

**SERVICIOS SOCIALES BASICOS COMO FUENTE DE
INTEGRACION Y
CONSTRUCCION DE CIUDADANIA**

Resumen

Alexander Jachnow
Berlín, 22.06.2007

RESUMEN

Este documento servirá como preparativo para la ejecución de uno de los 5 talleres, que se llevarán a cabo en el encuentro “Lecciones y experiencias del Programa URB-AL. La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social y territorial”. El tema de este taller es los **SERVICIOS SOCIALES BASICOS COMO FUENTE DE INTEGRACION Y CONSTRUCCION DE CIUDADANIA**, se trata de analizar los diferentes componentes relevantes a la construcción de ciudadanía enfocando principalmente la dimensión social de la cohesión social local.

El documento se elaboró como una guía de orientación común, que coloca los cimientos para los debates y al trabajo en el taller. El documento contiene principalmente materiales para la comprensión y discusión de los temas abordados en el taller, con perspectivas variadas sobre la cohesión social en sus diferentes ámbitos.

El material se estructuró de forma didáctica y comprensiva para dar una base de conocimientos compartidos y propiciar la discusión y la generación de ideas así como también propuestas específicas. Será relativamente breve, sugerente y contiene ejemplos de prácticas sustanciales de Europa y América Latina.

Su contenido se basa en estrategias y políticas urbanas de la cohesión social que ya están en práctica para evaluar durante el encuentro las posibilidades y los límites de su aplicación en el contexto de la cooperación descentralizada. De esta forma, también debe mencionar los aspectos críticos de las prácticas presentadas, ya que no son exitosas en todos los sentidos.

Temática

La accesibilidad que tiene la población urbana a los servicios básicos sociales determina, en síntesis, su inclusión y su participación en la ciudad. Estos servicios no solamente representan las oportunidades otorgadas por las políticas públicas, sino son la base de la calidad de vida que la ciudad ofrece a todos sus habitantes.

Los servicios sociales básicos como parte de las políticas locales, ya sean municipales o subnacionales, constituyen por lo tanto el primer nivel de atención social. La municipalidad obtiene esta responsabilidad no sólo como un órgano que presta un servicio sino que construye la ciudadanía, responsabilidad y solidaridad entre las personas a través de este servicio.

La cobertura de las necesidades básicas, por lo tanto, no es un punto de vista técnico, sino global. Las políticas públicas locales influyen en los diversos componentes de la integración de toda la población independientemente de sus características sociales o demográficas.

La cohesión social y territorial se fortalece a través de políticas coherentes, las cuales por su parte, requieren definiciones claras de su campo de actuación, legitimidad institucional y una gestión urbana que permita la participación de los individuos y los grupos integrantes de la comunidad.

A través de la integración de todos los actores locales, ya sea el sector privado o un grupo de base, se crea un sentido de pertenencia y responsabilidad. La dimensión transversal aborda los temas de los servicios básicos sociales. En este ámbito, los actores locales deben establecer políticas sustanciales y globales, para fortalecer la igualdad de género, mejorar la prestación de servicios para los grupos que requieren atención especial (como la juventud,

mujeres, mayores etc.), desarrollar la sustentabilidad y luchar contra la exclusión social y la discriminación.

Contenidos del documento

Una definición general de los servicios básicos sociales (SSB) generalmente incluye la atención primaria de la salud, respectivamente la salud reproductiva, programas de nutrición, la educación básica, el agua potable y el saneamiento y la capacidad institucional de prestar esos servicios. Como proviene de las necesidades básicas también el tema de la seguridad ciudadana, que se debe garantizar en su sentido amplio, como es el ej. De la seguridad de habitat. Se argumenta, entonces, que a través del mejoramiento en la provisión de servicios sociales básicos, se incrementa la calidad de vida de una manera sostenible para las personas pobres.

La situación de los **SSB en América Latina** y sus implicaciones para la cohesión social en el contexto urbano requiere un análisis en varios planos. Los obstáculos que impidieron hasta hoy un mejoramiento sustancial de la cobertura de las necesidades básicas de una gran parte de la población son complejos y pertenecen a niveles económicos, sociales, políticos, jurídicos etc. Debe entenderse por lo tanto que el desafío de la cobertura de las necesidades básicas no es un punto meramente técnico, sino que incluye todas las cuestiones mencionadas.

