

Projeto URB-AL Rede 10 “Inclusão Social através de Políticas Intersetoriais”

Documento 1

INTEGRACIÓN/ARTICULACIÓN EN PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN - Marco conceptual y caracterización de los programas

Elaborado por Laura da Veiga y Carla Bronzo
Abril/2005

I. TIPOS DE ENFOQUES SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

El enfoque dominante sobre pobreza parte de una perspectiva monetaria, focalizando la renta de individuos. Pobres son aquéllos que no alcanzan tener un nivel de renta que sea suficiente y capaz de satisfacer sus necesidades de supervivencia. Ese valor puede tener como referencia un patrón absoluto (a partir de requisitos nutricionales) o ser relativo al patrón vigente en una sociedad específica. De ahí la distinción entre **pobreza absoluta y pobreza relativa**.

La perspectiva de las necesidades básicas no satisfechas es centralizada en la identificación de déficits y niveles de carencia que condicionan la pobreza. Son pobres las personas que no tienen sus necesidades básicas satisfechas, focalizando las necesidades en la satisfacción de las necesidades básicas, en los productos que son efectivamente consumidos. La medida es el grado de acceso a los bienes y servicios. En general, se busca medir el acceso a servicios de educación, de salud, servicios sanitarios y bienes tales como vivienda, vestimenta y alimentación.

El enfoque permite identificar situaciones diferenciadas de pobreza en términos de zonas geográficas, posibilitando la elaboración de mapas de pobreza que traducen condiciones de vida de grupos específicos.

En el **enfoque de las capacidades**, base de la concepción del desarrollo humano y del Índice de Desarrollo Humano/IDH, la **pobreza es definida como privación de capacidades**. El punto clave ha dejado de ser la renta y los recursos financieros constituyen los medios para adquirir el bienestar y no el bienestar en sí. Se reconoce que hay diferentes necesidades y por eso determinadas personas necesitarían más recursos que otras para obtener las mismas realizaciones. Para Sen, la renta permite, en tesis, la realización de una capacidad , pero el eje es la capacidad y no la renta.. Ésta es

solamente un medio y no el objetivo, y vivir una vida con calidad significa vivir una vida larga, sana y creativa; libertad, dignidad, autobvaloración y respeto.

La perspectiva de la **exclusión social** emerge inicialmente en los años 70, abarcando categorías muy distintas de individuos caracterizadas por la inserción precaria o por la no inserción en el mercado; situaciones de deficiencia física y mental; dependencia, segregación y vulneración de ciertos grupos marcados por situaciones de falta de estructura familiar o por condiciones específicas conectadas al ciclo de vida familiar.

A partir de los años 80, el fenómeno de la exclusión pasa a referirse a los procesos de inestabilidad de los vínculos entre individuos y sociedad. El término pasa a ser utilizado para marcar una nueva diferenciación social, no más entre los que están arriba o abajo (como supone la diferencia de clases), pero entre los que están fuera y los que están dentro de los circuitos de producción y consumo. Al final de los años 80 y 90, el término es utilizado, principalmente en Europa, para referirse a problemas decorrentes del paro de largo plazo y a procesos relativos a la no inserción o a la inserción poco calificada de individuos en el mundo del trabajo.

El abordaje de la exclusión se centraliza en las **relaciones sociales** y en grupos (más que en individuos); se refiere a **procesos y trayectorias** y no a condiciones estáticas; apunta para la naturaleza **multidimensional** de los fenómenos de la pobreza, destitución y privación. Ella requiere el uso de indicadores sociales y el desarrollo de metodologías de análisis más cualitativos, que rescaten dimensiones subjetivas del fenómeno de la pobreza y de la exclusión.

Bajo un punto de vista, pobreza y exclusión parecen hacer parte de un mismo continuo y matriz conceptual. Una análisis de la pobreza en una perspectiva multidimensional es poco diferente de los estudios sobre exclusión. Para que sea así, la pobreza sería entendida como fenómeno complejo, multicausal y multidimensional, dinámico y procesual, marcado por objetividad, pero también por elementos menos tangibles, como valores y autovaloración. La adopción del carácter multidimensional de la pobreza permitiría tratarla como un equivalente de la exclusión. La opción en este caso es utilizar **el término exclusión para designar los fenómenos y procesos de vulneración, destitución, descalificación, marginación.**

Un punto de aglutinación de todo el debate y producción a respecto del tema de la exclusión y de los desafíos para enfrentarse a ella se refiere a la idea de **incertidumbre y de riesgo**. El **enfoque del manejo social del riesgo** se basa en la idea de que todas las personas están siempre bajo diversos riesgos, ya sean naturales o

provocadas por personas. El concepto de riesgos se refiere a sucesos que pueden perjudicar el bienestar de las personas, que son inciertos cuanto a la magnitud de los daños que pueden causar.

Sin embargo, la gente pobre tiene menos condiciones de enfrentarlos. De esa forma se asocia la pobreza a la vulneración. Los individuos pobres estarían más expuestos a los riesgos y tendrían menos medios de enfrentarlos (Mideplan, 2002, p. 36). El punto clave de la análisis se encuentra en las condiciones que individuos, familias y comunidades presentan para procesar los cambios. La vulneración presenta diferentes niveles, pues individuos y grupos ocupan posiciones diferentes de acuerdo a su capacidad de respuesta ante los riesgos. Vulneración mide la resistencia al susto, la capacidad de resistencia al declinio del bienestar (Sojo, 2003, p. 134). Por lo tanto, se trata de fortalecer la capacidad de respuesta para disminuir los niveles de vulneración de individuos y colectividades. El enfoque de la vulneración está asociado, por lo tanto, al tema de los sistemas de protección social y a las estrategias de manejar el riesgo.

El concepto tradicional de protección social se refiere a las iniciativas gubernamentales que se vuelven a sistemas, programas y redes de seguridad social que buscan mitigar los efectos de las perturbaciones macroeconómicas especialmente en los grupos pobres. En América Latina, los sistemas de protección tienen cuatro características principales: a) la centralización del poder público como actor principal de la protección social; b) énfasis en los costes y gastos brutos, sin fijarse en el hecho de los “potenciales efectos del desarrollo”; c) centralizar atención en intervenciones sectoriales; d) la frágil contribución de esas políticas en la reducción de la pobreza (Holzman, Jorgesen, 2000, pp. 3,4). La protección social estaría, por lo tanto, extremadamente centralizada en las manos del Estado, más orientada por la lógica de costes y gastos que por impactos, además de presentar escasas orientaciones para una reducción efectiva de la pobreza (Mideplan, 2002, pp. 35,36; Holzman e Jorgesen, 2000, p.4).

La noción de **manejo social de riesgo**¹ expande la noción de protección social que pasa a contemplar la reducción de la vulneración. El manejo social de riesgos incorpora definición de estrategias para enfrentarlos, estableciendo un marco que incluye tres **estrategias** (prevención, mitigación, superación), tres niveles de **formalidad** (informal, de mercado y público) y varios **actores envueltos** (personas, comunidades, gobiernos, agencias internacionales, ONGs, etc) (Holzmann, Jorgesen, 2000, p. 11). Las

¹ De acuerdo con Holzman y Jorgesen (2000, p. 7), la denominación de *social* se refiere a la forma de manejo del riesgo, basada en los intercambios entre las personas y no a la forma del riesgo. Los autores dicen que “analizamos el manejo social de los riesgos y no el manejo de los riesgos sociales”.

estrategias requieren una red de protección que, además de proteger, contribuya para superar la pobreza.

En la perspectiva de superación de la pobreza, la noción de manejo de riesgos contempla aún tres componentes centrales: la **noción de activos, las estrategias de uso de los activos** y el conjunto de **oportunidades que el Estado, la sociedad y el mercado ofrecen** a los **individuos y comunidades** (Mideplan, 2002, p. 32). Los activos (humanos, físicos, financieros y sociales), así como las estrategias de uso condicionan la capacidad de respuesta de individuos y comunidades. Es punto central en este abordaje, la movilización de activos, **capital social**, condición de acceso a las oportunidades del entorno. Capital social es un activo importante para la reducción de la pobreza y para impulsar el desarrollo social local.

