evaluación del Plan y, en especial, el ejercicio de las funciones siguientes:

a) Establecer las normas necesarias para el desarrollo del presente Decreto.

b) Realizar el control de los Programas y actividades del Plan.

c) Diseñar, elaborar y mantener las estadísticas relativas al Plan de Medidas de Inserción Social.

41



- Cuatro representantes de las Organizaciones Sindicales más representativas.
  - Un representante de las Organizaciones Empresariales más representativas.
  - El Secretario del Consejo de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana.
3. La Comisión de Seguimiento y Coordinación ejercerá las siguientes funciones:
- a) Informar las medidas de inserción y, en especial, las referidas al Programa de Integración, así como su evaluación.
  - b) Sugerir las mejoras en el desarrollo y aplicación del presente Decreto.
  - c) Adoptar las medidas necesarias para la coordinación de las actuaciones que realicen en aplicación del presente Decreto las diferentes Administraciones Públicas.
  - d) Informar cuantas normas elabore la Generalitat Valenciana para el desarrollo del Plan de Medidas de Inserción Social.
  - e) Ejercer cuantas otras funciones le atribuya el ordenamiento jurídico.
  - 4. La Comisión se reunirá, al menos, dos veces al año.
  - 5. La Comisión aprobará, por mayoría absoluta de sus miembros, su propio Reglamento.

#### CAPÍTULO II

##### *Programas de inserción social*

**Artículo 4.** Contenido del Plan de Medidas de Inserción Social

- 1. Las Actuaciones del Plan de Medidas de Inserción Social se articularán en torno a los tres Programas siguientes: Programa de Accesibilidad, Programa de Integración y Programa de Prestaciones Económicas Regladas.
- 2. Las actuaciones sectoriales de las distintas Consellerías que pudieran implicar a los objetivos del Plan de Medidas de Inserción Social,

43

o a los que en el futuro pudieran incorporarse al mencionado Plan, deberán adecuarse a los objetivos enunciados en este Decreto y, en cualquier caso, deberán ser comunicados a la Comisión de Seguimiento y Coordinación. Sólo será preceptivo el informe previo de este órgano cuando así lo disponga este Decreto o sus normas de desarrollo.

#### Sección I Programa de Accesibilidad

**Artículo 5.** Finalidad

El Programa de Accesibilidad consiste en el conjunto de medidas de carácter público orientadas a facilitar el acceso a los sistemas ordinarios de protección social de aquellos individuos o unidades de convivencia que así lo precisen.

**Artículo 6.** Beneficiarios

- 1. Serán beneficiarios del Programa de Accesibilidad, en toda su extensión, aquellas personas o unidades de convivencia a las que se les reconozca el derecho a percibir las Prestaciones Económicas Regladas de la Sección III del Capítulo II de este Decreto, y durante el tiempo de duración de aquéllas, así como las personas mayores de 65 años perceptoras de pensiones no contributivas.
- 2. Transcurrido el plazo máximo de percepción de las Prestaciones Económicas Regladas, podrán prorrogarse las prestaciones que integran el Programa de Accesibilidad, a petición del interesado, siempre que su situación económica y social justifique dicha prórroga.
- 3. Con carácter excepcional, podrán ser beneficiarios del Programa de Accesibilidad las personas menores de 25 años en situación de necesidad debidamente justificada, previa solicitud de los interesados. La condición de beneficiario se extinguirá al finalizar la situación de necesidad y, en todo caso, cuando el menor de 25 años cumpla dicha edad.

**Artículo 7.** Contenido

Los beneficiarios del Programa de Accesibilidad tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

44



- a) A las prestaciones sanitarias del Servicio Valenciano de Salud, de conformidad con el Decreto 88/1989, de 12 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana.
- b) A las ayudas de comedor y de libros escolares, en la forma que determine la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.
- c) A la adjudicación prioritaria de las viviendas de promoción pública de la Generalitat Valenciana.
- d) A ser beneficiarios de los programas de fomento del empleo y de formación ocupacional de la Generalitat Valenciana.
- e) A tener preferencia en la concesión de las ayudas de emergencia de los Servicios Sociales Generales.

