

Documento de Base

Red 10 - Lucha contra
la Pobreza Urbana

Programa URB-AL

La sistematización de este documento es de responsabilidad de Frédi Vasconcelos y Sinoel Batista - Asesor de Comunicación y Coordinador Ejecutivo de la Red 10 - y tuvo como base las siguientes fuentes:

1 - Subsidios para elaboración de Documento de Base de la Red 10 - Lucha contra la Pobreza Urbana — **Lena Lavinas**

2 - Urban Poverty in Europe and Latin America: a European View — **David Gordon**

3 - Pobreza y Desigualdad en nuestras Ciudades: Una visión para las autoridades urbanas — **Gustavo Riofrío**

4 - Debates de la Conferencia de Lanzamiento de la Red 10, llevada a cabo entre los días 14 a 16 de abril de 2003.

Este documento de base fue producido con el apoyo financiero de la Unión Europea; su contenido es de total responsabilidad de la Coordinación de la Red 10 y no refleja necesariamente la opinión de la Coordinación del Programa URB-AL.

Sumario

Presentación.....6

- a) Metas del Milenio
- b) Presentación de la Red 10: Combate a la pobreza y promoción de la inclusión social

Capítulo 1 - Datos sobre Pobreza Urbana.....10

- 1.1 — En el Mundo
 - 1.1.1 — En América Latina
 - 1.1.2 — En Europa
- 1.2 — Conceptos de pobreza
 - 1.2.1 — Absoluta y relativa
 - 1.2.2 — Pobreza y Exclusión Social
 - 1.2.3 — Pobreza y Territorialidad
 - 1.2.4 — Pobreza en América Latina
 - 1.2.5 — Pobreza en la Unión Europea
- 1.3 — Cómo los socios de la Red 10 caracterizan a la pobreza
 - 1.3.1 — En América Latina
 - 1.3.2 — En Europa
 - 1.3.3 — Socios externos
 - 1.3.4 — Grupos más afectados por la pobreza
- 1.4 — Concepto de Pobreza de la Red 10

Capítulo 2 - Estrategias de Combate a la Pobreza Urbana.....32

- 2.1 — Políticas Macroeconómicas
- 2.2 — La construcción de la Red de Protección Social - El papel de las Políticas Públicas Locales/Regionales
- 2.3 — Participación Ciudadana y Control Social
- 2.4 — Construcción de Estrategia de Desarrollo Local/Regional
- 2.5 — Descentralización de los Debates y Acceso a las Informaciones
- 2.6 — Ejes Temáticos para Actuación

Capítulo 3 - São Paulo.....46

- 3.1 — La ciudad en números
- 3.2 — Estrategias de São Paulo en el combate a la pobreza urbana y en la promoción de la inclusión social

Bibliografía.....50

El desafío del Combate a la Pobreza

El Informe de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas afirma que, sin un cambio radical de políticas y la combinación de recursos e intervenciones proporcionales a la magnitud del problema, el mundo puede enfrentar una crisis de desarrollo. Las tendencias de muchos países revelan señales de estancamiento y retroceso. Un total de 21 países sufrieron reducciones en sus Índices de Desarrollo Humano durante los años 90 (fueron cuatro durante los años 80).

Según datos presentados por la Organización Internacional del Trabajo - OIT -, cerca de mitad de la población del mundo vive por debajo de la línea de la pobreza. Casi 3 mil millones de personas ganan menos de 2 dólares norteamericanos al día. Entre estas, más de mil millones (una cuarta parte de la población de los países en desarrollo) vive con menos de 1 dólar diario. El desempleo oficial también ha alcanzado uno de los niveles más elevados de la historia, con 180 millones de desempleados, mientras más de mil millones de personas se encuentran subempleadas o parcialmente empleadas.

Otro elemento extremadamente grave que se señala en el Informe de Desarrollo Humano de 1999 da cuenta de que uno de los principales problemas a enfrentar en este escenario es la mala distribución de los ingresos. Los 5% más ricos del mundo poseen ingresos 114 veces superiores a los 5% más pobres. En los días de hoy no se vislumbra una eventual inversión de este rumbo, y sigue en marcha la consolidación y

ampliación de la desigualdad y de sus efectos.

a) Desarrollo Humano y Metas del Milenio de la ONU

En la Cumbre del Milenio realizada en el año 2000 fue aprobada en la Organización de las Naciones Unidas - ONU -, la Declaración del Milenio. Dicha declaración establece ocho objetivos que todos los gobiernos del planeta deben perseguir.

Objetivo 1 - Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar al día.

Reducir a la mitad el porcentaje de la población que sufre hambre.

Objetivo 2 - Alcanzar la educación primaria universal

Asegurar que todos los jóvenes concluyan un ciclo completo de la educación primaria.

Objetivo 3 - Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer

Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria, si posible hasta el 2005, y en todos los niveles de enseñanza hasta 2015.

Objetivo 4 - Reducir la mortalidad infantil

Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de menores de 5 años.

Objetivo 5 - Mejorar la salud materna

Reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna.

Objetivo 6 - Combatir el HIV/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Detener y empezar a reducir la propagación del HIV/SIDA

Detener y empezar a reducir la incidencia de la malaria y de otras enfermedades graves

Objetivo 7 - Asegurar la sustentabilidad ambiental

Integrar los principios del desarrollo sostenible a las políticas y programas nacionales; invertir la actual tendencia de pérdida de recursos medioambientales

Reducir a la mitad el porcentaje de la población sin acceso permanente al agua potable

Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 mil habitantes de barrios degradados hasta 2020

Objetivo 8 - Crear una alianza global para el desarrollo

Seguir desarrollando un sistema comercial y financiero multilateral abierto, basado en reglas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye un compromiso en lo que concierne a una buena gobernanza, al desarrollo y a la reducción de la pobreza, tanto a nivel nacional como internacional

Satisfacer las necesidades especiales de los países menos avanzados. Ello incluye el acceso a un régimen exento de derechos y no sujeto a cuotas para las exportaciones de los países menos adelantados, un mejor programa de reducción de la deuda de los países muy endeudados, la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una ayuda pública al desarrollo más generosa a los países empeñados en reducir la pobreza

Satisfacer las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares

Tratar de una manera global los problemas de la deuda de los países en desarrollo a través de medidas nacionales e internacionales, a fin de que su deuda sea sustentable a largo plazo

En cooperación con los países en desarrollo, formular y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo

En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales, a precios accesibles, en los países en vías de desarrollo

En cooperación con el sector privado, tornar accesibles los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y comunicación.

