



**Versión modificable en proceso de revisión**

# **POBREZA, DESIGUALDAD Y COHESIÓN SOCIAL LOCAL**

## **Análisis de experiencias significativas en políticas públicas locales en América Latina y Europa**

**Xavier Godàs i Pérez**

*Este documento ha sido elaborado en el marco de una subvención de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III y en modo alguno debe considerar que refleja la posición de la Unión Europea*

## PRESENTACIÓN

El texto que aquí se presenta es una primera aportación para el encuentro URBsociAL que tendrá lugar en Sitges en octubre de 2010. A esta primera aproximación al objeto de estudio le seguirá un segundo documento que contará con una descripción más detallada de las políticas expuestas, de sus fortalezas y debilidades, y que contará para el análisis transversal con las conclusiones resultantes del trabajo en seminario. Además, se realizarán entrevistas con los y las referentes de cada una de las políticas aquí seleccionadas, según el objetivo de contrastar lo escrito con los protagonistas de las acciones.

Para desarrollar el documento se han seleccionado las ciudades de Montevideo (Cono Sur), Medellín (Región Andina), Caguas (Centroamérica, México y El Caribe), y Barcelona (Europa) por los siguientes motivos: a) las cuatro están en una fase de implementación avanzada, lo que implica que puedan presentar resultados; b) se definen por conjugar equilibradamente la planificación, la programación y la acción; c) presentan aproximaciones temáticas diferentes a las cuestiones de cohesión social; d) diseñan y abordan sus políticas partiendo de los límites y las potencialidades del ámbito municipal de actuación.

El documento se divide en tres partes:

- La primera es una introducción conceptual a los términos “pobreza”, “desigualdad social” y “cohesión social”, y se sitúan estos conceptos en el modo de gobernabilidad definido como “gobernanza democrática territorial”.
- La segunda expone sucintamente las políticas seleccionadas. En este primer documento tal exposición se centra exclusivamente en cuatro apartados: a) justificación de la política, b) sus componentes fundamentales (de carácter social, institucional y físico), c) principales resultados obtenidos, y d) presupuesto disponible. Con ello se busca tener una primera narrativa de cada política que identifique sus principales singularidades, y que será ampliada y contrastada en el segundo documento con las personas referentes de cada experiencia.
- La tercera compone un guión de aquellas características más sobresalientes comunes a las cuatro políticas, y es la base para la discusión y un análisis transversal más exhaustivo a realizar en el segundo documento. Se hace hincapié en la consistencia de las políticas para desarrollar pautas de intervención pública local en materia de cohesión social considerando los límites y las potencialidades de los gobiernos locales. La perspectiva que orienta el guión es la política pública local como proceso.

# 1. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL

---

Para hablar en propiedad de cohesión social antes deben acotarse conceptualmente términos significativos colindantes, en particular las nociones de exclusión social y pobreza.

## 1.1. EXCLUSIÓN, POBREZA Y DESIGUALDAD

El concepto *exclusión social* se refiere a la dinámica y los estados de precariedad económica, junto a situaciones que conllevan fracturas en los vínculos de integración social y comunitaria. Supone el proceso mediante el cual determinadas personas y grupos encuentran sistemáticamente bloqueadas sus posibilidades de acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma en el marco de los niveles sociales determinados por los valores y las instituciones en un contexto dado (IGOP 2003, SUBIRATS 2004, CASTELLS 1998). Contiene una gran diversidad de factores explicativos - sexo, edad, origen étnico o religión, discapacidad, tipología habitacional, clase social- concordantes con la mayor complejidad de la estructura social contemporánea. Y se expresa diversamente: fracaso escolar, precariedad laboral, debilidad de vínculos afectivos, infravivienda y sobreincidencia de enfermedades, por poner unos ejemplos, constituyen situaciones que pueden comportar procesos o riesgo de exclusión.

Por su parte, la *pobreza* es un importante factor de riesgo de exclusión. Ser pobre significa mantener una posición de desigualdad en la distribución de oportunidades y recursos materiales en una sociedad dada; implica dificultad de acceso a los recursos que procuran la cobertura de las necesidades básicas. Partiendo de ello, hay dos formas de medir la pobreza: A) La *absoluta*, o aquella situación en que no es posible satisfacer los mínimos vitales de subsistencia. Este criterio se aplica en países con un índice de desarrollo humano (IDH)<sup>1</sup> bajo y se mide mediante el umbral de 2 dólares diarios por persona. B) La *relativa*, es decir, la situación en que no se accede a un nivel de vida mínimamente adecuado en el marco territorial de referencia. Así, una persona es considerada pobre si presenta una situación de desventaja económica respecto del resto de personas de su entorno o ámbito social. Es, por tanto, una medida más relacionada con la desigualdad que con la privación absoluta y, en consecuencia, contiene un carácter inherentemente contextual.

---

<sup>1</sup> El desarrollo humano es un concepto amplio que incluye objetivos de crecimiento de la renta, generación de empleo, igualdad de oportunidades, sostenibilidad medio ambiental y profundización de la democracia. A efectos analíticos, las Naciones Unidas definen el IDH sobre la base de tres variables combinadas: expectativa de vida, conquistas educativas (alfabetización, promedio de años de educación formal, estudios superiores) y nivel de ingreso relativo al contexto.

Asimismo, es menester señalar que la pobreza guarda una clara relación con la intensidad de la *desigualdad en la distribución de la renta*. A efectos prácticos, eso significa que en caso que aumentasen el conjunto de rentas de una comunidad de referencia, pero a la vez se mantuviera su estructura de desigualdad de la renta, entonces el porcentaje de personas pobres de dicha comunidad se mantendría en los mismos niveles. Lo cual implica que, en términos relativos, la disminución de personas en situación de pobreza sólo es posible con la reducción de la dispersión de las rentas.

## 1.2. LA COHESIÓN SOCIAL COMO CONCEPTO

Todos los gobiernos están interesados en promover dinámicas de cohesión social. Sería a todas luces una temeridad que un gobierno decidiera explícitamente no pretender una sociedad cohesionada para su territorio de referencia. Lo cual debe alertarnos del hecho de que la cohesión social como voluntad política guarda una gran variabilidad de significaciones. En unas ocasiones, significa la promoción de la política social a fin de generar sociedades inclusivas; en otras, una voluntad generalista de conquistar una sociedad bien integrada, estable, poco o nada conflictiva.

Más concretamente, la cohesión social desde la perspectiva europea se ha venido asociando con la reducción de la brecha de ingresos entre individuos, y centra su atención en las variables ocupación, educación y servicios sociales y de salud. Por otro lado, la CEPAL (2007) vincula más directamente el objetivo de la cohesión a la implementación de políticas de inclusión, y enfatiza la importancia de la existencia del sentimiento de pertenencia a la comunidad y el territorio de referencia.

Aquí se plantea una definición operativa de cohesión social desde el prisma de la política pública orientada por criterios de inclusión. Entendemos que las políticas de cohesión social deben orientarse tanto a las exigencias materiales de existencia (económicas) como a las que se refieren al vínculo social (identitarias y comunitarias), que confieren seguridad vital, así como enlazar la diversidad social y el derecho a la diferencia con la promoción de la igualdad social en el acceso a toda suerte de bienes y recursos fundamentales resultantes de la observación de los derechos cívicos, políticos y sociales (GODÀS y GOMÀ 2009, RIMEZ 2009). Por ello, una acción pública que pretenda generar sociedades cohesionadas debe plantearse la siguiente relación de objetivos estratégicos (PASCUAL y PASCUAL 2009):

- **Reducir brechas sociales** y favorecer una perspectiva social - redistributiva- del gasto público.
- Proporcionar un marco de **igualdad de oportunidades** para que todas las personas tengan la posibilidad de desarrollar una vida digna y autónoma.
- **Reconocer las diferencias** entre grupos y personas (que no desigualdades) como valor positivo, enriquecedor de lazos sociales.