El abordaje del manejo de los riesgos trabaja directamente con la perspectiva de exclusión, a pesar de aquélla tener una matriz básicamente económica y ésta tener una perspectiva claramente sociológica. **El punto de conexión del trabajo**, sin embargo, puede estar en las **estrategias de enfrentamiento**, lo que remite a la cuestión de las políticas públicas. John Hills, por ejemplo, ofrece una tipología útil para identificar alternativas para el atendimiento de personas, familias y grupos en situación de exclusión o riesgo social. Un conjunto de intervenciones debe tener como objetivo la *prevención* o reducción del riesgo de la entrada en una situación de exclusión, por ejemplo, a través del apoyo a la educación o al perfeccionamiento profesional. Un segundo tipo de intervención tiene como objetivo *promocionar* la salida o la transición de la exclusión para una situación más inclusiva, como los proyectos de beca para el trabajo o del trabajo protegido. Un tercer conjunto de acciones resalta la *protección* ante el surgimiento de determinados eventos, evitando así que una situación pasajera se deteriore transformándose en una situación más consolidada de exclusión, por ejemplo, a través del pago del seguro desempleo; y finalmente, el cuarto tipo se refiere a programas de *propulsión* en el curso de salida de la exclusión, favoreciendo los trayectos en dirección a situaciones más inclusivas y de no dejar que se devuelva a la exclusión, como en el caso del desarrollo de iniciativas de apoyo al desempeño en la escuela de niños que hayan dejado el trabajo infantil (Hills, 2000, pp. 232, 233).

II. CONCEPCIONES COMPARTIDAS POR LOS PROGRAMAS DE LAS CIUDADES SOCIAS

Las ciudades socias adoptan diagnósticos que incorporan, en mayor o menor grado, el carácter **multidimensional** de la pobreza y/o de la exclusión y reconocen la superposición de diversos tipos de déficits, privaciones o vulneraciones.

Málaga, Paita y Azul adoptan explícitamente la concepción de **necesidades básicas no satisfechas**, centrada en déficits de educación (bajo nivel de escolaridad y analfabetismo), de salud (mortalidad infantil, embarazo precoz), de vivienda precaria y falta de saneamiento (infraestructura básica). Belo Horizonte, al adoptar el IQVU (Índice de Calidad de Vida Urbana) como uno de los criterios de centralización de objetivo del BH Ciudadanía, también participa de esa concepción.

El Programa de Vila Real de Santo Antonio “Rendimiento Social de Inserción”, o “Beca Familia” (Bolsa Família) de Belo Horizonte y el “Programa de Transferencia de Rentas para Familias Pobres” de São Paulo implícitamente recurren al concepto de necesidades básicas no satisfechas cuando adoptan el criterio renta para que las familias puedan postularse a este beneficio y, al mismo tiempo, definen los compromisos que las familias deben asumir para conservarlo (mantener los niños en la escuela, frecuentar talleres de capacitación o clases de alfabetización, entre otros). El Programa GUIAS de Avilés es un instrumento de gestión a través del cual los usuarios de los servicios públicos son caracterizados según sus necesidades.

Avilés (Programa Municipal de Erradicación del Chabolismo, Realojo e Integración Social: viviendas como una manera de apoyo a la inserción sociolaboral y fomento a la convivencia intercultural), Belo Horizonte (BH-Ciudadanía: modelos integrados de actuación en el área social para familias de lugares socialmente críticos), y São Paulo (Asistencia y Protección a la Población Callejera de la Secretaría de Asistencia y Desarrollo Social), se refieren a la vulneración de familias o colectividades (Avilés: gitanos; São Paulo: población callejera y Belo Horizonte: familias de renta muy baja o familias pobres de regiones de altísima privación). El proyecto de desarrollo urbano integrado de Málaga también adopta una perspectiva similar, al tener como objetivo jóvenes en situación de riesgo como colectividades importantes que deben ser tomadas en cuenta por la acción pública.

El carácter multidimensional de pobreza es mostrado por los programas a través de dos conjuntos de dimensiones: el primero se refiere a la pobreza financiera (familias abajo de la línea de pobreza que varían entre las ciudades socias, de acuerdo a los parámetros establecidos en cada país) y la situación de falta de inserción o inserción deficiente de los responsables (o padres de familias) en el mercado de trabajo. El segundo

conjunto abarca dimensiones relacionadas a las necesidades básicas no satisfechas (NBI), medidas por indicadores que demuestran la restricción para acceder a la educación (analfabetismo, abandono de las escuelas muy temprano, años de escolaridad), a la salud (incidencia de enfermedades infecciosas o respiratorias, mortalidad infantil, control de vacunas, falta de atendimento prénatal), a la alimentación (desnutrición, subnutrición y obesidad) y a la vivienda (viviendas precarias sin infraestructura de saneamiento).

Programas centrados en territorios y en familias caracterizadas por el predominio de situaciones de altísimo riesgo avanzan en la identificación de la superposición de riesgos que caracterizarían altos niveles de vulneración y rompimiento de vínculos familiares y comunitarios, lo que reduciría el papel de la familia y de la comunidad en la protección de sus miembros. El Programa BH-Cidadanía de Belo Horizonte y el Programa para las personas que viven en las calles de São Paulo son fuertemente marcados por el diagnóstico de alta vulneración y exclusión.

El cuadro 1 sintetiza las dimensiones de la pobreza, déficits de satisfacción de necesidades básicas y exclusión identificadas a partir de las descripciones hechas por las ciudades socias.

III. CATEGORÍAS DE SUJETOS O DE UNIDADES ALREDEDOR DE LAS CUALES SE ORGANIZAN LAS INTERVENCIONES: LA CUESTIÓN TERRITORIAL

Los programas son diferentes de acuerdo al tipo de público beneficiario (personas o familias) y si ellas están o no concentradas en territorios (barrios) demarcados por el deterioro social y ambiental. Para grandes aglomeraciones urbanas, como por ejemplo São Paulo y Belo Horizonte, el eje es la identificación de zonas que concentran familias de alta exposición a los riesgos y ésta es incluso la lógica que orienta la localización y permite seguir las poblaciones vulnerables y los servicios urbanos mostrados en los mapas de vulneración y de exclusión social. La incorporación de la dimensión territorial refleja una concepción que busca integrar la acción del poder público y de la organización comunitaria.

El objetivo de conocer la dimensión del territorio y de áreas es importante para que se pueda analizar los procesos de exclusión en los espacios urbanos modernos. Este abordaje parte de la convicción empírica de que en las zonas de pobreza extrema existen dificultades mucho más grandes para transponer las privaciones, a causa de los múltiples

vectores de destitución que se suman, interactúan y se refuerzan entre ellos para la reproducción del ciclo de destituciones.

El término **infraestructura social** es utilizado en algunos trabajos centrados en la zona (Richardson e Mumford, 2002), para definición de comunidad y para ese término - infraestructura social - se consideran: a) los **servicios e instalaciones existentes**, como por ejemplo vivienda, acceso a crédito, educación, salud, asistencia a los niños, medio ambiente bien cuidado y transporte; b) la **organización social**, identificada a partir de la existencia y de la cualidad de las redes de amistad, de la existencia de pequeños grupos informales y del desempeño de mecanismos de control social, como reglas y normas compartidas por la colectividad.

Se nota la importancia de la infraestructura social cuando se analizan los contextos donde ella se rompió, como ocurre en zonas de descenso, en proceso de degeneración. Cuando la comunidad ya no logra que las reglas y normas sean cumplidas, cuando existe un descenso de los mecanismos de control social informales, se crea un vacío que hace con que un problema crezca rápidamente. A medida que esa capacidad disminuye, ya sea debido a la salida de grupos y familias de la comunidad o por el crecimiento del estigma del área, se torna presente una **infraestructura social negativa**, que se expresa a través del comportamiento agresivo de los niños y jóvenes, del uso excesivo y público de drogas, de la hostilidad entre los vecinos y de la urgencia de todo tipo de comportamiento no deseado. Vandalismo, crímenes y comportamientos antisociales crecen, con una creciente pérdida de autoridad de los representantes del poder público, que se sienten incapacitados de afrontarse a las nuevas demandas, contribuyendo para que disminuya el control social y para una mala imagen de la región, condenando esta población a una caída negativa y comprometiendo todos los aspectos de la infraestructura social: instalaciones, servicios y organización social (Richardson e Mumford, 2002, p. 206-208).