Para los ocho objetivos existen dieciocho metas y 48 indicadores para monitorear su progreso. En el objetivo número 1, relativo a erradicar el hambre y la pobreza extrema, que impactan directamente la pobreza urbana, se definieron dos metas y se crearon cinco indicadores (ver tabla abajo).

Para el secretario general de la ONU, Kofi Annan, esta declaración es un documento histórico para el nuevo siglo porque refleja las preocupaciones de 147 Jefes de Estado y de Gobierno y de 191 países, que participaron en la mayor reunión de dirigentes mundiales de todos los tiempos, y también porque los líderes definieron objetivos concretos. "Al proponer la realización de la Cumbre, mi intención fue la de utilizar la fuerza simbólica del Milenio para suplir las necesidades reales de las personas de todo el mundo. Al oír a los dirigentes mundiales y al leer la Declaración que aprobaron, me sentí impresionado con la convergencia de opiniones sobre los desafíos que tenemos que enfrentar y con la urgencia de su apelo a la acción"¹.

Sin embargo, la evaluación de las Metas

¹ Kofi Annan, prefacio a la Declaración del Milenio, ONU 2001.

Objetivos y Metas	Indicadores para monitorear el progreso
Objetivo I: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Meta 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Indicador 1 - Porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores a US\$ 1 por día (valores de PPA -paridad de poder adquisitivo).
	Indicador 2 - Coeficiente de brecha de pobreza (la incidencia de pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza).
	Indicador 3 - Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población.
Meta 2 Reducir por la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que tienen hambre.	Indicador 4 - Cantidad de niños con menos de 5 años con peso inferior a lo normal.
	Indicador 5 - Porcentaje de la población cuya dieta no contempla el consumo mínimo de energía alimentar.

del Milenio que consta del Informe de Desarrollo Humano de 2003, de la ONU, afirma que, en el ritmo actual, el mundo sólo logrará alcanzar dos metas hasta 2015: reducir a la mitad la pobreza medida por los ingresos (la proporción de pobres que viven con menos de 1 dólar/día en el planeta disminuyó del 30% al 23% entre 1990 y 1999) y reducir en un 50% el número de los que no tienen acceso al agua potable. Por otra parte, tales metas sólo se alcanzarán gracias a los progresos en solamente dos países: China e India.

Si se sigue en el mismo ritmo, la meta de reducir por la mitad la proporción de personas que tienen hambre sólo será alcanzada por el mundo entre 2020 y 2050, pero seguirán habiendo regiones más críticas, como el sur del Asia y el África subsahariana, donde ello sólo sucederá dentro de un siglo. Una previsión similar es válida para la meta de reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil. En situación todavía peor, la meta de que todos los niños de hasta 14 años estén matriculados en la escuela sólo sería lograda - en un

promedio mundial - después de 2050.

En el informe de 2002 se resaltó que, de los 191 países que adhirieron a esas metas, 55 de ellos, donde vive el 23% de la población mundial, están adoptando acciones y están a punto de cumplir $\frac{3}{4}$ de ellas. Otros 33 países, la mayoría pobre y en los que vive el 26% de la población mundial, están "abajo de lo que deberían estar en más de la mitad de los indicadores". Sin contar que es imposible medir la fase en que se encuentran muchos de ellos debido a la falta de indicadores confiables.

Respecto de la meta de reducir a la mitad la privación de ingresos, que impacta directamente la pobreza, estimaciones mencionadas por el informe muestran que se necesita un 3,7% de crecimiento anual del PIB per capita. En los años 90, solamente 24 países alcanzaron este crecimiento. Cerca de 130 países, con el 40% de la población mundial, no crecen con la velocidad necesaria. Entre ellos, 52 tuvieron índices negativos de crecimiento. Y aunque alcancen las metas de crecimiento económico, por sí solas ellas no aseguran una mejor distribución de las riquezas.

b) Red 10 - Lucha contra la Pobreza Urbana y promoción de la inclusión social en América Latina y Europa

La Red 10 - Lucha contra la Pobreza Urbana, forma parte del programa de la Unión Europea URB-AL, que propone el intercambio descentralizado y la cooperación entre ciudades de América Latina y la UE en torno a temas comunes. Creado en 1995, en su primera fase contó con ocho redes temáticas. En diciembre de 2000, la Unión Europea aprobó seis nuevas redes, entre ellas la Red 10.