#### Sección II

#### Programa de Integración

##### Artículo 8. Finalidad

El Programa de Integración consiste en el conjunto de medidas de carácter socio-laboral orientadas a facilitar la autonomía personal y la plena incorporación social.

##### Artículo 9. Beneficiarios

- 1. Serán beneficiarios del Programa de Integración aquellas personas en las que concurren circunstancias que permitan razonablemente presumir graves dificultades para la integración social, tanto a nivel individual o familiar como colectivo.
- 2. Sin perjuicio de las medidas que se adopten para personas o unidades de convivencia en situación de precariedad, las Administraciones Públicas implicadas en el desarrollo de este Programa realizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, aquellas actuaciones de carácter comunitario que tengan por finalidad la dinamización e integración social de determinados grupos o colectivos.

##### Artículo 10. Contenido

- 1. El Programa de Integración incorpora las siguientes medidas:

- a) Estrategias colectivas de promoción de aquellos Barrios con alto nivel de depresión; las acciones que se desarrollen en este ámbito se registrarán por lo dispuesto en el Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se estableció el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente.
- b) Actuaciones destinadas a la erradicación del chabolismo y vivien- da precaria, enmarcadas en un Plan de actuación conjunta de las Consellerias de Trabajo y Seguridad Social y de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes y los Municipios implicados.
- c) Programas de fomento del empleo para determinados colectivos o determinadas áreas geográficas; las condiciones de acceso a estos programas serán determinadas por las Consellerias de Trabajo y Seguridad Social y de Cultura, Educación y Ciencia, en el ámbito de sus respectivas competencias, en las correspondientes convocatorias. A través de la Administración Local e Instituciones sin fin de lucro se destinarán al Programa ayudas a la contratación para la realización de obras o servicios de utilidad social, que en régimen de gestión directa promuevan dichos Ayuntamientos o Instituciones.
- d) Medidas individualizadas establecidas para cada caso, bajo responsabilidad del Ayuntamiento, en gestión directa o concertada con Ins- tituciones sociales.

- 2. Las medidas enumeradas en el apartado anterior tendrán carácter de mínimos respecto al contenido del Programa de Integración, al cual se incorporarán cuantas actuaciones desarrolle en un futuro la Generalitat Valenciana y que sean de trascendencia para la finalidad enunciada en el artículo 9.

#### Sección III

#### Prestaciones Económicas Regladas

##### Artículo 11. Naturaleza

- 1. Las Prestaciones Económicas Regladas (PER) son subvenciones de contenido económico y carácter temporal dirigidas a personas físicas o unidades de convivencia que carecen de medios suficientes de subsistencia, y cuya cuantía es proporcional a los recursos económicos y car- gas familiares del beneficiario.



2. Estas Prestaciones son de carácter personal, siendo en consecuencia intrasferibles, estándose en los supuestos de embargo, retención o prenda a lo dispuesto a la legislación civil del Estado.

#### Artículo 12. Finalidad

1. Las Prestaciones Económicas Regladas se basan en el principio de solidaridad y su finalidad es garantizar unos medios económicos mínimos para que la persona o unidad familiar que la reciba pueda subvenir a las necesidades básicas de la vida y conseguir su integración socio-laboral.
2. El derecho a percibir estas Prestaciones estará condicionado a las disponibilidades presupuestarias de acuerdo con las dotaciones aprobadas por las Cortes Valencianas en las correspondientes Leyes de Presupuestos, así como a la efectiva implantación de los Programas en aquellos Municipios cuyas circunstancias así lo justifiquen y dispongan de estructuras de integración suficientes para la consecución de los objetivos fijados en este Decreto.
3. Para la consecución de los objetivos propuestos, la percepción de estas Prestaciones conllevará la obligación por parte del beneficiario de participar en las actividades de formación o de cooperación social que se determine en la propuesta de concesión en los términos enunciados en el artículo 14, apartado c).