La **infraestructura formal** (servicios e instalaciones) puede actuar como soporte para la reconstrucción de redes sociales informales de control y normas, ingredientes vitales para una organización social “saludable”. Ése es un punto central del argumento de las autoras que sostienen, al mismo tiempo, el papel estratégico del soporte e involucración de los vecinos para la mejoría de las condiciones sociales de las regiones. La existencia de redes sociales informales y las alteraciones en la infraestructura formal serían condiciones necesarias para que se efectúen tales cambios.

El Programa BH-Cidadanía de Belo Horizonte, la prioridad de São Paulo para regiones caracterizadas por su altísima vulneración para orientar la atención de la

municipalidad a la mejoría de los servicios urbanos y la elección del área central de Málaga para el Proyecto de Desarrollo Integrado adoptan claramente el recorte territorial. La actuación del sector público para mejorar la infraestructura formal (servicios e instalaciones mantenidas y gerenciadas por la administración pública, mejoría del acceso de las familias y sus miembros a los servicios, creación de una red de servicios que aumenten las posibilidades de mejor enfrentamiento a los riesgos a que están expuestas familias y comunidades) debería, probablemente, ser planeada e implementada a partir de una lógica matricial o intersectorial. La eficacia de la acción de los servicios públicos en estos territorios – reducir las vulneraciones de familias y personas – dependerá no solamente de poner a la disposición servicios, pero también de la capacidad de una actuación conjunta del sector público, ONGs y comunidad para solucionar los problemas a los que se enfrentan las familias y personas que viven en los territorios.

IV. IMPLICACIONES DE LA CONCEPCIÓN DE EXCLUSIÓN PARA POLÍTICAS LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL: EL ENFOQUE ESTRATÉGICO Y EL DE LA INTERSECTORIALIDAD

Cuando se adopta el enfoque ampliado de pobreza o de exclusión, algunas consecuencias o implicaciones están dispuestas para las políticas sociales, principalmente para políticas locales de inclusión social:

1) Necesidad de movimentación de políticas de corte estructural con políticas de cuño compensatorio de largo y corto plazo: una primera consecuencia es que los programas de inclusión deben utilizar políticas compensatorias, con objetivo a corto plazo, y más inmediatas, con políticas más estructurales que interfieran de una manera más intensa en el fenómeno de reproducción de la pobreza. Es necesario romper tales mecanismos de reproducción, insertando una preocupación fundamental con la emancipación de las familias y la sustentación de los resultados de la intervención. La múltipla dimensión de la pobreza y sus múltiples causas exigen políticas diversificadas, combinadas para proporcionar prevención, mitigación y superación de la pobreza, actuando como redes de barreras y de impulso con las que las familias, en la diversidad de situaciones de vulneración, puedan contar.

Con relación a la situación de los jóvenes sin inserción en el mercado de trabajo, por ejemplo, un programa que rompa el ciclo de pobreza de manera sostenible, sólo obtendrá éxito si es capaz de juntar formación profesional con soporte a la frecuencia y rendimiento escolar, sociabilidad (en el sentido de “capital cultural”) e iniciativas específicas para que obtengan experiencia profesional cualificada, además, quizás, de algún

tipo de beca o transferencia de renta que sostenga un compromiso y una participación por más tiempo del beneficiario en la intervención pública. Esto quiere decir que enfrentarse a la pobreza y mejorar las oportunidades de adolescentes y jóvenes especialmente vulnerables en el mercado de trabajo implica en la concertación de proyectos de asistencia social, enseñanza formal y cualificación profesional.

2) Intersectorialidad: si la concepción de la exclusión presenta tales procesos como dinámicos y multideterminados, no es posible enfrentarse a esa realidad de manera sectorializada o fragmentada. La defensa retórica de la intersectorialidad ya no es un tema tan reciente en los debates sobre las políticas sociales, pero adoptarla de manera consecuente significa hacer cambios importantes en el diseño, organización y gestión de las políticas.

Para que sean efectivas, las políticas y los programas deben evitar el abordaje tradicional – sectorializada y residual – y adoptar un modelo intersectorial de intervención, en el que la dimensión asistencial de la política pueda apoyar y apoyarse en el acceso a las otras políticas sociales. La perspectiva de integración intersectorial en la administración pública supone un cambio considerable en los órganos gubernamentales que necesitan un reformismo de sus estrategias de acción, las maneras de distribución de los recursos públicos, su estructura de organización y burocrática. Al buscar el manejo horizontal de las políticas y programas municipales, la perspectiva de la intersectorialidad apunta en dirección opuesta a la de la fragmentación, verticalización y excesiva sectorialidad de las políticas. Esta estrategia permitiría una mayor eficacia y resultados más significativos con relación al impacto y sustentabilidad de esas políticas, evitando superposiciones de acciones y garantizando mayor organización en las intervenciones.

Sin embargo, para que sea viable la horizontalidad, muchos son los límites. La lógica de la sectorialidad se expresa no solamente en la cultura de la organización, estructurada en secretarías y programas especializados, pero también en los mecanismos de distribución de recursos. La mayoría de los repartos, principalmente en las áreas de salud, educación y asistencia social está destinada a acciones sectorializadas. Lograr este manejo, incluso bajo el punto de vista del presupuesto, no es tarea simple y exige un largo plazo para que sea efectivado.

Es posible identificar por lo menos dos perfiles de intersectorialidad (según Magalhães, 2004, p.41):

≈ **perfil muy amplio** involucrando todos los aspectos de la política social y urbana, pero limitado geográficamente. En general exige, para las zonas

elegidas, una transformación radical en la gestión pública para posibilitar las acciones intersectoriales; requiere altos volúmenes de recursos políticos, administrativos y financieros.

≠ **perfil más estricto, basado en el implemento de acciones intersectoriales** estratégicamente definidas llevando en cuenta **situaciones específicas**. Se puede apoyar en reformas más graduales y en la adhesión de equipos menores.

Además, se puede pensar en la intersectorialidad involucrando, por lo menos, tres patrones:

1. la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política,

2. la política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación: cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente,

3. la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma.

V. ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

La consideración de los varios aspectos discutidos permite afirmar que:

1. Diferentes dinámicas conducen a la exclusión. Si las situaciones de pobreza son diversas, específicas y heterogéneas, significa que hay necesidad de partir de la análisis de situaciones concretas, específicas y particulares de pobreza para que, a partir de ahí, se puedan diseñar alternativas de intervención.

2. No basta con conocer los procesos y las causas de exclusión ya que en muchos casos no será posible revertir el proceso de exclusión. Se debe buscar nuevas posibilidades o incluso, generar nuevos espacios de inclusión. De ahí la importancia de considerarse **vulnerabilidades** y **potencialidades** de las situaciones y de los públicos que son el objetivo de las políticas (Magalhães, 2004).

El diagnóstico sobre el carácter multifacético de la exclusión puede conducir a la conclusión apresurada y a veces equivocada de que el éxito de un programa de inclusión

dependerá de la actuación sobre un número elevado de dimensiones. Es necesario conocer mejor la dinámica de la inclusión. Las intervenciones que obtienen éxito pueden ser multisectoriales o no. Lo importante es determinar el efecto y la eficacia del programa y/o proyecto, lo que no está garantizado por la cantidad de dimensiones sobre las cuales se actúa y sí por la adhesión del proyecto a las necesidades del público que es su objetivo.

3. Flexibilidad de la oferta. Las intervenciones deben ser capaces de dar respuestas a distintas situaciones de pobreza, abiertas a la creatividad y a las contribuciones de beneficiarios y actores locales. Para que sean flexibles y adaptadas a las diferentes situaciones de pobreza, es necesario contar con el trabajo en redes, que permitan mover actores y diversas organizaciones para atender a las demandas específicas y singulares. La noción de red presupone una retaguardia de servicios y apoyo que puedan ser movilizadas por los gerentes y combinados mediante cada situación específica.

4. Participación y “empowerment”: para expandir capacidades, abrir horizontes, ampliar el abanico de alternativas de las personas es esencial fortalecer la participación, involucrar las personas en los procesos de intervención. No se trata de una participación residual, formal o puntual, pero de una participación efectiva que privilegie relaciones horizontales y que considere los beneficiarios como socios reales de los programas, que asumen compromisos, responsabilidades, tareas compartidas. Fortalecer capacidades, movilizar y potencializar activos, desarrollar iniciativas que favorezcan el incremento del capital social son estrategias que se deben tener en cuenta para que se pueda superar las situaciones de pobreza.