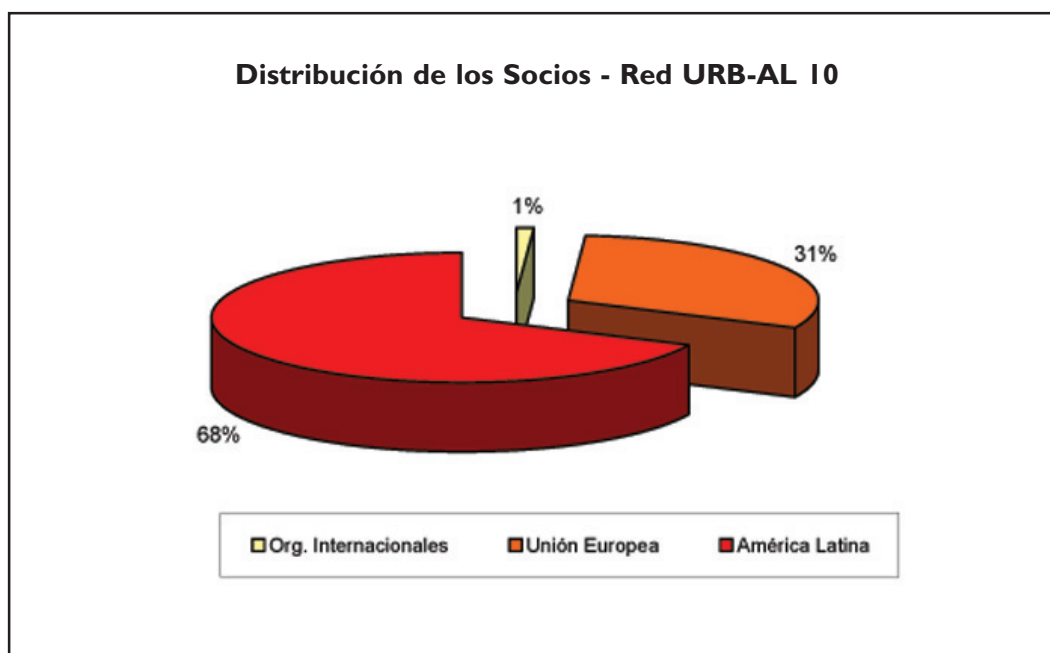
En la red, las ciudades participantes pueden debatir mejoras de calidad de las políticas públicas de combate a la pobreza urbana, realizadas en ciudades europeas y latinoamericanas, mediante la articulación y el desarrollo de lazos fuertes y directos entre gobiernos locales, a través de la implantación de acciones de largo plazo. Con énfasis en la sistematización de la teoría y la práctica del conocimiento relativo a la acción de los gobiernos locales, supralocales y de entidades del tercer sector que actúan, a nivel lo-

cal, en el combate a la pobreza.

En 2002 el municipio de São Paulo, Brasil, fue elegido para coordinar los trabajos de la red 10, que cuenta con la participación de 225 socios provenientes de un total de 26 países de América Latina y Europa (ver distribución en el gráfico 1, *Distribución de los Socios - Red URB-AL 10*).

Hay que constituir una red entre las dos regiones para llevar a cabo la difusión, intercambio, adquisición y transferencia de conocimientos, experiencias y promoción de iniciativas comunes.

Para ello se agiliza el intercambio de informaciones, se promueven alianzas en "subredes", como en la elaboración de proyectos del Tipo A, en los que representantes de ciudades y entidades de la sociedad civil trabajan alrededor de un determinado tema. También son identificados problemas, experiencias e intereses comunes.



Dados sobre la Pobreza Urbana

1.1) En el mundo ²

El debate sobre la pobreza surgió de forma concomitante al nacimiento de las grandes ciudades en Europa y Latinoamérica, cuando las condiciones extremadamente precarias de las poblaciones que habían llegado recientemente del campo inspiraban preocupación y temor y suscitaron intervenciones del sector público en pro de la institución de un nuevo orden social. La moderna sociedad capitalista en gestación necesitaba integrar el proletariado y forjar la clase obrera. El primer conflicto derivado de la necesidad de integración ocurrió en la disputa por la apropiación del espacio urbano, en la lucha por vivienda y por el control de nuevos *locus* de producción. Por ello la pobreza - como cuestión - nace con el sello urbano.

La pobreza es urbana no sólo porque la mayoría de los pobres vive en las ciudades y zonas metropolitanas, o porque la reproducción de la pobreza es mediada por la reproducción del modo urbano de las condiciones de vida, a través de la dinámica del mercado laboral, de la naturaleza del sistema de protección social y del pacto de cohesión social que, en realidad, es lo que estructura el conjunto de relaciones e interacciones entre la sociedad civil, el Estado y el mercado. También es urbana porque desafía la gobernabilidad urbana, exige de los gobiernos locales soluciones rápidas y efectivas, inserta en el territorio de la ciudad marcas indelebles de las contradicciones

sociales que la reconfiguran y recontextualizan a cada momento. Es urbana porque, cada vez más, las formas de regulación de la pobreza son mediadas por compromisos instituidos en el proceso de construcción de la ciudadanía urbana.

2.1) En América Latina

Según el *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en Latinoamérica viven 220 millones de personas por debajo de la línea de la pobreza, un poco más del 43% de la población total (ver tabla por país abajo). De esas personas, la mayor parte vive en las ciudades, en función del alto grado de urbanización del continente. En 1970, las ciudades poseían 57,2% de la población total; este porcentaje aumentó para 73% en 1995 y se prevé que llegará a 85% en 2005, el mayor índice de urbanización de todo el mundo ³.

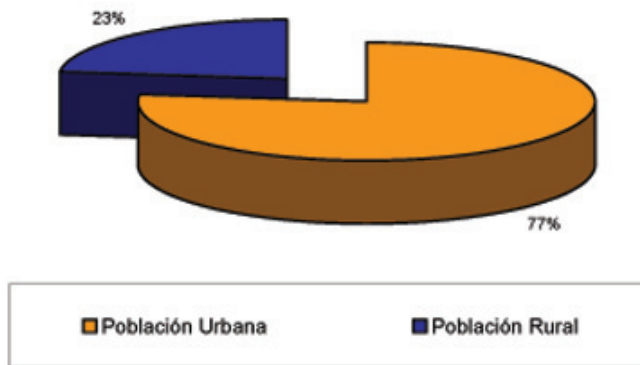
En los gráficos *Distribución de la Población en América Latina y Tasa de Urbanización en los Países de América Latina* es posible tener una visión más amplia de la urbanización a través de la distribución poblacional entre zonas urbana y rural de los 499,5 millones de habitantes, número que abarca a los dieciocho países del área de actuación del Programa URB-AL (los datos se extrajeron del Informe de Desarrollo Humano 2003 - PNUD/ONU, y la organización

² Basado en texto de Lena Lavinas.