La eficiencia de las competencias locales y su distribución entre gobiernos locales, subnacionales y los entre los demás actores influye fuertemente en la calidad de la prestación de los SSB. La garantía y el mejoramiento de estos servicios fundamentales requieren una clara definición de las áreas de actuación y la legitimidad de todos los actores.

El apoyo cooperativo de Europa para las ciudades latinas, que hoy enfrentan la problemática de la exclusión social acentuada, tiene una larga trayectoria. Actualmente las iniciativas importantes en el marco de **la cooperación Europea** con América Latina son evidentemente el programa URB-AL, como también el programa EUROsociAL, que tiene un enfoque exclusivamente social. Es imperativo analizar y evaluar la historia de las redes 5 y 10 de URB-AL, que trabajaron decisivamente el tema de la cohesión social a través de las políticas urbanas sociales, respectivamente el enfoque de la lucha contra la pobreza.

Las **estrategias y proyectos de la cooperación técnica alemana (GTZ)** son ejemplo de la **cooperación bilateral**. La misión global de la GTZ es contribuir en varios niveles en los procesos de desarrollo sostenibles ofreciendo su asesoría en los ámbitos de políticas sociales así como urbanas, medidas de infraestructura, educación, salud, reducción de la pobreza, protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Las áreas de trabajo incluyen los ámbitos económico, ecológico y social. Siendo que en América Latina las prioridades son principalmente la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, la educación y formación y la participación de la mujer en el desarrollo. Las diferentes estrategias formuladas por la GTZ se encuadran hoy en el sistema de **implementación integrado** donde se articula el trabajo hacia los objetivos planteados simultáneamente al nivel nacional, regional y local.

La **inclusión social y la seguridad en la ciudad** son elementos fundamentales en el debate sobre las cuestiones sociales en la cooperación bilateral. Aquí la problemática está fuertemente vinculada con la temática de la cohesión social y la prestación de SSB, ya que

el Gobierno Federal Alemán se compromete a apoyar los esfuerzos de sus países contraparte para ampliar la cobertura y calidad de estos servicios, a la vez que promueve las reformas sectoriales necesarias. La GTZ frente al marco de marginalización urbana en Latinoamérica coloca la cohesión social como directiva máxima en sus proyectos de desarrollo. En este sentido se ha formulado un conjunto de estrategias destacables en varios ámbitos. Entre otros es importante acentuar la aclaración de propiedad y el derecho de permanencia, fundamentales para la instalación de servicios públicos. Y en el ámbito de las políticas sociales urbanas se reubica el desarrollo sostenible con aumento de la calidad de vida en las ciudades a través de la seguridad, movilidad, higiene, posibilidades reales de empleo entre otros promoviendo la integración social.

En este contexto se puede destacar dos programas estratégicos realizados en cooperación con la GTZ y respectivamente sus **prácticas sustanciales**, que apuntan hacia el incremento del acceso a los servicios sociales básicos de grupos marginalizados y a la creación de perspectivas reales de empleo. Uno de los **casos ejemplares** es el programa PROMODE “modernización y descentralización” en El Ecuador y el segundo es el proyecto RESIDUOS ROSARIO (PRR) en Argentina.

A pesar de que ambos proyectos están orientados a elevar el índice de cohesión social, presentan dos aproximaciones diferentes para lograr este objetivo. PROMODE fomenta entre otros la modernización y la reforma de las instituciones públicas y su administración. En este programa de cooperación se trata de una optimización del Estado, para definir roles y establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles del Estado y entre diferentes sectores.

El segundo ejemplo, el proyecto RESIDUOS ROSARIO (PRR), tiene como objetivo general la implementación de un sistema integrado de recolección y limpieza en un área periférica de la ciudad donde los servicios esenciales de higiene urbana no alcanzan la calidad pretendida.

Este proyecto trabaja directamente organizando la provisión de servicios sociales básicos y además buscando sistemas innovativos e integrados. Se trabaja en conjunto con la vecindad para formular soluciones diferenciadas para la recolecta de residuos buscando un consenso con la municipalidad. Aquí la concientización surge como necesidad básica durante la implementación. Puede **concluirse que la cooperación bilateral** se concentra crecientemente en los programas de descentralización y modernización del estado, con el objetivo de consolidar el camino del desarrollo democrático y sostenible. Se sigue apoyando proyectos específicamente locales pero apenas encuadrándolos en el conjunto estratégico integrado, o sea fomentando la participación y el desarrollo económico local. La cohesión social es la directiva principal pero la implementación se da en los niveles nacional, regional y local en simultáneo.