- Desarrollar **fuertes relaciones sociales** (en parte, de tipo comunitario) en entornos diversos: trabajo, escuelas, barrios.
- Generar un **espacio público de carácter integrador y convivencial**, expresión social de unas relaciones democráticas de calidad.
- Difundir un amplio **sentimiento de arraigo** al lugar, flexible y abierto al cambio.
- Promover una **visión compartida** de modelo territorial entre los principales actores y sectores ciudadanos.
- Impulsar la **capacidad ciudadana de organización y acción** de un territorio para afrontar sus propios retos económicos, sociales, político-democráticos y de sostenibilidad como elemento clave de desarrollo endógeno.

Y a este conjunto de objetivos se llega por la capacidad del sistema político de procurar la participación plena de las personas en cuatro ámbitos fundamentales de la organización social.

- El **espacio económico y de la renta**, que supone vinculación a la ocupación y al conjunto de tareas generadoras de desarrollo económico, y ser sujeto de la redistribución llevada a cabo por los poderes públicos.
- El **espacio político y de la ciudadanía**, que implica capacidad de participación política y acceso efectivo a los derechos sociales.
- El **espacio relacional y de los vínculos sociales**, estrechamente relacionado con el mundo de lo afectivo, así como en las relaciones de reciprocidad inherentes a las familias y las redes sociales de tipo comunitario.
- El **ámbito de la cultura y la formación continua** como elementos imprescindibles de adaptación personal a las condiciones estructurales de la sociedad de la información.

### 1.3. COHESIÓN SOCIAL, POBREZA Y GOBERNANZA

Crecer económicamente no significa reducción automática de las tasas de pobreza, como se ha apuntado anteriormente. Pero es que además la pobreza bloquea el potencial de desarrollo económico, social y humano de las ciudades, regiones y países, en la medida que precariza las capacidades humanas en la contribución al desarrollo. Por ello es estratégicamente fundamental que las políticas de cohesión social ganen centralidad en la agenda política de los gobiernos (BRUGUÉ 2010), junto con los recursos humanos, infraestructurales y financieros que se requieran para su implementación. Las sociedades socialmente cohesionadas son más capaces de generar desarrollo socioeconómico, así como de aguantar y superar coyunturas de crisis. En este sentido, es importante insistir en el hecho de que, en beneficio del desarrollo en su sentido integral (humano, económico, sostenible), la lucha contra la pobreza debe incidir en los procesos estructurales de distribución de la renta y definir, por tanto, políticas redistributivas.

De otra parte, no es suficiente que las políticas locales de cohesión social se centren únicamente en lo que la administración pública pueda ofrecer en materia de prestaciones y servicios públicos. Es crucial poder contar con los diferentes recursos sociales que existen en el territorio (diversos operadores que ejercen en el ámbito del bienestar social, de tipo asociativo, comunitario y empresarial) y movilizarlos en la vertebración de las políticas públicas. El tránsito hacia sociedades cohesionadas, pues, debe caminarse en el escenario de la gobernanza.

Entendemos por gobernanza la política de gestión relacional o de las interdependencias para la construcción colectiva del desarrollo humano (PASCUAL 2007). Desde esta perspectiva, las políticas de cohesión tendrían por objeto fortalecer la capacidad de organización y acción de un territorio para afrontar sus propios retos económicos, sociales, democráticos y de sostenibilidad. El gobierno representativo asume en ello un papel de liderazgo, de organizador colectivo de los diferentes actores del territorio para de ese modo desarrollar acciones concertadas en favor del desarrollo humano. La idea es que, en el momento de perfilar políticas, los gobiernos gobiernan activando el conjunto de recursos de que disponen en el marco territorial de referencia. Éstos son, obviamente, los que se encuentran competencialmente bajo control de la administración pública, pero además hay que contar con los que forman parte de la sociedad civil que se mueve fuera del campo de la administración. La concertación de acciones público-privadas en una política determinada, estratégicamente orientada y consensuada por una diversidad de actores, es lo que define operativamente a la gobernanza democrática territorial, y es el proceso que permite adquirir mayores cotas de eficiencia y eficacia a las políticas públicas.

#### **1.4. EL MUNICIPIO: PRIMERA LÍNEA DE INTERVENCIÓN**

Las localidades urbanas componen los lugares donde se manifiestan los efectos humanos y sociales de los procesos de exclusión derivados de la estructura de desigualdades sociales; también conforman los espacios en los que se desenvuelven las dinámicas de inclusión. En este sentido, es un hecho constatable que los gobiernos territoriales juegan un rol fundamental en el despliegue de políticas públicas generadoras de equidad y autonomía personal.

La calidad de vida en el territorio equivale a la capacidad política de generar escenarios de oportunidades vitales y cohesión social. Los gobiernos locales son agentes políticos cruciales para ello, dado que viven muy directamente las necesidades, demandas, expectativas y problemas de las personas a las cuales representan. La diferencia y el valor añadido de los gobiernos territoriales (municipales, regionales) respecto de otros niveles administrativos y gubernamentales es que los primeros actúan en el terreno de la proximidad relacional (PASCUAL, 2008).

No obstante, el ámbito competencial y los recursos a su disposición son bastante más reducidos que los de otros niveles de la administración pública. Ello no implica necesariamente que los gobiernos territoriales, particularmente los municipios, sean instituciones marginales - "infrapolíticas", podríamos decir- respecto de otros niveles de gobierno. Por una parte, el municipio o la región constituyen el referente territorial básico para el ejercicio de las funciones estatales en el territorio en un sentido administrativo; por otra parte, las instituciones locales conforman una comunidad política con capacidad propia de gobierno, en que se definen y desarrollan políticas específicamente locales o adaptables al contexto territorial de referencia. Sin duda, los límites competenciales y de recursos son un factor condicionante de la acción del gobierno local (la política económica u ocupacional, por ejemplo, no se encuentran entre las competencias municipales), pero en ningún caso constituyen excusa alguna para no actuar. Podemos aventurar que no hay margen para la pasividad: tanto por la necesidad de afrontar los retos de la historia propia del territorio como, hoy día, por lo imperioso de responder a complejos procesos fruto de la globalización (GODÀS 2010).

## 2. EXPERIENCIAS DE POLÍTICA PÚBLICA LOCAL

---

### PROYECTOS URBANOS INTEGRALES (PUI). REGION ANDINA. MEDELLÍN (COLOMBIA)

#### 1. JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA

Aproximadamente, de los 2.300.000 habitantes de Medellín el 84% vive en condiciones de pobreza. Los colectivos más significativos en situación de exclusión son los campesinos desplazados por situaciones de violencia que migran a la ciudad, las minorías étnicas afrodescendientes e indígenas, las personas sin techo y los estratos 0, 1 y 2, según los criterios de clasificación socioeconómica que rige en Colombia (según la cual, la sociedad se divide en 6 estratos, siendo el sexto el de mayores ingresos y los 0, 1 y 2 la población que se halla en situación de pobreza).

Los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) fueron puestos en marcha en 2004 y actualmente se encuentran en fase de despliegue, responden a un propósito de transformación de la ciudad atendiendo a objetivos sociales. Las **personas beneficiarias** son siempre las comunidades con el menor índice de desarrollo humano (IDH) y calidad de vida (según determina la Encuesta de Calidad de Vida) de la ciudad, fundamentalmente residente en el norte de la ciudad. Su característica fundamental es que es una política integral que comprende la dimensión urbana en el sentido de la política social: aúna elementos habitacionales, de gestión del espacio público y de movilidad; la cooperación municipal con el tejido comunitario y el impulso de la participación social; la voluntad de disminuir las grandes brechas en materia de desigualdad y la lucha específica contra la pobreza concentrada en el territorio y la pauta de la violencia.

Los territorios sobre los que se interviene son siempre periféricos de la ciudad de Medellín. Actualmente existen los PUI: **Nororiental** (realizado), **Comuna 13** (en fase avanzada de ejecución), **Noroccidental** (en fase inicial de ejecución), **Centrooriental** (en fase inicial de ejecución), **La Iguaná** (en fase de diseño), **Altavista** (en fase de diseño).