³ Gustavo Riofrío...

Distribución de la Población en América Latina

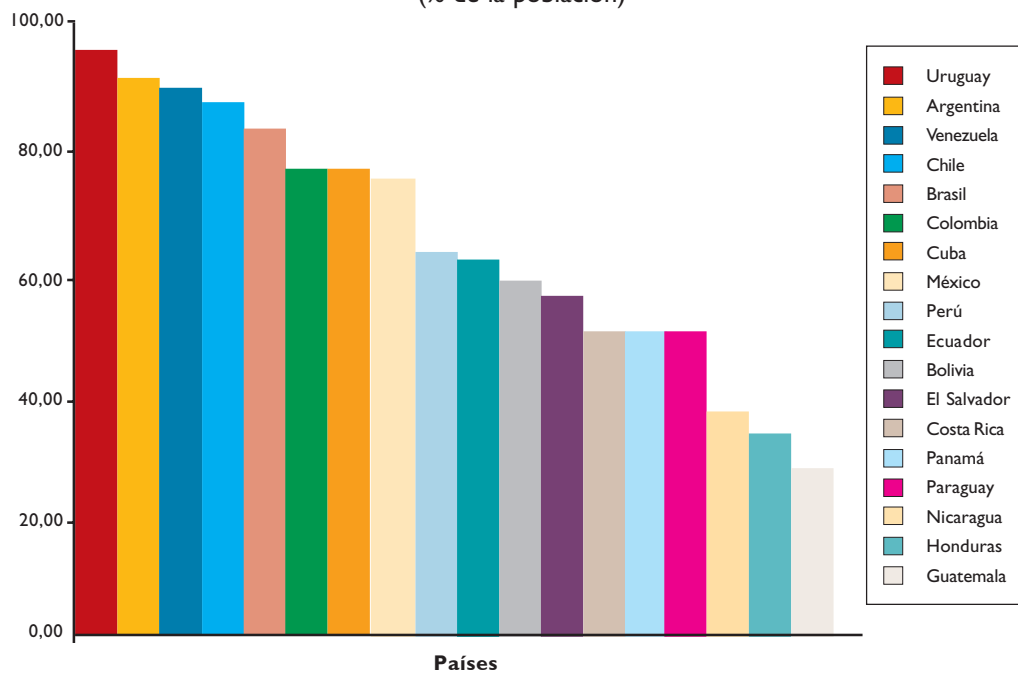
población total de 499,5 millones de personas



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2003 – PNUD/ONU

Tasa de urbanización en los países de América Latina

(% de la población)



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2003 – PNUD/ONU

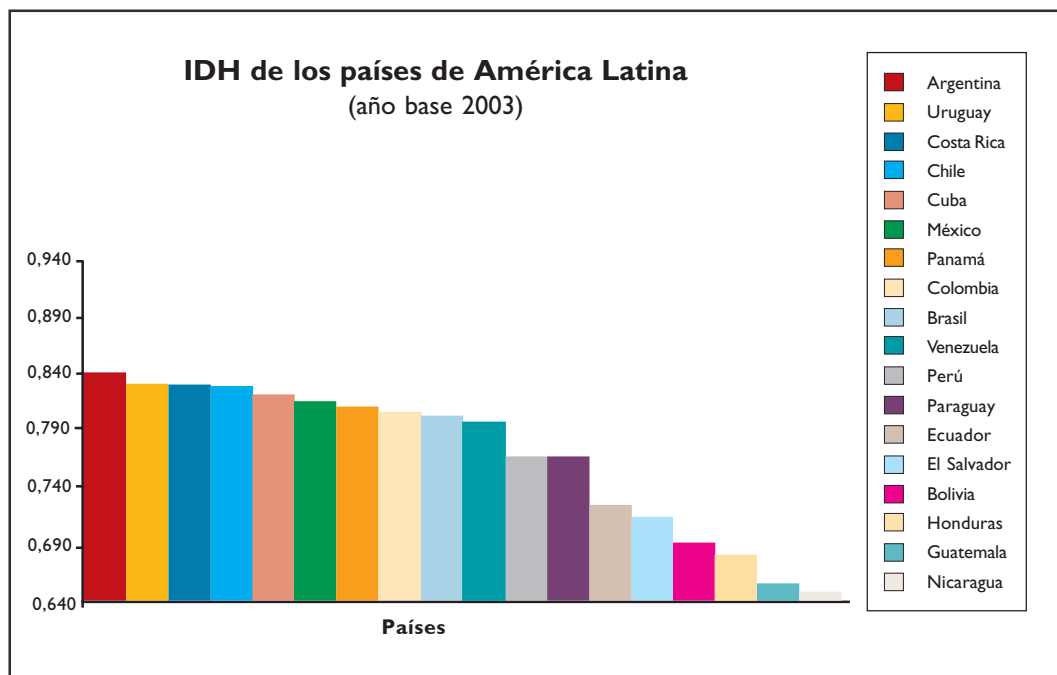
visual es de responsabilidad de la Red 10).

Otra importante característica es que no sólo los pobres o las poblaciones en riesgo social son excluidos del mercado de trabajo. En el continente, la pobreza incide sobre los trabajadores, incluso sobre los que pertenecen al sector formal. "En 1980, de las 4,4 millones de familias clasificadas como 'miserables', 3,2 millones tenían todos sus miembros incorporados al mercado laboral"⁴. Las principales causas de la pobreza son los niveles extremos de desigualdad (de ingresos, de acceso al mercado de trabajo, de propiedad de activos), el bajo nivel de escolaridad, un estado de bienestar inacabado e imperfecto (la asistencia no es un derecho universal), el gasto social regresivo y la población excluida.