5. Adhesión de los beneficiarios de los programas. Una vez que el enfrentamiento a las situaciones de exclusión demanda alteraciones de comportamiento y actitud de parte del público que es el objetivo, es necesaria una adhesión de éstos a los programas, el establecimiento de una relación estable de confianza entre los sectores pobres y los diversos órganos y actores involucrados en la implementación de las acciones. Con frecuencia las relaciones que se establecen entre los sectores pobres y los agentes gubernamentales y no gubernamentales son relaciones que favorecen la dependencia y/o un estigma, donde se refuerzan las actitudes de pasividad y resignación. Una atención especial deberá ser dada a los agentes de punta de los programas y servicios, que están cara a cara con los usuarios y traducen, efectivamente, las directrices de los programas en acciones concretas. Un punto central se refiere a las relaciones entre la categoría identificada como pobre y, por lo tanto, los legítimamente asistidos y su trayecto en el interior del sistema de protección social local. De esas relaciones se crean condiciones para

la autonomía o dependencia para el “empowerment” o para la resignación de la población asistida.

La próxima sección sitúa algunos de los desafíos de programas locales para combatir la pobreza y la exclusión que adoptan “tecnologías blandas”, se apoyan en la acción de múltiples actores y requieren altos niveles de interacción con los usuarios (beneficiarios).

VI . ACTUACIÓN EN RED, INCERTIDUMBRE TÉCNICA Y ADHESIÓN DEL PÚBLICO OBJETIVO

Los programas de las ciudades presentan importantes diferencias en cinco aspectos: a) naturaleza del objeto de la intervención (problema y clientela/unidad de análisis), b) intención de las acciones, c) tipos de movilización requeridos para su implementación, d) magnitud o abrangencia de los programas, e) etapa o fase del proceso de implementación en la cual el programa se encuentra.

Tales diferencias se superponen a características del contexto económico, social, político, institucional y organizacional de cada país y localidad. Las diferencias son significativas para cualificar la incidencia y el rigor de las privaciones identificado en las ciudades latinoamericanas cuando comparadas a las europeas. Los países europeos, además de presentar una demanda más pequeña (la pobreza en países como España y Portugal no es una pobreza de grandes grupos como es la de Brasil), cuentan con sistemas y mecanismos de protección social y con una red de servicios capaz de responder a la demanda, con garantía de plazas, presupuesto, etc.

Sin embargo, es posible identificar algunas semejanzas entre las distintas localidades, en especial las relativas a algunas características de los públicos (jóvenes en situación de riesgo o de marginación, desempleo, situaciones de vulneración en el contexto familiar, drogadictos, zonas con alto nivel de degradación urbana y social y los problemas que de ahí puedan ocurrir). De manera bastante general, las dificultades apuntadas por los participantes se refieren a: a) implementar de hecho la intersectorialidad; b) mover los diferentes actores; c) generar consensos, pactos y compromiso; d) demarcar lo que se tiene que hacer y las responsabilidades; e) redefinir jerarquías de influencias y de recursos.

Las cuestiones arriba remiten a características específicas de programas y proyectos sociales que condicionan su diseño y los procesos de gestión.

1. Características de los programas sociales: complejidad, multicausalidad y tecnología blanda

Un aspecto central se refiere a las características de los problemas que los programas sociales tratan de solucionar. Se tratan de situaciones complejas en las que interactúan diversos factores para producir una determinada realidad o que dificulta saber con precisión las causas del problema y las conexiones entre ellas. Lo que se puede diagnosticar, de hecho, es un conjunto de causas imbricadas e interdependientes y no está claro si hay una causa dominante. Para situaciones de pobreza, privaciones y exclusión esa característica general de los programas sociales se acentúa aún más. La pobreza es multifacetada y multideterminada, lo que quiere decir que para su producción y reproducción convergen factores de distintas naturalezas. Esta constatación remite, invariablemente, a diferentes sectores de las políticas públicas. En las situaciones de pobreza convergen diversos factores sociales, económicos, culturales, familiares, individuales e institucionales, construyendo trayectorias distintas y demandando acciones públicas de contenidos, abrangencia y objetivos diferenciados.

Si por un lado hay una complejidad inherente al propio objetivo de la intervención (causas múltiples que se refuerzan mutuamente), por otro lado están las bases teóricas frágiles para sostener las estrategias de intervención. Eso significa que generalmente en los programas sociales no hay un conocimiento adecuado del problema, lo que imposibilita formular de manera segura, alternativas para su enfrentamiento. Programas sociales recurren a tecnologías con alto grado de incerteza, o de “tecnologías blandas”, tal como sugiere Sulbrandt (1994, pp. 382 e 383). La precariedad teórica y la ausencia de estudios sobre programas y experiencias en el área social han imposibilitado la producción de conocimiento sólido sobre procesos y mecanismos que interfieren para producir cambios en los públicos objetivos y alcanzar los objetivos pretendidos por las intervenciones. Saber qué funciona y cómo, a través de cuáles mecanismos, constituye una necesidad urgente para crearse “tecnologías” más rigurosas e institucionalidades adecuadas para enfrentar los desafíos de la pobreza y exclusión.

2. Ambiente de formulación e implementación: múltiples actores e intereses

Además de la “complejidad sustantiva” de los problemas sociales, hay un ambiente de implementación complejo. Factores organizacionales y el contexto social y

político presentan constrañimientos para el desarrollo de programas sociales específicos para públicos en situación de riesgo, pobreza y vulneración social. Programas de esa naturaleza se apoyan, para su ejecución, en una multiplicidad de actores (organizaciones gubernamentales, ONGs con perfiles diversos, consejos, asociaciones, entidades filántropas y religiosas, etc) que presentan distintas maneras de ver el problema y los medios de enfrentarlo. Así se introduce otra dimensión de la complejidad: agregar diferentes actores e instancias de decisión, lo que irá demandar procesos de negociación y de decisión que irán demorar y costar más, dificultando la elaboración e implementación de las acciones.

La multiplicidad de actores tiene un segundo despliegue. Además de adoptar perspectivas distintas, los actores relevantes pueden tener intereses y valores distintos, lo que exigiría un gran esfuerzo de coordinación, estrategias de implementación flexibles y capacidad de promocionar ajustes, negociación y compromisos delante de situaciones no anticipadas. De esa manera, no se puede concebir los programas como resultados de un proceso de formulación e implementación lineal, una traducción automática más o menos mecánica, de directrices en acciones. La fragmentación de las burocracias públicas y las disputas que hacen como que funcionen sus engranajes también son características o condicionantes de las políticas sociales e insertan desafíos importantes que deben ser superados para efectivizar la directriz de la intersectorialidad.

Se requiere en ese sentido, no solamente capacidades de movimentaciones verticales entre distintos niveles de gobierno, pero también una mayor movimentación dentro de la administración pública y entre esa y otras instancias de participación y entidades actuantes en la gestión del programa.

3. Cuando el resultado presupone cambios y alteraciones sustanciales en el público objetivo: la interacción estratégica entre técnicos y usuarios

Programas y proyectos que demandan modificaciones en el comportamiento de los usuarios (beneficiarios) requieren la incorporación de las necesidades de los beneficiarios, lo que demanda nuevamente un grado considerable de flexibilidad durante el proceso de implementación.

El modelo más adecuado para enfrentar los desafíos consiste precisamente en reconocer que alta interacción con usuarios y baja programación de las tareas resultan en consecuencias importantes para el diseño y la implementación de los programas y proyectos sociales (Martinez Nogueira, 1998). El grado de programación de las tareas es una consecuencia del grado de seguridad de la “tecnología” (el saber qué hacer y cómo

hacer) y de la complejidad del ambiente de implementación, y se expresa en la continua rutina-flexibilidad.