La prestación de servicios sociales básicos y las políticas de **cohesión social de la Unión Europea** difieren de la situación de América Latina: mientras que una gran parte de la población latinoamericana todavía carece de estos servicios, los ciudadanos de los estados miembros de la UE cuentan mayoritariamente con gran parte los SSB. A su vez, los residentes de los estados de la UE se ven confrontados, desde las últimas dos o tres décadas, con la reforma radical de sus sistemas sociales. En este contexto de transformación el aumento de la exclusión social se reconoce acentuadamente en muchas ciudades europeas.

Los **desafíos principales** para lograr la inclusión social en Europa se identifican como la integración de las minorías, entre ellos miles de inmigrantes indocumentados, la promoción de una mezcla socio-espacial, el mejoramiento de la educación, la reducción del abismo entre ricos y pobres, superación del cambio demográfico a través de la transformación de los sistemas sociales y de las políticas familiares, p. e. el tema de la asistencia a niños de padres que trabajan entre dos. Tal vez el mayor desafío se estima en el envejecimiento de las sociedades europeas y la resultante demanda de políticas que establezcan justicia y equilibrio intergeneracional.

Las **políticas sociales urbanas** ganaron importancia en Europa en los años 70. En los años 80 se empezó a luchar contra la exclusión social urbana a través de programas como POVERTY 1-3. Hasta los años 90, el paradigma de ciudades se entendía como entidades comunes. En un mundo globalizado, se convirtieron cada vez más en entidades económicas, que actuaban y actúan según su respectiva lógica. La prestación de servicios sociales básicos se considera hoy en día no como gasto, sino como fuente de plusvalía.

Es representativo el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza como POVERTY 1-3 y de programas que incluyen varias cuestiones urbanas y la exclusión social. La trayectoria del posicionamiento de la UE desde los Proyectos Piloto Urbanos (PPU) hasta el gran programa URBAN, demuestra un desarrollo orientado a la competitividad entre las ciudades, visibles esencialmente en sus dos fases, URBAN y URBAN II.

“**El triángulo mágico del desarrollo urbano**” presenta tres factores importantes del discurso urbano en las últimas tres décadas: inclusión social, competitividad y gobernabilidad. El término “gobernabilidad” se estableció en el discurso como equilibrio entre inclusión social y competitividad y deformado cada vez más el equilibrio triangular, a favor de la competitividad y gobernabilidad por procesos como la globalización y apoyado por documentos como la Agenda de Lisboa.

URBAN y URBACT son dos ejemplos ilustrativos de los programas y redes de la UE. URBAN es un programa altamente dotado que existe desde 1994 y beneficia regiones, ciudades y barrios menos desarrollados. URBAN II se concentraba en “áreas de oportunidad” en ciudades europeas, tratando de cumplir con la Agenda de Lisboa. URBACT es una red para apoyar el intercambio de informaciones sobre los respectivos proyectos. Además, se creó dos redes: EAPN – European Anti-Poverty Network- una red de ONGs y la red EUROCITIES, que representa el vasto conjunto de 140 ciudades principales en Europa.

La red CASE – Cities Actions Against Social Exclusion – fue una iniciativa de EUROCITIES para premiar proyectos de buenas o mejor experiencias. Se crearon parámetros comparativos para poder evaluarlos.

El **programa federal alemán “Ciudad social”** ha implementado varios proyectos de “gestión barrial” en Berlín. Este conjunto de programas estratégicos responden a una situación de crisis socio-económica-territorial creciente, traído por cambios estructurales económicos, la alta tasa de desempleo, la migración de la clase media hacia la periferia de la ciudad y la concentración de inmigrantes viviendo en una situación socio-económicamente precaria. El programa “Ciudad Social” está financiado en gran parte por La Comunidad Europea y gestionado por el Departamento de Urbanismo del Senado de Berlín.

En comparación con otros programas urbanos realizados en Berlín la “Ciudad Social” subraya la participación ciudadana como proceso continuo en el desarrollo barrial: Desde el nacimiento de la idea hasta la concretización.

En cada “área necesitada de impulsos para el desarrollo” se implementa un equipo profesional de gestores barriales. Ese equipo tiene una estructura inter-institucional e involucra en su trabajo todos los departamentos municipales del sector urbano, social y económico. En cooperación con los municipios de los barrios incluidos en el proyecto el Departamento de Urbanismo del Senado de Berlín elige una empresa privada operadora a nivel local. El objeto principal es la integración social y la sustentabilidad. Busca nuevos modelos de coaliciones con otros actores urbanos, nuevos instrumentos de financiamiento y administración.