"¿Quiénes son los pobres en América Latina? Trabajadores, cuya inserción en el mercado laboral es precaria, cuyos ingresos son bajos y la calificación, deficiente. Nos parece pertinente extender a Latinoamérica

la constatación de Barros, Corseuil y Leite de que 'el candidato naturalmente responsable por el nivel de pobreza registrado en Brasil es el funcionamiento deficiente del mercado del trabajo, en términos de subremuneración y subutilización del factor trabajo'⁵. Los resultados de esas informaciones se pueden amplificar a través del panorama ofrecido por la tabla del Índice de Desarrollo Humano - IDH, extraído del Informe de Desarrollo Humano del PNUD/ONU - 2003.

Según datos del PREALC, cerca del 70% de los ingresos de las familias pobres proviene del mercado laboral, mientras que los demás 30% son cubiertos por transferencias sociales, entre ellas la Previsión Social. Según la CEPAL, entre varios factores que explican la existencia de pobreza, el que tiene más peso en términos agregados es la combinación entre bajos salarios y poca escolaridad (35%). El desempleo explica solamente el 16% de los índices de po-



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2003 – PNUD/ONU

⁴ Valladares L. (1991), op. Cit., apud Pastore, p. 106.

⁵ Lena Lavinas...

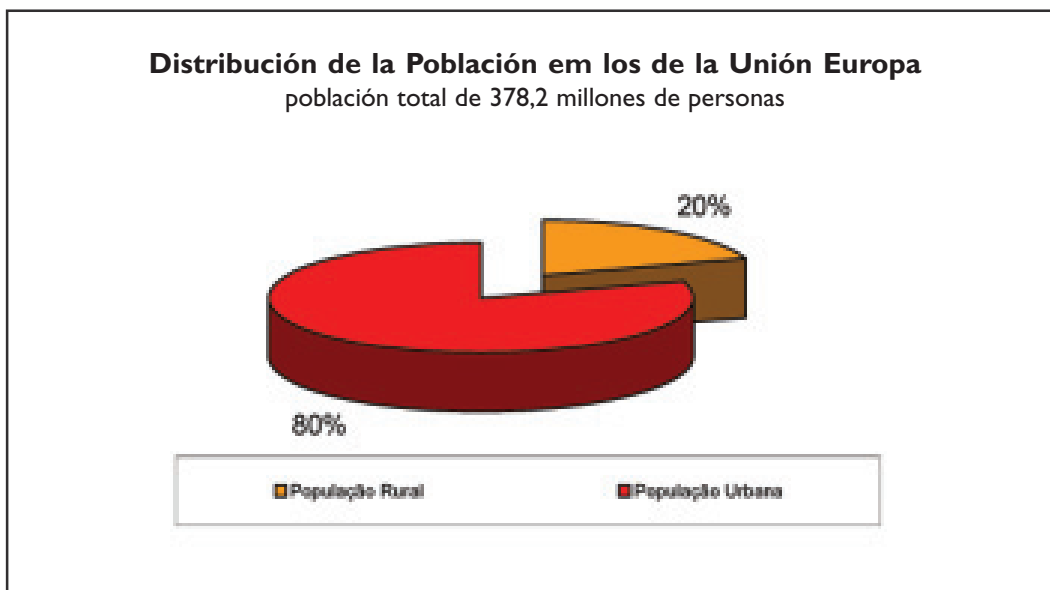
breza en el continente.

"La pobreza en Latinoamérica es resultado de la desigualdad extrema impuesta vía mercado de trabajo, a través de empleos poco cualificados y, sobre todo, de niveles salariales extremadamente bajos, por debajo de los niveles de subsistencia"⁶. Y la situación se agravó durante los años 90, mediante una significativa reducción de los salarios, sobre todo en la segunda mitad de la década, debido a las políticas neoliberales que se adoptaron.

En este periodo también se puso de manifiesto un cambio en las causas de la concentración de la pobreza y el crecimiento de las ciudades. Si hasta la década de 1970 los grandes desplazamientos poblacionales fueron los responsables por el hinchazón urbano, a partir de entonces, principalmente en Sudamérica, el crecimiento vegetativo se convirtió en el principal motivo. La mayor parte de los jóvenes pobres ya nace en la ciudad en que vive. Y también las tasas de crecimiento de la población urbana han decrecido, con excepción de los procesos de migración forzada por la