#### 2. COMPONENTES FUNDAMENTALES DEL PUI

**SOCIAL.** El objetivo es que las comunidades diana de la intervención participen de todas las etapas del proceso de implementación de la política. La gestión del PUI, pues, se realiza en clave comunitaria. Para ello se

establecen mecanismos de participación, concertación, información y comunicación que facilitan la apropiación ciudadana de la intervención. El objetivo es capacitar a las comunidades (a sus organizaciones, líderes territoriales y ONG's) en el análisis y la formulación de respuestas a los problemas barriales. A eso se llega mediante acciones de formación, capacitación, asistencia técnica, difusión y ejecución de proyectos, pero también, y fundamentalmente, a través de espacios de diálogo en los que se intercambian conocimientos e intereses en un marco de relaciones de confianza. Posteriormente, se concierta la priorización de acciones destinadas a la población de mayor vulnerabilidad social y económica.

**INSTITUCIONAL.** Los PUI tienen la capacidad de coordinar integralmente las acciones de todas las dependencias del Municipio en una zona, a la vez que se promueven alianzas con el sector privado, ONG's, organismos nacionales e internacionales y con las organizaciones comunitarias. Importa señalar que la Alcaldía concentra todas las acciones y herramientas de las Secretarías y Entidades Descentralizadas municipales para el logro de objetivos específicos en un mismo espacio geográfico-espacial<sup>2</sup>.

**FÍSICO.** Implica la construcción, remodelación y mejora de espacios públicos; la promoción de vivienda de carácter social; la adecuación y construcción de edificios públicos de carácter comunitario; y la recuperación medio ambiental mediante la construcción de zonas verdes (parques).

Partiendo de estos tres componentes, las áreas urbanas objeto de intervención son las que: a) en lo *social* son evidentes las situaciones de pobreza y de falta de oportunidades, el espacio público no facilita las relaciones de convivencia ni el sentido de pertenencia; b) en lo *institucional*, la presencia del estado es débil y muestra claras insuficiencias en los campos de intervención social y urbana, además de presentar poco o nulo control en las pautas de ocupación del territorio; c) en lo *físico*, la zona presenta problemas tales como bajos estándares habitacionales, insuficiencia y baja calidad de los espacios públicos, y alta degradación del medio ambiente<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Los socios en la implementación del PUI son: Alcaldía de Medellín; Departamento administrativo de Planeación; Dirección de Comunicaciones; Secretarías de: Hacienda, Gobierno, Obras Públicas, Educación, Salud, Bienestar Social, Desarrollo Social, Cultura Ciudadana, Medio Ambiente, Transportes y Tránsito; Empresa de Desarrollo Urbano (entidad descentralizada de Alcaldía); Comfama y Comfenalco (cajas de compensación familiar, entidades del sector privado); INDER (Instituto de Deportes y Recreación de Medellín); EPM (empresas públicas de Medellín); Biblioteca pública Piloto; Área Metropolitana del Valle de Aburrá (autoridad en materia de Medio Ambiente y tránsito del Valle de Aburrá, territorio que Medellín comparte con otros 9 municipios); AECID (Agencia de Cooperación Española); Monarquía española.

<sup>3</sup> Es importante precisar que la intervención urbana (de ordenación territorial y construcción de equipamientos) está diseñada para satisfacer objetivos de cohesión social. Los principales proyectos infraestructurales dan cuenta de ello. Resumidos sucintamente: **Vivienda:** inversión pública en favor de las personas y núcleos familiares con menores ingresos y riesgo de exclusión residencial. **Parques Bibliotecas:** equipamientos con una orientación comunitaria, de fortalecimiento de las relaciones sociales de proximidad. Incluyen salas de lectura, exposiciones, auditorios. **Escuelas:** concepción estratégica de la educación, en la medida que es el vehículo para llegar a obtener un mayor abanico de oportunidades vitales y, en consecuencia, mejorar los niveles de calidad de vida. Las escuelas deben tener las

### 3. PRINCIPALES RESULTADOS

#### 1. Incremento del capital social barrial

- Los PUI incentivan el liderazgo vecinal, el fortalecimiento de organizaciones comunitarias y el desarrollo de procesos participativos en paralelo al diseño e implementación de las intervenciones urbanas. La intervención urbana se torna así en incremento del civismo e implicación ciudadana en los quehaceres públicos.

#### 2. Desarrollo de la cooperación público-privada

- La administración pública ha actuado en concierto con ONG's, empresas y las propias entidades sociales del territorio. Ello ha facilitado que el proyecto tenga un mayor impacto social y se sostenga en el tiempo, en la medida que las comunidades y sus organizaciones son las primeras interesadas en el mantenimiento de las pautas de intervención.

#### 3. Mayor accesibilidad a los servicios básicos

- En materia de educación, salud, movilidad, deporte y ocio, entre otros; incremento de la participación cultural en territorios donde las cuestiones de índole cultural y académica eran prácticamente inexistentes.

#### 4. Mejora significativa de la conectividad urbana global

- Los proyectos infraestructurales de los PUI están articulando nuevas movilidades: los residentes de la comunidad objeto de intervención acceden con mayor facilidad al resto de la ciudad, y los habitantes de otras zonas de Medellín también se desplazan hacia las zonas PUI por motivos "turísticos". Desde el punto de vista económico, se ha dado una revitalización del comercio.

---

condiciones físicas y curriculares que permitan una acogida digna a niños, niñas y jóvenes. **Parques Lineales:** generación de espacios públicos y zonas verdes aprovechando la gran cantidad de afluentes de agua con que cuenta Medellín. Constituyen lugares de encuentro y ocio para las familias, a la vez que se mejoran las condiciones ambientales del entorno urbano. **Jardines Sociales:** son espacios infantiles de 0 a 6 años que se diseñan como pequeñas escuelas de ciudadanía. **Equipamientos de Seguridad:** constituyen la plasmación práctica del criterio de la seguridad y el orden público desde la perspectiva de la inclusión. El modelo son unas fuerzas del orden público de proximidad, incluidas en el territorio mediante la diversificación de comisarías de policía. **Corredores de movilidad:** se trata de aprovechar los viales emblemáticos de la ciudad para promover su conocimiento ciudadano y mejorar el espacio público con el objetivo de generar espacios de encuentro y fomentar el comercio.

Un ejemplo de ello nos lo proporciona el PUI de la Zona Nororiental (único a fecha de hoy finalizado), que beneficia a unos 170.000 habitantes de 11 barrios. Sus logros más destacables son:

- Articulación de 16 Secretarías vinculadas mediante 290 programas.
- Creación del Plan de Comunicaciones para el Proyecto Urbano Integral, común a todas las Secretarías y Entidades que participaron e intervinieron en el mismo.
- Mediante el Programa Gerencia por Proyectos, se destinó un Gerente para gestionar todos los procesos referentes al PUI.
- 222.000 m<sup>2</sup> construidos para beneficio de toda la comunidad.
- Incremento de más del doble del espacio público. Se ha pasado del 0,65 m<sup>2</sup> por habitante (cifra que prevaleció inalterada durante más de 53 años) a los 1,48 m<sup>2</sup> actuales.
- Creación de 20 Parques Públicos y 4 adecuaciones que permiten a 16 Barrios disponer de espacios para el encuentro ciudadano.
- Se adecuaron 3.235 metros lineales en Paseos Urbanos y/o peatonales que representaron la construcción de 5,36 Km en Andenes.
- Creación de un Corredor Interbarrial de 343 metros lineales que conecta, a través de puentes peatonales, los Barrios Andalucía, La Francia y Villa del Socorro.

#### **4. FINANCIACIÓN**

Se ha ejecutado a partir de convenios con las secretarías encargadas de cada uno de los componentes del PUI, lo que da, finalmente, un presupuesto global de la intervención. El PUI Nororiental tuvo un costo total de, aproximadamente, 118 millones de dólares. Se estiman valores similares para los PUI de la Comuna 13, Noroccidente y Centro-Oriente.