Un buen **ejemplo de la gestión barrial** se realizó en el área “Wrangelkiez”, donde el objetivo principal es un desarrollo sostenible para mejorar las perspectivas del futuro para niños y jóvenes a través de educación y formación.

Los habitantes del barrio sufren bajo el gran estancamiento económico. Sobre todo la gran población inmigrante con educación escolar básica, poca formación y conocimientos del idioma alemán se sienten cada vez más excluidos de la vida ciudadana. Casi el 30% de la población depende de ayuda social estatal, no tiene ingresos propios y muchos de ellos no tienen perspectiva laboral.

La mayoría de los fondos del programa "Ciudad Social" se utilizan para el desarrollo de proyectos en el marco de „La ofensiva educativa barrial“ / "Bildungsoffensive".

Muchas veces la falta de conocimientos de la lengua alemana dificulta la integración social así como el aprovechamiento escolar. A través de la “gestión barrial” se instaló en la guardería un curso de alemán para las madres de familia.

A través de este curso, también se motivó a las madres a integrarse al trabajo de la "ofensiva educativa barrial", donde siguen intercambiándose y participando en los asuntos del barrio. Otro proyecto que iniciaron fue el de la rehabilitación de una zona verde en el barrio y ahora buscan la posibilidad de ofrecer más cursos de formación (de salud, nuevos medios) para mejorar sus oportunidades en el mercado laboral.

Estas observaciones sobre los distintos retos que enfrentan y las estrategias que aplican los programas de la UE en los países latinos y europeos, demuestran su característica común en la cuestión de **la construcción de ciudadanía**.

Se puede resumir que la idea de crear redes y conexiones entre ciudades, provincias y regiones de América Latina y de Europa resultó eficaz. Al promover la colaboración directa entre instituciones u organizaciones locales de las dos regiones, se logra intercambiar experiencias y aplicar instrumentos concretos de políticas urbanas. De esta manera se han creado foros que abarcaron frecuentemente el tema de la cohesión social en sus dimensiones urbanas.

Una **cooperación descentralizada** adopta formas múltiples y de diferentes plazos. Las cooperaciones en base de proyectos - sean esos de intercambio, de aplicación o proyectos pilotos – son limitadas y muchas veces poco sustentables. Es preferible establecer cooperaciones múltiples a largo plazo para garantizar un tiempo suficiente para fomentar el intercambio y la evaluación.

En respecto a URB-AL, es difícil medir los impactos y monitorear los resultados de una forma sistemática. Sin embargo, teniendo en vista una posible continuidad de URB-AL, se recomienda establecer una estructura más horizontal y transparente. En la cual se privilegie un enfoque en las competencias de una red urbana con capacidades de investigación, que divulgue informaciones a través de cooperaciones y que permita el trabajo conjunto de proyectos específicos, incluyendo en el intercambio más actores locales.

Elaboración

Para la preparación del documento y específicamente para los ejemplos de casos se recurrieron a personas claves en los distintos ámbitos. En primer lugar debe agradecerse por el apoyo de Fachabteilung 42 P&E de la GTZ, en especial a la Experta Annette Baehring, gerente área de prioridades.

Se elaboraron textos sobre las estrategias y proyectos de la GTZ, del programa de fomento para las ciudades de América Latina, URB-AL, del programa europeo “URBAN” y se realizarán estudios de casos para preparar el taller de una forma completa, sustancial y crítica.

Contiene contribuciones de Yolanda Arias, responsable para la gestión barrial “Wrangelkiez”, del Senado de Berlín. Se contó además con el apoyo de expertos latinoamericanos; Paz Alonso, Ana Sugranyes, Paula dos Santos, Alfredo Rodríguez y Víctor Delgadillo, y con la colaboración de las investigadoras Anne Doose y Gabriela Salazar, quienes trabajan el desarrollo urbano y social en Alemania y América Latina. Se agradece a Walter Imilán su apoyo y observaciones críticas. Además se estableció un intercambio sobre los programas de EUROCITIES con Simon Guentner, responsable de proyectos de EUROCITIES . El trabajo técnico y experto está a cargo de Alexander Jachnow.

Jachnow.