Los programas sociales, principalmente aquéllos dirigidos a grupos en condiciones de extrema vulneración y destitución presuponen acciones casi individualizadas, adherentes a las demandas y especificaciones dadas por la heterogeneidad de las situaciones de pobreza. El grado de interacción con los usuarios, por su parte, demuestra la intensidad de la relación entre técnicos y gerentes “de línea” y los beneficiarios de los proyectos. En intervenciones en las que se pretenda producir cambios en las condiciones, capacidades, actitudes y comportamientos del público objetivo – como es el caso de políticas dirigidas a grupos extremadamente sujetos a vulneración y dentro de una concepción que reconoce dimensiones materiales y subjetivas en el fenómeno de la pobreza – el nivel de interacción necesario con el usuario será mayor. Y cuanto mayor la interacción necesaria con el usuario, mayores serán los requisitos de adaptación de reglas, procedimientos y actividades de manera que se pueda construir legitimidad y apoyo social a las iniciativas.

Todo eso exige capacidad técnica del personal de punta, aquellos que efectivamente implementan el programa, interpretan situaciones y hacen ajustes, negociaciones y compromisos específicos. Esa dimensión se refiere a la participación popular institucionalizada en estructuras de gobierno o en movimientos populares y metodologías de inserción que prioricen la autonomía y *empowerment* de los sujetos atendidos por las políticas públicas.

Debido a esas características que son comunes al conjunto de problemas sociales y a las dinámicas institucionales de implementación, es importante resaltar las especificidades de los contextos y de los tipos de programas e iniciativas intersectoriales teniendo en cuenta la inclusión social en andamiento en cada localidad de manera que haya un mapa de la diversidad y de las características comunes y específicas de cada programa.

4. Una comparación entre los programas

Los cuadros 2 y 3 caracterizan los programas abrazando cinco temas que deberán explicitarse o detallarse mejor a lo largo de la segunda etapa de toma de datos para posibilitar un diagnóstico más completo:

a) **naturaleza del objeto de la intervención:** se trata de identificar los problemas a los cuales los programas se dirigen y que cambios pretenden provocar en el

grupo objetivo de la intervención y de delimitar cual es la “unidad de análisis” que guía las estrategias para un foco (individuos, familias, grupos/colectivos, regiones/áreas);

b) **escopo de las acciones:** la intención es conocer y acompañar el alcance de las acciones, la amplitud o no de las áreas de intervención o frentes de actuación que remiten a un conjunto mayor o menor de instituciones involucradas en la formulación y gestión de los programas;

c) **tipos de articulación requeridos para la implementación:** ese ítem decurre del punto anterior. Para implementar acciones que son fuertemente orientadas por una intersectorialidad amplia, puede que sean necesarios cambios de gran magnitud en las estructuras administrativas que se materializan en alteraciones en la gestión de los servicios, en los equipos y en el presupuesto. En otras iniciativas que presentan una intersectorialidad “de baja intensidad”, pueden ser desnecesarias alteraciones estructurales o incluso de rutinas y procesos en vigor en cada sector;

d) **acompañamiento de los programas:** identificar la magnitud del público atendido por los programas, lo que causa problemas de distintas naturalezas cuanto a ejercer la intersectorialidad y a su lugar en la estrategia del programa. Un programa que atiende a 80 mil familias se enfrenta por ejemplo, a desafíos de gestión y de financiamiento, de naturaleza diferente de los presentados para un programa semejante para 22 familias;

e) **etapa o fase del proceso de implementación en el que el programa se encuentra:** hay temporalidades distintas entre los programas, pues algunos se encuentran en la etapa de formulación mientras otros ya presentan un razonable tiempo de implementación, con algunos resultados ya apuntados. La naturaleza de los patrones de actuación varía de acuerdo con la etapa en que cada programa/proyecto se encuentra.

VII. PRÓXIMOS PASOS

Este documento intentó sistematizar los principales puntos del marco conceptual con los cuales se trabajará en el Proyecto “Inclusión Social a través de Políticas Sociales” de la Red URB-AL 10. No se pretende presentar un **modelo** único o un **patrón** a partir del cual se evaluaría cada programa de las ciudades socias. El objetivo fue conducir la discusión para conocer y acompañar los tipos de desafíos presentados cuando se busca implementar políticas locales de inclusión. Las respuestas que da cada ciudad a los varios desafíos configuran el diseño de los programas y proyectos y, al mismo tiempo, definen el reparto de problemas con los que se encuentran en la etapa actual. El anexo sistematiza la

definición del problema, de las acciones, actores y desafíos con los que la ciudad se enfrenta, de acuerdo a la producción colectiva realizada durante la reunión en el mes de marzo en Belo Horizonte.

El proyecto de la Red URB-AL 10 intenta definir el conjunto de temas que deberá ser tratado en la capacitación. Para esto es necesario un esfuerzo adicional para la caracterización de las dificultades y de las capacidades políticas y técnicas requeridas para su superación. El documento 2, “Estrategia de Toma de Datos”, y el cuestionario elaborado a partir de él tratan de detallar las situaciones problemáticas y posibles alternativas de enfrentamiento.

Referencias bibliográficas

GOMÀ, Ricard Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais In. Bronzo, Carla; Costa Bruno L.D. *Gestão Social, o que há de novo?* Belo Horizonte, FJP, 2004.

HILLS, J. Does a focus on social exclusion change the policy response? In. Hills, J.; Le Grand, J.; Piachaud, D. (orgs) *Understanding Social Exclusion* Oxford University Press, 2002

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá, Documento de Trabajo n 0006 sobre protección social, febrero del 2000

MAGALHÃES, Edgar P. Inclusão social e itneresetorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação In. Bronzo, Carla; Costa Bruno L.D. *Gestão Social, o que há de novo?* Belo Horizonte, FJP, 2004

MIDEPLAN - Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Departamento de Evaluación Social. *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza.* 2002b. [Santiago de Chile], 2002b.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estrategico. Serie Políticas Sociales n° 24. CEPAL, Chile, 1998

RICHARDSON, Liz; MUMFORD, Katharine. Community, Neighbourhood, and Social Infrastructure. In: Hills, John et all. (Ed.) *Understanding Social Exclusion.* Oxford, 2002. Oxford University Press, p. 202-225.

SOJO, Ana. Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista de la Cepal*, 80, 2003.

SULBRANDT, José. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais In: *Pobreza, uma questão inadiável.*, ENAP, 1994

CUADRO 1: SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES DIMENSIONES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN CONSIDERADAS PARA IDENTIFICAR TERRITORIOS, FAMILIAS Y PERSONAS PRIORIZADAS EN LOS PROGRAMAS

	Exclusión o déficits económicos y laborales	Exclusão formativa y social y sanitaria	Exclusión urbana y territorial	Exclusión relacional	Unidades de intervención
São Paulo/Brasil	Territorios demarcados por: - rendimientos medios de los padres de familia - escolaridad del responsable por la familia cuando éste sea una mujer con bajo nivel de estudios	- presencia de niños de 0 a 4 años en territorios de alta y altísima privación - jóvenes en territorios de alta y altísima privación - responsables jóvenes por la familia - alfabetización tardía - embarazo precoz - homicidios de jóvenes ingresados a causa de enfermedades infecciosas y respiratorias	- territorios caracterizados por alto o altísimos niveles de privación, con bajo acceso a equipamientos públicos - falta de servicios básicos - altas tasas de homicidios.	- abandono, malos tratos a los niños, adultos mayores, niñas y minusválidos - exposición de niños y adolescentes a riesgos	- territorios familias dentro de los territorios
BH/Brasil	Pobreza: - renta familiar "per capita" - desempleo o subempleo del responsable - nivel de escolaridad del responsable - mujeres responsables por la familia con bajo nivel de estudios	- niños de 0 a 6 años en viviendas pobres; - niños de 7 a 14 años que no van a la escuela - abandono precoz de la escuela - ingresos por enfermedades que se pueden evitar - embarazo precoz - homicidios de jóvenes - bajo nivel de formación y cualificación profesional de los jóvenes y adultos - deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales	- territorios con altas tasas de viviendas en riesgo geológico, viviendas precarias - criminalidad - bajo acceso a equipos públicos y con déficits de servicios básicos (agua, alcantarillado y luz)	- abandono, malos tratos a los niños, adultos mayores y minusválidos - exposición de niños y adolescentes a riesgos	- BH-Cidadanía: territorios y familias - Beca Familia: familias pobres
Avilés/España	- desempleo o empleo precario - rendimientos medios insuficientes para atender necesidades básicas	- abandono de los estudios (escuela) - bajo nivel de formación y cualificación profesional - deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales - enfermedades crónicas - drogadicción	viviendas degradadas social y espacialmente	Falta de participación social y empobrecimiento de las relaciones - estigma	Colectivo: familias gitanas