# **MASIFICACIÓN DEPORTIVA. CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y EL CARIBE. CAGUAS (PUERTO RICO)**

## **1. JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA**

Los proyectos de inclusión social del Municipio Autónomo de Caguas están en vigor desde 1997, y se concentran, fundamentalmente, en los servicios sociales, la educación, la tecnología, la cultura y los deportes. La perspectiva de la inclusión en Caguas tiene como uno de sus objetivos más sobresalientes responder a la situación de pobreza que viven el 38% de sus 143.000 ciudadanos y ciudadanas.

Muestra de ello es que en 2009 Caguas puso en marcha la **Secretaría de Desarrollo Humano** con el propósito de promover relaciones de convivencia solidarias, incentivar la participación ciudadana e impulsar la autosuficiencia económica. La Secretaría contiene competencias en materia de acción comunitaria, vivienda, cultura, educación, servicios a la ciudadanía, "Head Start", mujeres, y recreación y deportes.

El **Programa Masificación Deportiva (MD)** se define desde la perspectiva de las políticas públicas de cohesión e inclusión sociales iniciadas en la segunda mitad de los años 90. El Programa toma el tema del deporte como elemento de engarce de las comunidades y los colectivos de la ciudad hacia el conjunto de las relaciones ciudadanas y el propio gobierno local. Si bien las actividades deportivas catalizan la acción, los subproductos de ello son interesantes desde los parámetros de la cohesión social porque generan comunidad e integración cívica. Las **personas beneficiarias** del Programa son cerca de 40 comunidades de Caguas y 13 escuelas deportivas, lo que implica incluir anualmente a unas 50.000 personas mayores de tres años en diferentes prácticas y acontecimientos deportivos de fuerte contenido social.

## **2. COMPONENTES FUNDAMENTALES DE LA MD**

**SOCIAL.** Desarrollo de procesos participativos en los que las diferentes comunidades de los 11 barrios de la ciudad terminan por presentar propuestas al gobierno municipal para la construcción de espacios recreativos y deportivos. Tales propuestas surgen de tareas previas de análisis de necesidades, justificación de la necesidad, cantidad estimada de personas beneficiarias y diagnóstico de viabilidad. Asimismo, se llevan a término programas de promoción del voluntariado y capacitación de líderes comunitarios en liderazgo y capacitación técnica deportiva, lo que comporta nichos ocupacionales potenciales.

**INSTITUCIONAL.** Sistematización de un modelo de colaboración entre el gobierno municipal y la ciudadanía, de acuerdo con la estrategia de

implementación del Programa que incluye la promoción, difusión y capacitación del deporte en cada una de las comunidades de la ciudad y sus complejos deportivos. El gobierno municipal lidera anualmente la concreción del Programa en su conjunto, equilibra las demandas y establece prioridades en función de las necesidades detectadas y los recursos materiales y humanos a disposición. Según el tipo de actividad, población y lugar en el que se interviene, se concierta la acción con distintas organizaciones civiles, públicas, privadas y académicas<sup>4</sup>.

**FÍSICO.** Creación de infraestructura recreo-deportiva distribuida por los diferentes barrios. Importante señalar que la traducción física de las demandas comunales en materia de deporte comporta diversificación de equipamientos, su distribución equitativa en el territorio y el ajuste de la oferta deportiva a la diversidad de demandas e intereses comunales. Huelga decir que tales espacios facilitan el fortalecimiento de la comunidad.

### **3. PRINCIPALES RESULTADOS**

#### **1. Elaboración de un Programa específico de difusión popular del deporte**

— Al darse una amplia oferta de actividades y espacios recreo-deportivos distribuidos por el territorio, ello ha conllevado el fortalecimiento de equipos de prestigio regional y nacional.

#### **2. Importante construcción participada de equipamientos deportivos y recreativos-comunitarios**

— Desde 1997 se han construido 134 espacios recreativos y deportivos (canchas, parques, equipamientos comunitarios), y, aproximadamente, se han formado a unas 20 personas por año en dinamización recreativa y deportiva.

#### **3. Incremento de la integración social y la participación cívica**

— Los tiempos de ocio organizados a partir de valores cívicos y las actividades deportivas han sido piezas clave en Caguas para disminuir las tensiones políticas, sociales y religiosas. A su vez, el Programa ha potenciado el desarrollo de habilidades relacionales, el fortalecimiento comunitario a partir de una visión de conjunto de la

---

<sup>4</sup> Algunas de éstas son: Municipio de Caguas: Secretaría de Desarrollo Humano, Departamento de Recreación y Deportes, Oficina de Comunicaciones, Oficina de Eventos Especiales, Departamento de Servicios al Ciudadano, Departamento de Autogestión Comunitaria. Dependencias del Gobierno Estatal de Puerto Rico y del Gobierno Federal de los Estados Unidos. Empresas Privadas. Universidades. Colegios Técnicos y Profesionales.

ciudad, y la sistematización de una relación de concertación entre la administración municipal y la ciudadanía.

#### 4. Capacidad de anticipación a los problemas sociales

- Desde el punto de vista de la salud, se ha dado una extensión de valores y prácticas saludables que ha redundado en una mejoría de las condiciones de salud de los y las residentes en Caguas. Desde la perspectiva social, el aumento y la calidad de las interacciones sociales propiciadas en la MD han permitido detectar prematuramente problemas sociales y prevenir posibles itinerarios de delincuencia juvenil.

## 4. FINANCIACIÓN

El presupuesto, fundamentalmente pensado para sufragar la construcción de instalaciones deportivas, proviene de diferentes fuentes: municipales, el Gobierno de Puerto Rico, el de los EE.UU. y de las propias comunidades. Se define por las prioridades que establece el Departamento de Recreación y Deportes Municipal. Para el año 2010 el presupuesto es de 40.000 dólares, cantidad que no incluye los costos de construcción de espacios deportivos.

# **PLAN DE ACCIÓN PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. CONO SUR. MONTEVIDEO (URUGUAY).**

## **1. JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA**

En Montevideo residen 1.338.409 personas, según datos de 2009, de las cuales se estima que cerca de un 21% se encuentran en situación de pobreza, tasa que se incrementa hasta un 31% en la pequeña infancia (menores de 6 años). Los principales grupos en riesgo de exclusión social son la primera infancia y la juventud.

Por su parte, el Ayuntamiento de Montevideo y el PNUD en Uruguay han asumido el compromiso de cooperar en la ejecución de proyectos vinculados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), según el objetivo de concretarlos en el marco territorial de la ciudad. El proyecto **Plan de Acción para alcanzar los ODM** parte de la voluntad de la Intendencia de Montevideo de establecer un conjunto de metas locales que favorezcan procesos de inclusión social y lucha contra la pobreza, con la particularidad que la primera prioridad es la atención a la primera infancia, la adolescencia y la juventud, la salud materno-infantil y la atención de necesidades de los núcleos familiares. Más específicamente, los objetivos son: reducir el porcentaje de niños y niñas menores de 6 años con déficit nutricional; universalizar la educación infantil; reducir en dos tercios (en el período 1990-2015) la tasa de mortalidad en menores de 5 años; reducir en tres cuartas partes (entre los años 1990-2015) la tasa de mortalidad materna. Por tanto, el **colectivo beneficiario** del Plan comprende a la pequeña infancia (especialmente la que habita en zonas periféricas y hogares con dificultades para satisfacer necesidades básicas); madres gestantes y padres; infancia en proceso de escolarización; adolescentes.

La elaboración del Proyecto se llevó a cabo entre los años 2006 y 2007, se inició en 2008 y actualmente (2010) se encuentra en fase de finalización.