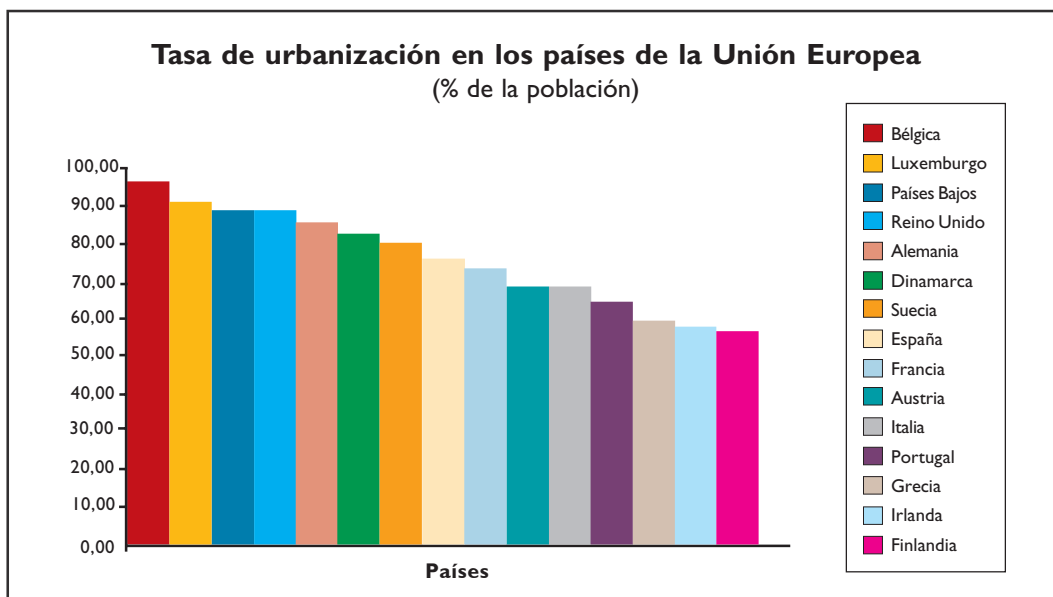
Pobreza e indigencia en América Latina		
País	Pobreza (%)	Indigencia (%)
Honduras	80	57
Nicaragua	70	45
Ecuador (áreas urbanas)	64	31
Bolivia	61	36
Paraguay	61	34
Guatemala	60	34
Colombia	55	27
El Salvador	50	22
Perú	49	22
Venezuela	49	22
México	47	18
República Dominicana	37	14
Brasil	37	13
Panamá	30	11
Chile	22	6
Costa Rica	20	8
Argentina (áreas urbanas)	20	5
Uruguay (áreas urbanas)	9	2
América Latina	44	18

Fuente: Cepal (2002), en David Gordon



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2003 – PNUD/ONU

⁶ Lena Lavinas...



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2003 – PNUD/ONU

violencia o crisis económicas, en países como Colombia o El Salvador.

Otra característica de las ciudades, principalmente en los locales en los que se

concentran las poblaciones más vulnerables, es que los barrios en donde viven pasaron de baja para alta densidad poblacional, con diversas precariedades no previstas por los

planificadores. A medida que aumenta el número de personas también crece la necesidad de espacios públicos. Hay varios otros problemas, como el aumento en el costo de la habitación y la degradación medioambiental. La ciudad en expansión dio lugar a otra en proceso de consolidación. (Como resumen de la situación de América Latina en lo que concierne a los datos expuestos arriba ver la tabla abajo, Pobreza e indigencia en América Latina).

2.2 En Europa⁷

La tasa de urbanización de Europa alcanza un 80% de la población total. En los gráficos *Distribución de la Población en Europa y Tasa de Urbanización*

País	Reciben menos del 60% de la renta mediana	Debajo del 60% de la renta mediana (%)
Reino Unido	11.090.000	19
Italia	10.270.000	18
Alemania	8.920.000	11
Francia	8.660.000	15
España	7.430.000	19
Grecia	2.170.000	21
Portugal	2.100.000	21
Holanda	1.720.000	11
Bélgica	1.330.000	13
Austria	950.000	12
Suecia	800.000	9
Irlanda	680.000	18
Dinamarca	580.000	11
Finlandia	560.000	11
Luxemburgo	60.000	13
Unión Europea(15)	55.670.000	15

Fuente: Dennis and Guio (2003), Analysis of the ECHP, en David Gordon.

⁷ Basado en texto de David Gordon

en los Países de la Unión Europea, es posible tener una idea de la fase de urbanización en el continente, por medio de la distribución poblacional entre zonas urbana y rural de los 372,2 millones de habitantes, comprendiendo los quince países del área de actuación del Programa URB-AL. Los datos fueron extraídos del Informe de Desarrollo Humano 2003 - PNUD/ONU (*La organización visual es de responsabilidad de la Red 10*).

La Unión Europea considera como pobres a todas las personas cuyos ingresos monetarios son inferiores al 60% de la renta mediana estimada en cada país miembro. Ello equivale a 55,6 millones de personas o al 15% de la población. Los ingresos monetarios per capita se calculan a partir de una unidad de consumo (la familia o el domicilio). Existen otras líneas de pobreza que se calculan en base a un porcentaje del 40% o 50% de los ingresos medios de cada país miembro. Por ello el número de pobres varía en función de la intensidad de la pobreza. Todas esas líneas son oficiales.

Otra forma de analizar la pobreza son las mediciones de exclusión social, calculadas en base a la suma de por lo menos dos entre tres desventajas: insuficiencia de ingresos, necesidades básicas insatisfechas y vivienda precaria. En ese caso, la proporción de individuos que se encuentran en situación extremadamente vulnerable sería prácticamente la misma. Sea cual sea el método de estimación, el porcentaje de pobres o excluidos se asemeja mucho, aunque los mismos individuos no estén forzosamente representados en ambos grupos.

Según el DREES⁸, en su informe *Études et Résultats*⁹, considerando el hiato de ingresos de la línea de la pobreza calculada como 60% de la renta mediana nacional, la pobreza¹⁰ se muestra más aguda en Italia, Portugal y Grecia, y menos grave en

Luxemburgo, Irlanda y Dinamarca.

Vale la pena resaltar una conclusión del DREES acerca del impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza: este es inexpressivo en los países en los que el porcentaje del gasto social¹¹ respecto del PIB es pequeño (inferior a un 7%) - Italia, Portugal y Grecia -, pero es significativo en los países en que tal proporción es elevada. A título de ejemplo, cabe señalar que en Dinamarca y Holanda, después de la concesión de los beneficios, el gasto social reduce la pobreza en 2/3 y 50%, respectivamente¹².

En Francia, España, Inglaterra, Alemania, Irlanda, Bélgica y Holanda, la falta de empleo tiene un peso expresivo en la explicación de la pobreza. En estos países crece el número de agregados familiares en que ningún adulto está empleado.