	Exclusión o déficits económicos y laborales	Exclusión formativa y social sanitaria	Exclusión urbana y territorial	Exclusión relacional	Unidades de intervención
Azul/Argentina	Pobreza: nivel de subsistencia desempleo o subempleo	- viviendas con niños criancas con edad escolar sin ir a la escuela - condiciones sanitarias de salud - desnutrición - embarazo precoz bajo nivel de cualificación de jóvenes y adultos	- viviendas precarias - bajas condiciones ambientales y sanitarias (basura al aire libre) criminalidad	- segmento infantil de riesgo familias bajo la responsabilidad de jóvenes y mujeres	- familias pobres - personas en situación de vulneración social y sanitarias niños y adolescentes de familias pobres
Districto de Paíta/Perú	- desempleo y subempleo - trabajo familiar no pagado - bajo nivel de estudios de los responsables escolaridad de responsables mujeres responsables por la familia	- analfabetismo - niños y adolescentes sin estudiar - niños de 0 a 15 años con retraso en la escuela - madres solteras de 15 a 49 años desnutrición crónica	- viviendas sin agua, alcantarillado, energía eléctrica viviendas precarias		Personas en situación miserable o con las necesidades básicas no satisfechas
Vila Real de Santo Antonio/Portugal	- pobreza: renta abajo del limite definido por ley desempleo o subempleo	- niños y adolescentes bajo la dependencia de responsables con baja renta - mujeres embarazadas - baja cualificación profesional drogadicción	- degradación física y ambiental - alta cantidad de personas por vivienda - insuficiencias de saneamiento básico viviendas con bajas condiciones para vivir	Adultos mayores, niños, jóvenes y enfermos que no cuentan con el apoyo de la familia	familias pobres
Málaga/España					Familia vulnerable y áreas de alto riesgo social

Fuente: ejes trabajados a partir de las formulaciones y categorías de Ricard Gomà, 2004.

Ciudad	Población ciudad Habitantes	Situación de pobreza/vulneración	Programas	Año inicio - fase del programa	Unidad de análisis/modo de focalizar	Cobertura e atendimento em 2004	Fase no processo de formulação e implementação
VILA REAL DE SANTO ANTONIO	18 mil habitantes en el consejo municipal	22 barrios sociales, 2 mil Situación de pobreza/vulneración	Rendimiento mínimo de inserción	En 1996 - Rendimiento Mínimo	Familias	22 familias (43 beneficiarios)	Fase em el processo de formulação y implementación
AVILES	85 mil habitantes. Aproximadamente 30 mil viviendas	presentan vulneraciones situación de pobreza (9.500 pessoas) pobreza severa: 60 % de la población provincial con NBI y 38% vive en condiciones de miseria.	Programa Erradicación de chabolismo, Realojo e Investigación Miragem	2000-2007 (Segunda fase) 2004/2005 1989-1999 (primera fase)	- Familias gitanas en áreas de chabolismo. Territorio + áreas	99 familias (511 personas). 7 poblaciones chabolistas. Un Barrio social (denominado 160 fuegos?) Proyecto piloto para 50 familias.	Consolidado. Objetivo de erradicación del chabolismo alcanzado. Primeros de la implementación de actuación en la ciudad promueven.
PAITA	57 mil habitantes	peores indicadores (de acuerdo con IVS) para 3 millones de personas, cerca de 30% de la población en 8 sectores en 29 barrios de los alrededores. 8.200 personas que viven en las calles. Aproximadamente 6.700 pobres e indigentes	Gestión Unificada de la Información para la Acción Sociolaboral - GUIAS	2000 - inicio de la discusión. En 2002, implantación.	- Usuarios de los servicios sociales y de trabajo y renta. - Herramienta de información utilizada por 80 colectivos población callejera profesionales	Sin información. 819 atendidas por ambos los servicios.	Implementado. En expansión para otras áreas del gobierno. Repaso de sistema para inclusión de nuevos casos de niños.
SÃO PAULO	10 millones y 400 mil	Peores indicadores (de acuerdo con IVS) para 3 millones de personas, cerca de 30% de la población en 8 sectores en 29 barrios de los alrededores. 8.200 personas que viven en las calles. Aproximadamente 6.700 pobres e indigentes	Programa para la población callejera conjunto de proyectos orientados para ese público	2001	Niños y adolescentes	400 niños y adolescentes en distintos proyectos 35 familias de niños de calle en el municipio en 2003	En proceso de revisión del programa: legislación, metodología, contenido de la intervención.
AZUL	55 mil habitantes	peores indicadores (de acuerdo con IVS) para 3 millones de personas, cerca de 30% de la población en 8 sectores en 29 barrios de los alrededores. 8.200 personas que viven en las calles. Aproximadamente 6.700 pobres e indigentes	Proyectos orientados a la infancia y adolescencia	2001 - 2002	Familias	104 mil familias beneficiadas con los programas de autoconstrucción y mejora de viviendas. 400 familias	En 2004, fue transformado en la Beca de Familia
BELO HORIZONTE	2 millones y 530 mil habitantes	- Nueve áreas piloto seleccionadas en 2003, con peores indicadores de vulneración. 23.114 personas, 5.942 familias; - Familias con renta abajo del corte para el beneficio: Universo total (estimativa): 110.000 familias	BH Ciudadanía	2002?	9 áreas pilotos	ganar "ticket" alimentación	16 o 19?? áreas de expansión se iniciarán
			Plan Director para frenar la exclusión social del distrito centro	2004 (?)	- Área central de la ciudad de Malaga. Dentro de ella, algunos colectivos: familias en riesgo, niños y jóvenes en riesgo, adultos mayores	Sin información	En fase de implementación. 2005. Proyecto de expansión de dos otras áreas atendidas por el Programa con la incorporación de esas áreas? O el montante en sí que tales áreas representan?
			Beca familia	Beca escuela ofrecida por la alcaldía (?) Beca Familia (2004)	Familias pobres distribuidas en el municipio (renta per capita de hasta R\$ 100,00)	63.324 familias	Otros programas de transferencia del gobierno federal: 6.225 familias

CUADRO 2 – CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LAS CIUDADES Y SÍNTESIS DE LOS PROGRAMAS

CUADRO 3: CONCEPCIÓN SOBRE POBREZA Y ESCOPO DE LA INTERVENCIÓN

Ciudad	Concepción sobre pobreza y mensurabilidad	Áreas de intervención - escopo	Expresión de la intersectorialidad
AVILES			
programa erradicación de chabolismo, realojo e integración	Multidimensionalidad de la pobreza. Exclusión social.	vivienda formación y trabajo educación salud participación social	ONGs y entidades: acompañamiento de las familias Otro nivel de gobierno (regional): convenio para financiamiento de viviendas Intragubernamental: áreas de servicios sociales, educación, formación y empleo y salud.
gestión unificada de la información para la acción sociolaboral - GUIAS		Educación, formación y trabajo y bienestar social.	Herramienta de información utilizada por 80 profesionales Servicios sociales: 3.003 personas, con 6.366 intervenciones. Trabajo, 3004 personas, con 3441 intervenciones. 819 atendidas por ambos los servicios.
AZUL			
Proyectos orientados a la Niñez y Adolescencia	NBI y multidimensionalidad de la pobreza	Educación informal (talleres, cultura, ciudadanía), salud	Acción conjunta entre las áreas de educación, salud y niñez y adolescencia, principalmente en las actividades desarrolladas en la casa Soles y Fogata, en las actividades del proyecto Integremos la familia a la escuela y a las actividades del Consejo Intersectorial. Ese consejo está bajo la coordinación de la dirección de niñez y adolescencia de la Secretaría de Salud y Promoción Social y está formado por organizaciones públicas, privadas y ONGs, representantes de las áreas de salud, educación, cultura, seguridad, justicia, deportes, representantes de instituciones religiosas, representantes de las familias (elegidos en distintas comunidades educativas) entre otros.
Proyectos orientados a la calidad de vida urbana		Mejorías en las viviendas,	Dos secretarías involucradas: Secretaría de Obras y servicios públicos/Dirección de servicios urbanos e infraestructura/Departamento de viviendas y Subsecretaría de Promoción Social/Dirección de Promoción social
MÁLAGA			
Plan Director para frenar la exclusión social del distrito centro	Sin informaciones	Acción social	Existencia de 12 entidades actuando en el plan, involucrando entidades filantrópicas y religiosas, movimientos sociales, asociación de vecinos. Sin informaciones sobre áreas gubernamentales involucradas. Coordinación del Centro de Servicios Sociales – distrito centro. En el organograma de Málaga, dónde se encuentra la coordinación del programa?