## **2. COMPONENTES FUNDAMENTALES DEL PLAN**

**SOCIAL.** El acento se sitúa en provocar un cambio de hábitos entre la población que redunde en una mejora de los cuidados de la infancia, las relaciones familiares y paterno-filiales, y aporte conocimientos sobre sexualidad y salud sexual. Por ello se proporciona una amplia gama de programas, campañas de difusión, seminarios, talleres, materiales educativos y eventos como herramientas para el conocimiento y la reflexión sobre las prácticas populares en torno a las cuestiones constitutivas de la crianza y las relaciones sexuales y sus consecuencias. Según ello, la consecución de los

ODM seleccionados en el Plan no depende tanto de la capacidad de los gobiernos para conquistarlos (mediante la proliferación de prestaciones y servicios al uso), sino en la capacidad social de interiorizar informaciones, conocimientos, habilidades y prácticas en el marco de la vida cotidiana que conlleven una aproximación a los ODM seleccionados.

**INSTITUCIONAL.** Importante coordinación interinstitucional entre el Municipio (en sus diferentes dependencias implicadas en el Plan y sus organizaciones territoriales), el Estado (que comprende a varios ministerios y agencias estatales)<sup>5</sup>, agencias internacionales (Mercociudades y Naciones Unidas) y las organizaciones locales que actúan en el territorio. Lo más significativo, no obstante, es que el proyecto fortalece y da continuidad a acciones emprendidas y en curso en centros comunales, policlínicas, centros de educación infantil, espacios comunitarios, centros juveniles, bibliotecas municipales y centros sociales donde se realizan prácticas acordes con la consecución de los ODM. Por otra parte, resulta importante señalar que Montevideo es de las pocas ciudades del mundo que toman de referencia los ODM (definidos por los estados) para aproximarlos al mundo local y operativizarlos en el territorio, de modo selectivo acorde con sus objetivos prioritarios.

**FÍSICO.** Las principales características del Plan son de tipo estratégico y relacional, lo que a priori supone poca intervención física en materia de construcción o readecuación de equipamientos. Lo primordial es la reorientación de actividad promovida entre las sedes territorializadas de uso comunitario, tales como las policlínicas, los centros escolares y de educación secundaria, o los centros promocionales para jóvenes, entre otros. La intervención física, cuando se da, se centra en espacios infantiles preescolares.

### 3. PRINCIPALES RESULTADOS

#### 1. Campañas de sensibilización y difusión de buenas prácticas

- *Bienvenido Bebé*: es el resultado de un trabajo conjunto entre el Ministerio de Salud Pública, UNICEF y el Ayuntamiento de Montevideo. Su misión es educativa y de sensibilización -fundamentalmente la campaña está destinada a padres, madres y educadores- para la promoción de acciones a favor del bienestar de la primera infancia y las buenas costumbres en materia de nutrición. Se han publicado diversos

---

<sup>5</sup> El elenco de ministerios y organismos municipales vinculados al Plan es significativo. Ministerios: de Desarrollo Social, Salud Pública, Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto de la Niñez y Adolescencia. Organismos municipales: Secretaría de Infancia, Secretaría de la Mujer, Secretaría de la Juventud, Secretaría del Adulto Mayor, Departamento de Descentralización, Departamento de Planificación, Policlínicas Barriales.

materiales que se han distribuido por centros de salud, juveniles y educativos<sup>6</sup>.

- ***La infancia es capital:*** evento organizado por la Intendencia de Montevideo y UNICEF, destinado a la transmisión e intercambio de conocimientos y prácticas sobre primera infancia, y que tuvo por función visibilizar el esfuerzo que se viene realizando para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los niños y niñas menores de 5 años y sus familias. En el marco del evento se efectuaron decenas de actividades de sensibilización en diferentes barrios de Montevideo que involucraron a cuantiosos y diferentes componentes de la sociedad civil y las administraciones públicas.
- ***Concurso de Murales Nuevas Generaciones del Milenio:*** organizado por la Intendencia de Montevideo conjuntamente con el Consejo de Educación Secundaria, consiste en un concurso de murales colectivos en los que se expresan las aportaciones de los adolescentes sobre los ODM.

## 2. Formación, análisis y orientación

- ***Salud materna y sexualidad: cuidándonos para crecer juntos:*** programa llevado a cabo en la Zona Este en coordinación con el Área Social del Centro Comunal 11 y dos policlínicas. Su contenido lleva a abordar actividades de educación sexual, nutrición y consumo de drogas con grupos de adolescentes, padres, madres y adolescentes embarazadas. Un resultado del programa es la edición de una guía de educación sexual.
- ***Viviendo la maternidad y paternidad:*** servicio de orientación sexual para adolescentes, situado en la Zona Oeste. En el marco del Espacio Adolescente del lugar, y bajo la coordinación de la Secretaría de Juventud y la División de Salud, se impulsó una investigación cualitativa con adolescentes embarazadas a fin de conocer los diferentes ámbitos de socialización en los que éstas acostumbran a participar y en cuáles han dejado de estar presentes a causa del embarazo (la base del estudio se tomó de las policlínicas y espacios juveniles del zonal 14).
- ***Padres e Hijos:*** programa impulsado por la Secretaría de Infancia, cuyo objetivo es reforzar los Centros Comunitarios de Educación Infantil del Programa *Nuestros Niños*. Se brinda apoyo a los equipos de educadores y se establece una labor pedagógica con familias de sectores populares.
- ***Sin vergüenzas con voz!:*** se trata de material educativo sobre educación y salud sexual que es fruto de un proceso consultivo previo con adolescentes y técnicos de educación secundaria. El Instituto Nacional de la Juventud (MIDES) y diversas secretarías de ámbito municipal forman a personal referente para realizar talleres descentralizados con jóvenes y adolescentes.

---

<sup>6</sup> CD de canciones infantiles con textos y música a cargo de artistas uruguayos; audiovisual "Bienvenido Bebé", cuyo contenido se centra en momentos clave del desarrollo integral del niño; un spot televisivo y piezas comunicativas instaladas en la vía pública que expresan mensajes de cuidado a la pequeña infancia.

- *Sin vergüenzas con voz! Escolar*: material educativo apoyado en imágenes y en un lenguaje ameno y accesible, elaborado en concierto por un grupo de trabajo de docentes de educación infantil y primaria, técnicos del Programa de Educación Sexual de la ANEP, de la Comisión de Educación Sexual del CEIP y del equipo de Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- *Cocina Uruguay*: consiste en una cocina-taller instalada en una unidad móvil que tiene por finalidad difundir entre la población la preparación de alimentos de bajo costo y alto valor nutritivo. La realización de estos cursillos corre a cargo de un equipo formado por dos nutricionistas y dos auxiliares de cocina.
- *Matriz de indicadores del Observatorio Local para alcanzar los ODM*: constituye una herramienta de seguimiento de los problemas sociales a abordar, en la que se pueden consultar indicadores sobre educación infantil, salud materna e infantil, y nutrición. Este conjunto de indicadores fue definido en el seminario “Montevideo Consulta” realizado en la ciudad en julio de 2007. Destacar, además, que se han realizado seminarios específicos sobre los ODM que han brindado formación para autoridades y agentes locales, incentivado el intercambio de buenas prácticas y mejorado elementos metodológicos para el monitoreo de los ODM.

### 3. Mejora y construcción de equipamientos

- *Mesa de Coordinación Malvin Norte* (Zona Este): es un espacio de concertación social e institucional en el que la Intendencia trabaja conjuntamente con la Junta Local y el área social del Centro Comunal Zona 6, la Secretaría de Infancia, el Instituto Pasteur y la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República. Con la cooperación del Ayuntamiento de Barcelona, se inauguró un centro preescolar para 84 niños mayores de 5 años. De otra parte, se ha llevado a término el acondicionamiento (mobiliario y relativo al material educativo) *del Centro Comunitario de Educación Infantil “Pasitos Cortos”*.

### 4. Proyección Internacional

- *Coordinación, por parte de Montevideo, de la Unidad Temática de Desarrollo Social en la XIV Cumbre de Mercociudades* (realizada en Rosario, el mes de agosto de 2009). El eje de intervención de la coordinación son las políticas de inclusión y el impulso de prácticas referentes en materia de lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. A su vez, a mediados de diciembre de 2009 se realizó el *Campamento Mercociudades y los ODM*, en el que participaron siete delegaciones infantiles de ciudades pertenecientes a la Red Mercociudades.