Cuando identificamos los grupos más vulnerables a la pobreza, situación que puede provocar exclusión, se destacan actualmente en Europa:¹³

- Las familias monoparentales, con alta razón de dependencia, sobre todo las encabezadas por mujeres;
- Las familias nucleares que comprenden cuatro niños o más, con edad inferior a los 16 años;
- Los jóvenes (menos de 30 años) que viven solos, tanto por las dificultades de inserción en el mercado laboral como por la baja cobertura social que les es ofrecida, ya que a menudo no están habilitados para recibir beneficios sociales, mayoritariamente destinados a atenuar la pobreza de las familias;
- Ancianos, sobre todo mujeres, que viven solos, al margen de arreglos familiares.

Los grupos en riesgo de ruptura y paso a la exclusión son las familias en las que ningún miembro adulto está empleado; los desocupados de larga duración; los niños que viven en familias que experimentan la pobreza de forma intermitente y que se

⁸ Direction de la Recherche des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques, del Ministerio del Empleo y la Solidaridad, de Francia.

⁹ *Études et Résultats, Transferts Sociaux et Pauvreté en Europe*, n. 104, febrero de 2001.

¹⁰ Datos estimados para 1996, para 13 países de la EU.

¹¹ Son considerados aquí todos los beneficios sociales (auxilio familia, ayuda para vivienda, seguro-desempleo, ayuda a los discapacitados, renta mínima), con excepción de las jubilaciones y pensiones y auxilio salud.

¹² *Études et Résultats, Transferts Sociaux et Pauvreté en Europe*, n. 104, febrero de 2001.

¹³ Ver sobre este punto, DREES, op. cit., así como otros documentos. No hay ordenamiento en esta lista.

Capítulo I - Datos sobre la Pobreza Urbana

País	Parcela de la población pobre	% de pobres
Austria	100	11
Viena	19	11
10 mil a 999.999 habitantes	18	9
Área rural	63	12
Dinamarca	100	11
Área metropolitana	18	16
Barrios del área metropolitana	13	10
100 mil habitantes o más	15	14
10 mil a 99.999 habitantes	25	10
Municipio rural (con áreas urbanas)	22	9
Municipio rural (sin áreas urbanas)	7	13
Finlandia	100	7
Área urbana	60	7
Área rural	40	8
Francia	100	14
Ile de France	12	10
100 mil a 2 millones de habitantes	30	15
20 mil a 99.999 habitantes	14	17
Menos de 20 mil habitantes	13	11
Municipio rural	31	17
Alemania (Occidental)	100	11
500 mil habitantes o más, área metropolitana	28	11
500 mil habitantes o más, otras áreas	9	6
100 mil a 499.999 habitantes, área metropolitana	9	10
100 mil a 499.999 habitantes, otras áreas	4	7
20 mil a 99.999 habitantes	12	12
5 mil a 19.999 habitantes	21	16
2 mil a 4.999 habitantes	9	15
Menos de 2 mil habitantes	8	19
Italia	100	22
500 mil habitantes o más	12	20
40 mil a 499.999 habitantes	25	21
20 mil a 39.999 habitantes	14	22
Menos de 20 mil habitantes	49	23
España	100	17
500.001 habitantes o más	12	11
100.001 a 500 mil habitantes	17	13
50.001 a 100 mil habitantes	10	17
10.001 a 50 mil habitantes	26	19
Menos de 10.001 habitantes	35	24
Suecia	100	8
Estocolmo, Gotemburgo, Malmo	34	9
Ciudades mayores	36	8
Región Sur	18	8
Región Norte	6	10
Áreas construidas y dispersas en la región Norte	6	10
Reino Unido	100	20
Gran Londres	9	17
Pequeños distritos metropolitanos y Clyde Central	27	25
No área metropolitana, 3,2 personas o más	21	19
No área metropolitana, 0,9 a 3,2 personas	21	18
No área metropolitana, menos de 0,9 personas	22	18

Fuente: David Gordon.

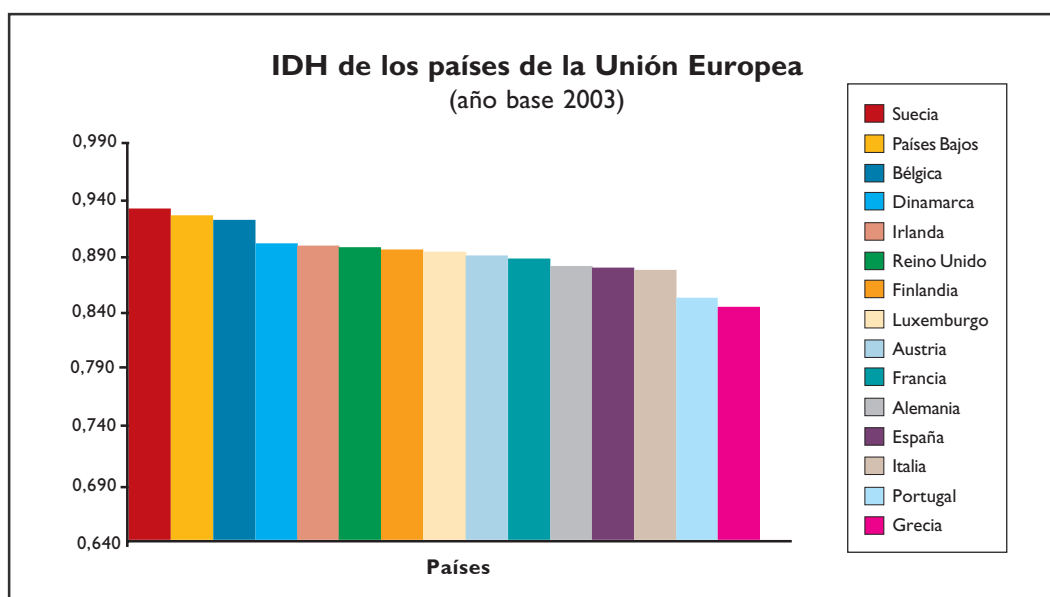
encuentran en situación de evasión escolar precoz; los grupos que viven en áreas fuertemente degradadas y segregadas; personas con un bajo nivel de escolaridad; emigrantes mal integrados.