#### Artículo 13. Beneficiarios

Podrán ser beneficiarios de las Prestaciones Económicas Regladas las personas que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Estar empadronados, como residentes, en cualquier Municipio de la Comunidad Valenciana, con un año de antelación, al menos, al momento de presentar la solicitud.
- b) Ser mayor de 25 años y menor de 65, o, en su caso, menor de 25 años siempre que tenga hijos o familiares a su cargo.
- c) No disponer, el solicitante o la unidad familiar de la que forme parte, de unos ingresos anuales que, por cualquier concepto, superen la cuantía de la PER computada anualmente que le pudiera corresponder.
- d) No poder ser beneficiarios de cualquier tipo de pensión o de ayu-

47

da concedida por Organismo público cuya finalidad sea atender las necesidades de subsistencia del beneficiario.

#### Artículo 14. Obligaciones de los beneficiarios

Los beneficiarios de la ayuda prevista en esta Sección, o en su caso, sus representantes legales, vendrán obligados a:

- a) Aplicar el importe de la ayuda a la finalidad de la misma.
- b) Comunicar al Ayuntamiento respectivo, en el plazo máximo de quince días naturales, cualquier variación de sus circunstancias personales o familiares que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la ayuda.
- c) Manifestar documentalmente ante la Administración Pública que establezca la medida de inserción la aceptación y cumplimiento de las actuaciones que se determinen, tendentes a posibilitar la integración del sujeto solicitante.

#### Artículo 15. Importe, devengo y pago

1. El importe de la Prestación será una cantidad igual al de las pensiones no contributivas vigente en cada momento, en cómputo anual, si bien podrá ser incrementado en función del número de miembros de la unidad familiar.

Se entiende por unidad familiar aquella unidad de convivencia formada por dos o más personas unidas por vínculos matrimoniales u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, por consaguinidad hasta el segundo grado o afinidad hasta el primer grado.

2. Del importe global se deducirán los ingresos y demás recursos de naturaleza económica con que cuente el beneficiario o la unidad familiar.
3. Las Prestaciones Económicas Regladas se devengarán desde el primer día del mes siguiente al de la aprobación de la solicitud por el órgano competente.
4. El pago de la Prestación se realizará por el Ayuntamiento en el que resida el solicitante, por mensualidades vencidas desde la fecha del devengo de la misma.

48



**Artículo 16.** Renovación, modificación, suspensión y extinción.

1. Las Prestaciones Económicas Regladas serán renovables por períodos de seis meses, hasta un máximo de tres años siempre que subsistan las causas que motivaron su reconocimiento y que se valore de forma favorable el proceso de integración.
2. La modificación sobrevenida de los requisitos establecidos para el reconocimiento de la Prestación podrá dar lugar, según los casos, al aumento o disminución del importe de aquélla.
3. Cuando cualquier miembro de la unidad familiar obtenga, de forma temporal, ingresos superiores al importe mensual de la Prestación, se suspenderá el abono de la misma hasta que decaigan las causas que motivaron la suspensión. Dicha suspensión no afectará al cómputo del período máximo de duración de la Prestación.
4. La Prestación se extinguirá por cualquiera de las siguientes causas:
  - a) Defunción de la persona perceptora, en cuyo caso se devengará la mensualidad completa.
  - b) Pérdida de cualquiera de los requisitos que motivaron su reconocimiento.
  - c) Actuación fraudulenta para obtener o conservar la Prestación.
  - d) Incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en el artículo 14.
  - e) Renuncia de la persona perceptora.
  - f) Transcurso de tres años desde su reconocimiento.

**Artículo 17.** Procedimiento

1. La Consellería de Trabajo y Seguridad Social regulará el procedimiento de tramitación y reconocimiento de las Prestaciones Económicas Regladas, con sujeción en todo caso a los principios de economía, eficacia y simplificación; en los supuestos de duda razonable, se estará a la solución más favorable para el beneficiario.
2. Los Ayuntamientos serán competentes para la recepción de las solicitudes y tramitación y elaboración de las propuestas de resolución; asimismo efectuarán el seguimiento de los procesos de inserción, y co-

49

municarán al órgano competente para la resolución cualquier variación de las condiciones que pudiera originar la modificación, suspensión o extinción del derecho.