Ciudad	Concepción sobre pobreza y mensurabilidad	Áreas de intervención - escopo	Expresión da intersectorialidad
VILA REAL DE SANTO ANTONIO			
Rendimiento Social de Inserción (RSI)	Multidimensionalidad, privaciones múltiples, condiciones de viviendas, renta	Vivienda, educación, salud, empleo y trabajo, acción social	Plano de inserção para público beneficiário (individuos). Contrato para transferencia de renta involucrando otras áreas. Red social del Consejo Local de Asistencia Social (CLAS) de la VRSA, donde participan 7 entidades. (división de acción social de la cámara municipal, salud y regional de educación, entidades filantrópicas, institución nacional (?))
Proyecto Miragem		Sin informaciones	Sin informaciones
SÃO PAULO			
Proyecto población de calle	Índice de Vulneración social. Pobreza múltiple y espacialmente configurada	Acogida, acceso a servicios de salud y asistencia social, vivienda y abrigo.	Acción de la Secretaría de Asistencia Social delineadas por áreas de seguridad: acogida, convivio, provisión de beneficio, travesía y autonomía, defensa de derechos, cada una involucrando diversos proyectos y distintas instituciones y actores gubernamentales y no gubernamentales.
Transferencia de renta para los pobres		Renta, educación, salud.	Cooperación intersectorial que, bajo la coordinación de la SDTS, implementa la estrategia de inclusión social.
BELO HORIZONTE			
BH Ciudadanía	Definiciones multidimensionales. Pobreza (renta) + vulneraciones (exposición a riesgos y acceso inadecuado a servicios públicos)	Asistencia social Educación Salud Urbanización (a partir de 2004/2005)	Movilidad y mecanismos de interacción en diversos niveles del programa: decisorio, gerencial, ejecutivo, colegiado local, comunidad local (Grupo de Referencia: representantes elegidos para representar la comunidad en la interlocución con el poder público) Total de técnicos previstos en la nueva organización: 251
Beca Familia		Asistencia social Educación Salud	Soporte para condicionalidades: Núcleos Intersectoriales, uno en cada regional, integrado por responsables por el trípede: salud/educación y asistencia social además del CAD único (alrededor de 6 o 7 técnicos por regional). La ejecución del programa involucra gerencias de tres niveles. Total de técnicos + practicantes involucrados directamente con el trabajo: 90

ANEXO

Producciones de las ciudades durante encuentro en marzo del 2005 en Belo Horizonte

AVILES

Problema	Acciones	Público	Actores	Desafíos/dificultades
Existencia de asentamientos chabolistas. Exclusión al acceso de servicios públicos básicos.	Censado público para afrontar esta situación - censo de familias en diferentes asentamientos - elaboración del 2º. plan de erradicación del chabolismo en Avilés con el diseño de actuaciones en: vivienda, formación y empleo, sanidad.	150 familias que viven en las diferentes poblaciones chabolistas	- Fundación San Martín; - Fundación Secretariado General Gitano, - Cruz Roja, - Cáritas Diocesana, - Sindicatos CC.OO UGT, - asociaciones gitanas , - representación de familias gitanas (familias del Ciudad Promocional) - ayuntamiento de Avilés - gobierno Principado Asturias - gobierno central	<i>Trabajar con el Servicio Educación y colegios el diseño de objetivos que conviertan la escuela en un lugar atractivo para los niños gitanos (tornar la escuela más atractiva)</i>
Compartimentación de las informaciones. Escasos instrumentos metodológicos, tecnología. Dificultad para conciliar las necesidades de personas y sus ritmos, con la temporalidad de los profesionales en los programas. Predominio de la análisis cuantitativa en las evaluaciones.	Puesta en marcha un sistema integrado de informaciones que permita gestionar los itinerarios y que permita dar una respuesta personalizada y adaptada a las necesidades de cada persona desempleada.	- Red básica de servicios sociales - Servicio de educación, formación y empleo, - Servicio de promoción económica, - servicio de organización, tecnología y servicio de información - empresa Tecnosoft	80 profesionales: 49 profesionales servicios sociales 25 formación y empleo 4 promoción empresaria 2 técnicos informática coordinación del Programa: Consejería de bienestar - Servicios Municipales del Ayuntamiento de Avilés	Que a medio plazo este sistema de información sea compartido por todos los servicios municipales de atención a las personas

AZUL

Problema	Acciones	Público	Actores	Desafíos/dificultades
Exclusión de niños y adolescentes que están fuera de la escuela, trabajando en las calles y desempleo de los padres.	Padres de estos niños / adolescentes que se comprometen a retirar los niños del trabajo en la calle e ingresarlos en la escuela, reciben una ayuda financiera a cambio de prestaciones comunitarias. Oferta de actividades diversas (computación, teatro, artes) para los niños con el objetivo de ingresarlos a la escuela formal, con monitoreo y seguimiento. Asignación de ayuda financiera a los padres, a cambio de prestaciones comunitarias, indicadas por el Municipio.	Niños/adolescentes que están viviendo en las calles, identificados por operadores de calle, por el agente sanitario y sociedad civil (Consejo Intersectorial de la Niñez). Padres	Docentes y directivos de escuelas; Directores y técnicos de diferentes áreas del municipio; Representantes de la sociedad civil integrantes del Consejo Intersectorial de Niñez y Adolescencia.	- Resistencia de padres de los niños encontrados viviendo en la calle; - Resistencia de escuelas (nivel provincial) para aceptar a estos niños, en su mayoría con problemas de conducta y bajo rendimiento; - Dificultad en coordinar con otras áreas del Municipio para la asignación de tareas comunitarias, capacitación y seguimiento de padres. Dependencia extremada de la Voluntad directivo escolar. <u>Desafíos:</u> - Superar barreras de comunicación entre áreas (sectores) del Municipio; - Comprender la exclusión como problema multicausal y multidimensional que requiere un abordaje integral; - Evitar superposición de tareas en el apoyo al “público objetivo” (este punto está relacionado con la necesidad de mejoría de la comunicación); - Favorecer la comprensión del concepto de desarrollo de capital humano a funcionarios públicos y organizaciones sociales, ya que es una condición necesaria y básica para el desarrollo del capital social, que facilita y promueve el trabajo en red (transversal) (intersectorial). Tipos de desafíos o dificultad identificados en la interacción entre las familias y la Dirección de Promoción Social para ejecución de los proyectos orientados a la calidad de vida urbana. No se han creado espacios de intervención . la gente pide y recibe, pero no participan de la tomada de decisión. Falta espacio de participación. Hay resistencias culturales.
Baja calidad de vida de familias de barrios periféricos.	Autoconstrucción de viviendas. ECOAZUL Familia + Familia Subsidios para emprendimientos familiares.	Familias en situación de riesgo y vulneración de 29 barrios de los alrededores. Identificados por agentes sanitarios y trabajadores sociales. (NBI + línea de pobreza).	Dirección de promoción social/dep. Vivienda Secretaría de obras y servicios públicos	