## 4. FINANCIACIÓN

El presupuesto del conjunto de las acciones va a cargo de la Oficina de Planificación y Presupuesto de Naciones Unidas, y se encuentra en un rango entre 4.000.000 y 5.999.999 dólares.

# **POLÍTICAS SOCIALES DE VIVIENDA. EUROPA. BARCELONA (ESTADO ESPAÑOL)**

## **1. JUSTIFICACIÓN POLÍTICA**

El Ayuntamiento de Barcelona interviene sobre las situaciones de pobreza mediante políticas públicas de inclusión. Éstas están pensadas para intervenir estratégicamente sobre la estructura de desigualdades materiales, que comportan la generación de situaciones de pobreza, a la vez que promueve formas de organización social solidarias, que eviten procesos de segmentación social. El Plan Municipal de Inclusión Social 2005-2010 (PMIS) constituye el marco regulador del conjunto programático que da respuesta a las situaciones de exclusión. De modo acorde con el PMIS se ha definido el Plan Municipal de la Vivienda (2008-2016). Este Plan plantea una perspectiva social del hecho residencial, y conecta las políticas en materia de vivienda con las acciones de lucha contra la pobreza y exclusión.

La proporción de personas en situación de vulnerabilidad económica entre la población residente en Barcelona ha aumentado en el último quinquenio, en que la tasa de pobreza relativa se ha incrementado en 2 puntos, pasando del 18,3% al 20,1%. Aproximadamente una quinta parte de los ciudadanos y ciudadanas de la ciudad, unas 286.000 personas, se encuentran en situación de desventaja económica respecto del conjunto de la población. Ello es consecuencia, fundamentalmente, del contexto de crisis económica.

De otro lado, la vivienda es una necesidad social de primer orden: es el espacio de articulación de un conjunto de funciones que sirven de apoyo al proceso de integración y desarrollo de las personas. Por el contrario, las dificultades de acceso a la vivienda -sea en régimen de propiedad o de alquiler- incrementa las situaciones de vulnerabilidad económica que frenan el desarrollo de los proyectos vitales. Barcelona es una ciudad con un mercado residencial caro, lo que supone que la vivienda consuma una porción muy importante de la renta de muchas personas y familias.

Las propuestas que conforman las Políticas Sociales de Vivienda en Barcelona constituyen la plasmación de la transversalidad entre las políticas de acción social contra la exclusión y las políticas en materia de vivienda orientadas a los colectivos socialmente más vulnerables. Componen, por tanto, el espacio compartido de programas y recursos para la inclusión residencial en la ciudad. Los colectivos beneficiarios son: personas sin techo, procedentes de centros penitenciarios, solicitantes de asilo o refugio, trabajadoras sexuales, personas

con problemas sociosanitarios o con cualquier tipo de discapacidad, y personas mayores solas.

## 2. COMPONENTES FUNDAMENTALES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE VIVIENDA

**SOCIAL.** Intervenir en el ámbito urbano y residencial es una necesidad de primer orden de los municipios en el momento de atajar cuestiones relativas a la cohesión social y la lucha contra la pobreza. La posibilidad de acceso a la vivienda para aquellas personas en situación de riesgo social les permite encarar más fácilmente procesos de recuperación de la autonomía. Eso está muy relacionado con la capacidad de tejer un urbanismo inclusivo, que mezcle usos, tipos residenciales; que incentive la interacción en el territorio de gentes de diversos orígenes y posiciones socioeconómicas; que configure un espacio público democrático y de calidad. Esta concepción de lo urbano rige en Barcelona e ilustra las políticas de vivienda: el objetivo es no segmentar y generar comunidad en la diversidad. Ahora bien, también es importante diseñar las acciones de apoyo en el ámbito residencial en clave relacional, esto es, no sólo con el acceso a la vivienda de las personas más vulnerables se corrigen las fracturas a la cohesión social. Las situaciones de exclusión social requieren de una intervención sistemática en términos de atención personal y familiar. La intervención profesional socioeducativa es el vector para la normalización social que acompaña a la política social en materia de vivienda.

**INSTITUCIONAL.** Las políticas sociales de vivienda se perfilaron desde la aportación de diversos planes y programas municipales en funcionamiento, lo que confiere una gestión transversal de la política. En su desarrollo concurren, además del *Plan Municipal de Inclusión* (2005-2010) y el *Plan Municipal de la Vivienda* (2010-2016) ya mencionados, el *Programa de Atención a las Personas sin Techo* (2006-2010), el *Programa Municipal para la Gente Mayor* (2006-2010), y, fundamentalmente, el *Programa de Acción contra la Pobreza* (2009-2015) y la plataforma de gobernanza democrática territorial *Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva*. Mención aparte requiere el Acuerdo Ciudadano: se trata de un ámbito de intervención en acción social que nace de la colaboración entre la administración local y las organizaciones de iniciativa social, y que se concreta en redes de acción conjunta publico-privadas en la ejecución de políticas públicas de inclusión y lucha contra la pobreza. Actualmente el Acuerdo cuenta con el concurso de 422 organizaciones locales que trabajan en esta dirección. Ello implica que la política social en Barcelona se defina por su capacidad de concertación con el mundo asociativo y, en consecuencia, tienda a movilizar recursos no

propriadamente controlados por la administración pública. Así, desde el punto de vista político y ejecutivo, la gestión de las relaciones con otros operadores externos al Ayuntamiento se torna tan importante como la propia capacidad de utilizar los propios recursos municipales.

**FÍSICO.** Las políticas sociales de vivienda tienen, necesariamente, un componente físico fundamental. A finales de este año en curso (2010), el Ayuntamiento dispone de 5.018 viviendas en diferentes programas de inclusión residencial, y el compromiso al final del despliegue del Plan Municipal de la Vivienda (2016) es llegar a las 6.700. Hay que señalar, además, que la promoción de viviendas destinadas a personas y familias en situación de vulnerabilidad se lleva a cabo en el marco de acciones integrales que parten de la concepción del hecho residencial en clave social y como derecho fundamental. Desde este prisma se establecen tres líneas de trabajo básicas: un importante impulso de viviendas de protección oficial (24.000); las políticas de preservación y mejora de las condiciones de habitabilidad (rehabilitación y acciones integrales en los barrios); y el apoyo a las personas y familias en riesgo de perder la vivienda (programas de prestaciones y ayudas sociales al alquiler).

### **3. PRINCIPALES RESULTADOS**

#### **1. Viviendas de Inclusión Social**

- Son aquellas viviendas gestionadas por las administraciones públicas o por entidades sociales no lucrativas, destinadas a atender a personas y familias en situación de vulnerabilidad y que requieren de acompañamiento socioeducativo hasta que cuenten con la suficiente autonomía como para emprender una vida normalizada en los campos residencia y laboral. En 2010 existen en Barcelona 25 viviendas de inclusión que cuentan con 120 plazas. Se prevé que a lo largo de 2010-2011 se incorporen 26 nuevas viviendas de inclusión municipales al programa.
- **Red Única de Viviendas de Inclusión de la ciudad de Barcelona.** Se trata de un espacio de concertación y acción conjunta entre la administración local y las organizaciones locales que cuentan con recursos residenciales de inclusión. La puesta en marcha de esta Red parte de la existencia en la ciudad de unas 50 entidades que gestionan un conjunto aproximado de 246 viviendas para atender a personas y familias en situación de riesgo social. La voluntad de los operadores integrantes de la Red es conformar un espacio de coordinación de las políticas sociales y residenciales que proporcione una visión global de

los recursos existentes en la ciudad y fomente la complementariedad entre el sector público y los agentes sociales. Actualmente (2010) la Red trabaja en: 1) La definición de las diferentes tipologías de viviendas de inclusión, cuanto a las características de los colectivos a los cuales se refieren y a las diferentes metodologías de intervención. 2) La concreción de un paquete de indicadores conjuntos de datos de actuación que dé cuenta tanto de los recursos municipales como los de iniciativa social; 3) La elaboración de un catálogo de servicios del conjunto de operadores y, en consecuencia, la coordinación de todos los actores implicados en la Red en una acción conjunta de ciudad. El objetivo es que, entre recursos municipales y privados, en 2016 hayan en funcionamiento 416 viviendas de inclusión en la ciudad.