3. Corresponderá a la Consellería de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de Servicios Sociales, el reconocimiento o denegación del derecho a percibir las PER, así como, en su caso, declarar su renovación, modificación, suspensión o extinción.

**Artículo 18.** Financiación

1. Los recursos económicos destinados a financiar las PER se consignarán en las partidas correspondientes del Presupuesto de la Generalitat Valenciana, sin perjuicio de los Convenios que se pudieran suscribir con los Ayuntamientos para financiar la infraestructura de los Programas de inserción.
2. La Generalitat Valenciana transferirá a los Ayuntamientos, según el procedimiento que reglamentariamente se determine, las cantidades necesarias para justificar el pago de las PER, y de las medidas de inserción calculadas de acuerdo con las solicitudes que éstos hayan recibido y aprobado.

DISPOSICIONES ADICIONALES

**Primera**

Los aspectos de la legislación civil recogidas en el artículo 11 se entenderán automáticamente modificados cuando aquélla se modifique.

**Segunda**

Las distintas Consellerías implicadas en el Plan deberán simplificar los procedimientos de mayor trascendencia para la realización de los Programas contenidos en este Decreto, mediante una comunicación adecuada, información, divulgación y sencillez en las actuaciones, realizando, en su caso, cuantas adaptaciones normativas fueran necesarias.

**Tercera**

Las normas que en un futuro aprueben las Administraciones Públi-

50



cas implicadas en el desarrollo de este Decreto deberán sujetarse a las prescripciones del mismo cuando afecten a aspectos relativos a la inserción social y, en todo caso, cuando la Comisión de Seguimiento y Coordinación entienda que tal actuación debe ser incorporada al contenido del Plan de Medidas de Inserción Social.

#### *Cuarta*

La no aplicación de los fondos, por parte del beneficiario, a las finalidades para las que se conceden las Prestaciones será causa determinante de la revocación de la ayuda y del reintegro de su importe, previo requerimiento que, caso de no ser atendido, dará lugar a la incoación de expediente administrativo de responsabilidad contable (artículo 2 del Decreto 192/1989, de 22 de diciembre, del Consell de la Generalitat Valenciana).

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

#### *Primera*

En tanto las Cortes Generales no aprueben la Ley de pensiones no contributivas, el importe de las Prestaciones Económicas Regladas será, durante el ejercicio presupuestario de 1990, de 182.000 pesetas semestrales.

#### *Segunda*

La edad de 65 años establecida en el artículo 13, apartado b), será sustituida, en tanto no se apruebe la Ley de pensiones no contributivas, por la edad mínima exigida en la legislación correspondiente para tener derecho a una pensión pública de carácter no contributivo por ancianidad.

#### *Tercera*

Cuando las diferentes normas a las que se remite el presente Decreto sean modificadas, continuarán vigentes los preceptos del Plan de Medidas de Inserción Social en lo que sea compatible o interpretable armónicamente con los nuevos principios de la legislación de la Generalitat Valenciana.

51

#### *Cuarta*

La implantación de las Prestaciones Económicas Regladas se efectuará de forma progresiva, de acuerdo con los criterios que apruebe la Comisión de Seguimiento y Coordinación, a propuesta de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, en función de la previsible demanda y de la infraestructura existente para la realización de las medidas de inserción. En todo caso, la implantación se efectuará prioritariamente en aquellos Municipios con mayor problemática y nivel de depresión social.

### DISPOSICIONES FINALES

#### *Primera*

Se autoriza a la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del Programa de Prestaciones Económicas Regladas.

#### *Segunda*

El Presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, excepto en lo referente a las Prestaciones Económicas Regladas y Plan de erradicación del chabolismo y vivienda precaria, que precisarán de ulterior desarrollo normativo.

Valencia, a 23 de julio de 1990

El Presidente de la Generalitat Valenciana,  
JOAN LERMA I BLASCO

El Conseller de Treball i Seguretat Social,  
MIGUEL DOMENECH PASTOR

52