BELO HORIZONTE

<p>Problema programa Beca Familia – romper el ciclo de miséria en el municipio</p>	<p>Acciones transferencia de renta como contrapartida de inclusión en los programas de salud para embarazadas, nutricias y niños e inclusión en las escuelas y servicios de protección en contra la explotación infantil y juvenil. Programas de seguridad alimentaria (ej: restaurantes populares y compra de alimentos a precios más bajos) Acciones para emancipar la inclusión, generación de trabajo y renta (Ej. Agente Joven, Vigilante, Micro crédito, apoyo al cooperativismo).</p>	<p>Público Público objetivo: familias pobres, de extrema pobreza, caracterizadas por una RPC de hasta R\$ 100,00.</p>	<p>Actores Gobierno Federal: MDS, MEC, M.Saúde, Cx. Econômica Municipio: Gerencia de Programas de Transferencia de Renta; Grupo de Trabajo; Núcleo Intersectorial Regional.</p>	<p>Desafíos /Dificultades Problemas y desafíos: Institucionalizar la intersectorialidad, convirtiéndola en directriz de las acciones; Unificar todos los bancos de datos existentes Optimizar y mover las acciones todavía sectorializadas.</p>
<p>BH Ciudadanía – déficit de oferta y acceso a servicios públicos (sodales y urbanos)</p>	<p>Acciones: orientadas por 5 ejes temáticos (Salud, Educación, Socialidad, Inclusión Productiva y Transferencia de Renta) tales como UMEI, inclusión digital, salud bucal, incentivo a la lectura, jornada complementaria, capacitación profesional.</p>	<p>Público: Familias que viven en las áreas de alta vulneración. Manera de ingresar: Núcleo de apoyo a la Familia – demanda espontánea o dirigida.</p>	<p>Actores: nivel político (decisorio) Cámara Intersectorial de Política Social Nivel Técnico: Grupo de Trabajo (equipo de coordinación de la SMPS, gerentes temáticos y gerentes regionales) Nivel Regional: Colegiado regional Nivel Local: Comisión Local</p>	<p>Problemas y desafíos: diferencia entre concepto y práctica de intersectorialidad. Unificación de los bancos de datos del Programa Elaboración de metodología de seguimiento y evaluación.</p>

MÁLAGA

Problema	Acciones	Público	Actores	Desafíos/dificultades
<p>- Tendencia a la profundización de la marginalidad social en áreas urbanas. - Riesgo permanente de conflictos sociales.</p>	<p>- Capacitación de mediadores de barriadas, - rastreo de informaciones sobre indicadores sociales, - atención individualizada a niños y jóvenes, - Mejoría de las viviendas; - Capacitación de los educadores de calle; - Movimentación de asociaciones de jubilados y centros de día para establecer una red social de adultos mayores</p> <p>Ocupar el tiempo libre de los niños durante el horario en que no estén en la escuela</p> <p>Trabajo que se fije en una base participativa, con asociaciones a través de movilizaciones de personal calle (juegos, etc)</p>	<p>Población del Distrito Centro: familias, niños y jóvenes, adultos mayores, inmigrantes y población gitana.</p> <p>- Acceso por: demanda directa de la familia; Captación hecha por el educador de calle y por el mediador del barriado. - observatorio social</p>	<p>El Distrito Centro de Málaga trabaja desde su Centro de Servicios Sociales y para cada una de las Unidades de Trabajo social Cada unidad cuenta con: 1 psicólogo, un trabajador social, un educador social, un monitor. Este equipo multidisciplinar es seleccionado por el trabajador social (que coordina) y las asociaciones. Todo el personal trabaja directamente en cada barrio, pero todo es coordinado por el Centro de Servicios Sociales.</p> <p>Concejería de bien estar social. Asociaciones ejecutan.</p>	<p>? choque intercultural; falta de motivación; analfabetismo; falta de roles familiares.</p> <p><u>Problema para la intersectorialidad:</u> ? Problema económico del personal que coordina la marcha de la intersectorialidad ? Problema de estabilidad del personal cualificado; ? Compromiso político para plantear este objetivo; ? Personal sin vocación, motivación e interés.</p>

PAITA

<p>Problema Bajo nivel de seguridad e incremento de la delincuencia infantil y juvenil.</p>	<p>Acciones Diagnóstico de la situación familiar para un proyecto piloto con 50 familias. Las familias serán indicadas por los Comités Vecinales.</p>	<p>Público <i>Niños en edad escolar y jóvenes hasta 19 años en situación de delincuencia.</i> Los jóvenes deben estar actualizados en sus estudios básicos, les será dado un seguimiento. Los jóvenes deben tener ganas de participar y de realizar determinados cambios designados por la persona responsable por el Programa (trabajo comunitario)</p>	<p>Actores <i>Actores involucrados: núcleo familiar</i> <i>Sociedad civil: vecinos y comités vecinales</i> <i>gobierno local</i> <i>Instituciones públicas y privadas</i> <i>Escuelas, policía</i> Oficina de servicios sociales de la municipalidad. Oficina de seguridad ciudadana que tiene camionetas que cuidan las calles.</p>	<p>Desafíos/dificultades Problemas más frecuentes: El gobierno local no cuenta con recursos económicos para enfrentar el problema, Indiferencia de algunas autoridades, falta de confianza en Serenazgo Desafíos: Trabajar directamente con los padres de familia, convocándolos como apoyo para una mejor calidad de vida de los beneficiarios.</p>
--	--	---	---	--

SÃO PAULO

Problema	Acciones	Público	Actores	Desafíos/dificultades
Baja calidad de vida y pérdida de dignidad de las personas que viven en las calles. El deterioro del espacio público. La explotación del trabajo infantil.	Acciones intersectoriales y regionalmente descentralizadas con atención integral a la población callejera. Revisión del programa (contenido, legislación, metodología de abordaje).	Personas sin casas o que viven en las calles. Búsqueda por el propio beneficiario; Abordaje por los profesionales en la calle; Encaminados por otros servicios.	Secretaría de Asistencia y Desarrollo Social - los propios usuarios de los servicios - las unidades (órganos) del poder público - el Ministerio Público - las organizaciones sociales prestadoras de servicios (conveniadas o no)	- articulación, transversalidad e intersectorialidad - fiscalizar y seguir los servicios y acciones - metodología del trabajo socio educativo - revisión de la legislación - unificación de los registros de usuarios - ampliación del atendimento (Prioridad: Protección a niños y adolescentes) - exigüidad de recursos financieros
Situaciones de extrema y heterogénea vulnerabilidad social: bajos ingresos, desempleo, dificultad de acceso a los servicios públicos, precariedad de vivienda, pérdida de vínculos socio familiares.	Transferencia de renta como contrapartida a la frecuencia de niños y adolescentes en la escuela.	Familias residentes fundamentalmente en áreas de extrema vulneración: mayores índices de violencia, mayores índices de desempleo y menor renta.	- los consejos de políticas públicas - las iglesias - las empresas - los agentes comunitarios entre los mismos habitantes del territorio - los responsables por los registros y bancos de datos	Desafíos de ampliación de las metas y condicionalidades. Mayor vinculación de la transferencia de renta a los trabajos socio educativos. Mejor articulación con la red no gubernamental socio asistencial. Ampliación del número de agentes comunitarios y sus acciones. - compatibilizar y actualizar registro de los beneficiarios

VILA REAL DE SANTO ANTONIO

Problema	Acciones	Público	Actores	Desafíos/dificultades
Gran número de familias desfavorecidas (falta de acceso a la satisfacción de las necesidades básicas).	Rellenar una ficha de candidatura y análisis de los documentos exigidos (por los servicios regionales). Trazado con y para la familia de un Plan de Acción, Tratar de encaminar las familias a las áreas estratégicas, Intervención personalizada por parte de los técnicos responsables por cada una de las áreas estratégicas, junto a cada miembro de las familias objetivo	Familias que viven en situación de exclusión dentro del territorio del Concejo. Criterios: NBI + renta. Identificación del usuario por demanda espontánea o encaminado a través de los diversos servicios sociales (escuela, salud, etc).	Municipio de VRSA (vivienda) IEFP (empleo y formación profesional) Santa Casa de Misericórdia (Apoyo social) Asociación Beneficiencia Mão Amiga (apoyo social) Centro de Saúde (salud) Seguridad social (apoyo social) Dirección regional de educación (educación). Actores interactúan de manera integrada, utilizando los recursos disponibles Convenio con instituciones no gubernamentales se hacen a nivel federal. negociación tripartida con el gobierno nacional, la provincia, y la municipalidad. Definición de las entidades se hace en conjunto con el municipio.	Principales problemas: poca participación de algunos de los actores (elementos clave de este proyecto) Principales desafíos: trabajar de manera participativa, integrando esfuerzos, recursos y medios disponibles. Que las personas se queden motivadas para trabajar e integradas en el trabajo. Carencia de autoestima, tristeza. No se siente realizado si no te involucras con lo que haces.