## **2. Contingente de reserva de vivienda para colectivos vulnerables**

- El Consorcio de la Vivienda de Barcelona (órgano de planificación y gestión concertado entre el Ayuntamiento y el Gobierno Catalán) define los contingentes especiales de viviendas destinadas a personas socialmente vulnerables que no pueden acceder al parque público general por motivos económicos. Son las personas en riesgo de exclusión social a causa de la pobreza, personas con discapacidad, personas mayores (de 65 años), gente joven, y las mujeres víctimas de violencia machista. Las promociones públicas del contingente de reserva tienen en cuenta los diferentes niveles de renta de las personas beneficiarias, así como las circunstancias personales y sociales de la unidad de convivencia. En general, la condición para optar a una de estas viviendas es que las unidades de convivencia presenten ingresos inferiores a 2,34 del Índice de Renta de Suficiencia (IRSC) que rige en Catalunya<sup>7</sup>. Por otra parte, el pago del alquiler no supera en ningún caso el 30% de los ingresos brutos del adjudicatario, y se garantizan las subvenciones necesarias para sufragar el resto de la renta de alquiler. Actualmente existe un conjunto de 3.300 viviendas de este tipo, cantidad que llegará a 3.746 en 2016. El Plan de la Vivienda en vigor prevé que el 5% del conjunto del nuevo parque público de alquiler se destine a estos contingentes.

## **3. Alojamientos colectivos para personas en riesgo de exclusión social**

- Son dotaciones integradas por un número determinado de habitaciones individuales o de 2 personas con baño privativo, y con espacios

---

<sup>7</sup> Cifrado en 7.888,84 € anuales.

comunes (salón-comedor, cocina, lavandería). Estos equipamientos proporcionan alojamiento transitorio a personas en riesgo de exclusión y en régimen de alquiler subvencionado. Su gestión es municipal o concertada con entidades sociales y fundaciones. En todos los casos se llevan a término programas de apoyo y seguimiento socioeducativo a las personas beneficiarias del recurso. Existe una primera actuación de este tipo de equipamiento en el barrio de Fort Pienc: en el marco de la construcción de 40 viviendas dotacionales, dos plantas del edificio se destinarán al alojamiento colectivo de personas en riesgo de exclusión, con una capacidad de 30 plazas, comedor, cocina y lavandería comunes. Habrán 120 plazas en 2016.

#### **4. Otros programas y recursos de inclusión residencial**

Más allá de las tres líneas de acción principales expuestas precedentemente, en Barcelona se llevan a término 5 programas adicionales vinculados al objetivo de inclusión residencial.

- **Mesa de Viviendas de Emergencia Social.** Se trata de un espacio de adjudicación de viviendas por causa de emergencias sociales, tales como desahucios o pérdida repentina de la vivienda por diversos motivos. La capacidad actual es adjudicar del orden de 153 viviendas al año. En 2016 habrá una disponibilidad de 500.
- **Prestaciones y ayudas de carácter social para el pago del alquiler.** Existen tres: 1) las *ayudas económicas puntuales proporcionadas por los servicios sociales municipales* para el pago del alquiler o la hipoteca a personas y familias que pasan por serias dificultades económicas. Se distribuyen un total de 2.500.000 €. 2) El *Programa de prestaciones permanentes para el pago del alquiler* del Gobierno Catalán. Tiene como destinatarias a las personas con ingresos inferiores a 2,35 veces l'IRSC y con capacidad contractual por un importe máximo de 240 € por mes. El importe económico anual del Programa en Barcelona es de 12.314.000 millones de euros, y el importe medio de la prestación es de unos 2.353 € por hogar beneficiado. Actualmente hay 5.232 expedientes aprobados en el marco de este programa. 3) El *Programa Renta Básica de Emancipación* del Gobierno del Estado. En estos momentos se ha llegado a unos 12.700 expedientes aprobados en Barcelona y a un conjunto de 17.899 prestaciones sociales destinadas al pago del alquiler.

- **Bolsa de vivienda de alquiler.** Parte de la capacidad de mediación que efectúa la administración pública entre operadores privados del mercado residencial de alquiler y las personas y familias que necesitan acceder a la vivienda, y que para ello reciben apoyo público (de los servicios sociales) para hacerse cargo de los costos derivados del acceso a la vivienda. Por su parte, los propietarios reciben de la administración compensaciones y garantías a cambio de que ofrezcan alquileres asequibles. De acuerdo con esta iniciativa, hasta el momento se han concretado 1.450 contratos, otorgado subvenciones por valor de 500.000 € para facilitar el acceso a la vivienda, subvencionado por valor de 36.000 € el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) de 262 hogares solicitantes de la ayuda, y 71.000 € se han destinado a otras prestaciones complementarias. Se consiguen del orden de 1.360 contratos anuales y se prevé que en 2016 se consigan 2.400.
  
- **Viviendas con servicios para gente mayor.** El colectivo beneficiario son personas mayores con autonomía personal pero pocos recursos económicos. Hoy día el programa dispone de 925 viviendas completamente adaptadas a las necesidades funcionales y de atención de las personas mayores, y a los requisitos económicos que presentan (variables, en función de la renta) para el pago de alquiler. La previsión para el periodo 2010-2011 es superar las 1.500 viviendas con servicios para este colectivo.
  
- **Programa social de arreglos y reformas de viviendas.** Se enmarca en los servicios de atención domiciliaria proporcionados por los servicios sociales básicos, y está dirigido a la adecuación de las condiciones básicas de habitabilidad de los hogares de personas mayores con déficits de autonomía funcional o social, o de personas con discapacidad y recursos económicos insuficientes. Se interviene anualmente en una media de 275 viviendas, con una inversión próxima a los 345.000 €.

## 5. FINANCIACIÓN

Para el período 2010-2011, el conjunto de actuaciones vinculadas a las políticas sociales de vivienda asciende a 36.750.000 € sólo en la partida de inversión.

### 3. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS Y LA DISCUSIÓN

---

Las políticas sociales locales destinadas a favorecer procesos de cohesión social y lucha contra la pobreza urbana, examinadas en este primer informe, comparten las siguientes 5 características más significativas:

1. **Los gobiernos locales sitúan sus políticas como ejes de intervención pública que concentran y gestionan los recursos de otros niveles administrativos** (regionales, estatales, supranacionales, según los casos). El caso de Montevideo es paradigmático, dado que establece un conjunto de acciones que se vinculan con la consecución de los ODM definidos por las Naciones Unidas, lo que implica que se trabaje en concurso con las agencias del Estado y el apoyo del PNUD. Medellín aún en su política a las agencias estatales y de cooperación internacional (española, en este caso). Caguas trabaja con el concurso de los gobiernos de Puerto Rico y Federal de EE.UU. Barcelona cuenta con un organismo consorciado de planificación y gestión en materia de vivienda compuesto por las administraciones autonómica (catalana) y municipal, y gestiona las prestaciones del Estado destinadas a facilitar el acceso a la vivienda. En cualquier caso, resulta importante señalar que los municipios seleccionados son propositivos e innovadores en la elaboración de sus políticas, a la vez que las tejen de acuerdo con las posibilidades que ofrecen los niveles superiores de administración pública. Así, la capacidad de concierto interadministrativo es en sí mismo un recurso en manos de los gobiernos locales para desempeñar políticas propias de cohesión social que no suponen en ningún caso simple gestión administrativa en el territorio de las competencias del Estado o de gobiernos supramunicipales.
2. **La pauta de la participación social en el diseño y/o el despliegue de las políticas públicas.** A grandes rasgos, se entiende el concurso de la ciudadanía en la acción pública como corresponsabilidad hacia el proceso decisonal y como compromiso colectivo en la construcción de la ciudad. Para ello se tienen en consideración los contextos territoriales, el conjunto de actores de la sociedad civil, las estructuras y relaciones comunitarias. Con la implicación ciudadana se busca mayor efectividad y perdurabilidad de las políticas destinadas a generar cohesión social, en la medida que el fortalecimiento del capital social de la ciudad y su implicación en los quehaceres públicos constituye un factor clave de integración en un proyecto colectivo territorial. De parte de los gobiernos locales, la proximidad al lugar en el que se establecen las relaciones e interacciones locales hace que el fortalecimiento de los entes municipales como proveedores de prestaciones y servicios y, fundamentalmente, como gestores de relaciones sociales, sea básico para la cohesión social del territorio de

referencia. Lo cual nos lleva a afirmar que la participación social en la formulación e implementación de políticas tiene un efecto de refuerzo de la capacidad de gobierno en el marco local. Por una parte, la política municipal cuenta con el acuerdo y la implicación de amplios sectores ciudadanos, lo que conlleva mayor capacidad de impacto social (una ordenación urbana más equitativa y ajustada a las necesidades sociales del contexto, una distribución policéntrica de equipamientos, la ampliación de la oferta de viviendas para personas en riesgo de exclusión, la renovada función de los centros comunitarios como cajas de resonancia de proyectos y programas municipales, por poner unos ejemplos). Por otro lado, la capacidad del gobierno municipal de ejercer liderazgo en los asuntos del municipio se ve incrementada en la medida que es capaz de generar acuerdos, ejecutar acciones con la concurrencia de la sociedad civil, y presentar resultados. Al cabo de este proceso la relación entre la administración pública y la ciudadanía mejora en términos de confianza y legitimidad, lo que permite ensayar más fácilmente ulteriores intervenciones.

3. Los dos puntos anteriores muestran la **capacidad de contrarrestar los límites competenciales** propios de la administración municipal (en relación con los entes gubernamentales regionales y, fundamentalmente, estatales) mediante una pauta de intervención pública caracterizada por las relaciones de proximidad (la acción se focaliza en colectivos concretos a partir del conocimiento de su situación), y la captación para la política de recursos materiales, económicos y humanos externos a la administración local (los propios de otras administraciones, de organizaciones sociales, comunitarias y, en menor medida, de las empresas). Dicho de otro modo, más que en ningún otro nivel gubernamental y administrativo el gobierno local lidera y adquiere legitimidad en la medida que muestra capacidad de establecer puentes de acuerdo para arriba, hacia otros niveles de gobierno, y para abajo, hacia las organizaciones que operan en el territorio y las propias comunidades que los habitan. La importancia de semejante nodo de relaciones estriba en que el ámbito municipal por lo general tiene débiles posibilidades y pocas competencias en la política social destinada a combatir desigualdades y fracturas sociales: los ayuntamientos no controlan las políticas macroeconómicas, el núcleo duro de las redistributivas ni las de protección social. Con que, para articular territorios cohesionados, los gobiernos locales deben desarrollar políticas que contemplen la captación y la complementariedad de recursos no controlados por la propia administración.
4. El resultado buscado de las políticas sociales es la **autonomía personal**. No la dependencia. La idea es que a largo término una política social eficaz debería poder medirse por la disminución objetiva de determinados problemas sociales o demandas de atención (ejemplos: la malnutrición, los embarazos adolescentes, la dependencia económica de ayudas públicas, la segmentación social, el

incivismo). Por eso, en general las políticas examinadas presentan el propósito común de mejorar las capacidades de las personas y grupos para que unas y otros estén en condiciones de alcanzar los objetivos sociales y personales que se plantean, de modo compatible con la observación de los derechos humanos. Ello comporta la realización de una política pública que interviene tanto en los contextos como en las particularidades de las personas. En éstas se busca emprender procesos que incentiven cambios actitudinales facilitadores a largo término de la consecución de los objetivos planteados por la política en cuestión. Montevideo centra la acción en la información, la formación y el cambio de las consciencias para corresponsabilizar al conjunto de la población de los resultados esperados del Plan en relación a los ODM; Medellín construye su política urbana inductivamente, de la mano de las comunidades; Caguas hace del deporte un vehículo de integración social y concienciación en términos de hábitos saludables; Barcelona establece servicios de mediación entre particulares demandantes de vivienda y propietarios y, para los casos de exclusión social más enconada, define una intervención socioeducativa en paralelo a la existencia del recurso residencial.

5. **Existe una fusión conceptual de las políticas urbanas y sociales.** El territorio en su dimensión urbana se entiende como el hábitat de las personas. Por eso la cohesión en términos territoriales se guía por criterios sociales. En las políticas de ciudades en que el urbanismo toma mayor centralidad como eje de intervención política (Medellín, Caguas, Barcelona), se comparten los objetivos de desarrollo espacial policéntrico, un acceso equitativo a las infraestructuras y los equipamientos, una preocupación por generar espacios públicos de calidad convivencial y democrática, y un compromiso de intervenir en materia de vivienda para facilitar su acceso a los colectivos que presentan situaciones de riesgo social. Particular mención merece el espacio público como lugar socialmente construido en que se desarrollan las actividades colectivas de la ciudadanía (movilidad, esparcimiento, recreación, expresiones sociales y políticas), se disfruta del patrimonio colectivo (ambiental, arquitectónico, urbanístico y cultural) y se ejercen los derechos ciudadanos (participación, circulación, opinión, disenso). La idea democrática de espacio público significa que se deben permitir las más intensas y diversas relaciones e interacciones de calidad entre todas las personas, y garantizar la no dominación del mismo por grupos poderosos, violentos o segregadores. Semejante punto de vista es de suma importancia: competencialmente hablando, los municipios tienen en la ordenación urbana y la gestión del espacio público una de sus principales bazas de intervención en materia de cohesión. Y resulta evidente que las condiciones físicas de lo urbano pueden facilitar interacciones de calidad entre las personas o, por el contrario, segmentar a las poblaciones y, desde un plano estructural, condenar a grupos poblacionales a la exclusión y la ausencia de expectativas vitales de progreso.

# PRIMERA RELACIÓN BIBLIOGRÁFICA

---

BRUGUÉ, J. (2010), "Políticas para la cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas", en Pascual, J.Mª y Godas, X., *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 97-121.

CASTELLS, M. (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3, Madrid: Alianza Editorial.

CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

GODÀS, X. Y GOMÀ, R. (2009), "Barcelona: la política de inclusión en el marco de redes de acción", en Pascual Esteve, J.Mª y Pascual Guiteras, Júlia (Eds), *Cohesión Social y Gobernanza Democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*, Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación, pp. 15-23.

GOMÀ, R. (2010), "Exclusión social y gobernanza relacional de proximidad", en Pascual, J.Mª y Godàs, X., *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*, Valencia: Tirant lo Blanch , pp. 179-206.

IGOP, Universidad Autónoma de Barcelona (2003), *Un paso más hacia la Inclusión Social*, Madrid: Ed. Plataforma de ONGs de Acción Social.

PASCUAL ESTEVE, J.Mª y PASCUAL GUI TERAS, J. (Eds) (2009), *Cohesión Social y Gobernanza Democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*, Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación.

PASCUAL, J.Mª y GODÀS, X., *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*, Valencia: Tirant lo Blanch , pp. 179-206.

RIMEZ, M. (2009), "Algunas reflexiones sobre las políticas públicas locales de cohesión social y cooperación descentralizada", en Pascual Esteve, J.Mª y Pascual Guiteras, Júlia (Eds), *Cohesión Social y Gobernanza Democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*, Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación, pp. 196-207.

SORI, B. y TIRONI, E. (2007), "Cohesión social en América Latina: un marco de investigación", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1.

SUBIRATS, Joan (dir.) (2004), *Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea*, Barcelona: Fundació La Caixa.