Recientemente, algunos investigadores europeos también compararon la extensión de la "pobreza" en términos de ingresos en áreas rurales y urbanas de varios países europeos y utilizaron los microdatos de la Encuesta de Patrones de Presupuesto Domiciliario, armonizados por el Estudio sobre Ingresos de Luxemburgo¹⁴. La tabla (abajo) ofrece un resumen de estos análisis. La pobreza de ingresos es definida mediante el hecho de vivir en un domicilio con menos del 60% de la renta ecualizada promedio en el país.

Aunque las definiciones de lo que es un área urbana o rural varían de forma significativa entre los países europeos, la tabla *Individuos en domicilios europeos que presentan pobreza de ingresos* (arriba) muestra que, en una gran parte de los Estados Miembros, la mayoría de los individuos pobres vive en áreas urbanas. La excepción es Austria, en que el 60% de los pobres por

"ingresos" reside en área rural. Sin embargo, ese análisis no tiene en cuenta el costo de vida posiblemente más elevado en las áreas urbanas en comparación con las rurales.

La principal diferencia entre Europa y América Latina respecto de la pobreza urbana, es que todos los ciudadanos de la UE son protegidos contra la pobreza por amplios estados de bienestar. Además de proporcionar mecanismos eficaces y eficientes de reducción de la pobreza, ellos también protegen e incrementan el bienestar de todos los europeos. En los estados de bienestar social de los países de Europa ocurre la distribución de "ricos" hacia "pobres", de hombres hacia mujeres, además de la estandarización de distribución de ingresos a lo largo de la misma vida del individuo, mediante los impuestos y otras reducciones de niveles de ingresos en la mediana edad, equilibrados por beneficios sociales destinados a aumentar los ingresos durante la infancia y la edad avanzada. Se puede comprobar esas observaciones verificando la mayor homogeneidad en la escala de IDH entre la posición más baja (Grecia, con 0,892)



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 - PNUD/ONU

¹⁴ Brandolini e Cipollone, 2002.

y la más elevada (Suecia, con 0,941), es decir, una fuerte concentración en una región que indica una fuerte etapa de desarrollo humano. Sólo a fines de comparación, en América Latina hay una mayor distancia entre el último puesto (Nicaragua, con 0,643) y el primero (Argentina, con 0,849). Esta comparación se extrajo del Informe de Desarrollo Humano del PNUD/ONU - 2003.

1.2 Conceptos de pobreza y pobreza urbana

Hay varios conceptos de pobreza y de pobreza urbana aplicados por gobiernos, entidades de la sociedad civil e incluso entre los socios de la Red 10. Para entender cada uno de ellos hay que ver cómo y dónde se formularon.

Hacia mediados del siglo XIX, en Inglaterra, el concepto de pobreza se empezó a ligar a la falta de lo que es necesario a la subsistencia^{1 5}. En la vertiente nutricionista, pobre es "todo aquel que no posee un patrón de subsistencia mínimo, que se basa en la ingestión diaria de una cantidad necesaria de calorías. Inicialmente, pobreza y hambre eran prácticamente sinónimos y se confundían. De acuerdo con ese enfoque, las necesidades humanas se limitaban a la supervivencia física - comer, vestirse -, desconsiderando lo social. Este concepto prevalece hasta los días de hoy en la definición de pobreza absoluta o indigencia: "un patrón de vida por debajo de lo que se exige para asegurar la mera subsistencia o supervivencia".

En la siguiente fase, "la pobreza pasa a 'situarse' en el tiempo, teniendo en cuenta la estructura social e institucional vigente y dejando de expresarse solamente en función del nivel de ingresos... Las personas son relativamente pobres si no logran el usufructo pleno o suficiente de determinadas condiciones de vida - es decir, dietas, ameni-

dades, patrones y servicios - que les permitan actuar, participar y comportarse de la forma que se espera, en su calidad de miembros de una sociedad".

A partir de entonces se empezó a discutir de qué forma se podría interpretar esas "necesidades". Deberían considerarse como una categoría que se refiere a objetivos universales, en oposición a ganas o deseos, estos entendidos como metas enunciadas en base a preferencias individuales y culturales... La universalidad y la objetividad del concepto residen en la comprensión de que, si no se satisfacen, las carencias pueden ocasionar serios daños al ser humano, comprometiendo su trayectoria de vida... Son necesidades básicas, cuyo quantum siempre debe ser lo óptimo, salud y autonomía...

Otro concepto es la visión de Amartya Sen, que afirma que "tan importante como atender a las necesidades básicas es disponer de condiciones - medios para funcionar (*functioninngs*) y de un conjunto de habilidades (*capability set*) - que permitan satisfacer tales necesidades". En lugar del presupuesto monetario disponible, se valoriza el conjunto de habilidades y capacidades al alcance de cada individuo para elegir libremente el modo de vida de su preferencia.

Para Sen, la posesión de bienes y servicios constituye un criterio miope para definir el nivel de vida o de bienestar o la calidad de vida, ya que las posibilidades de transformación de bienes y servicios y de realizaciones varían entre cada persona, según sus capacidades. Es la propia libertad lo que importa, no los medios por los cuales ella se consigue. Otra discusión sobre el concepto de pobreza es la dificultad en comparar países industrializados y en vías de desarrollo y en definir pobreza "absoluta" y "relativa".

Respecto de los conceptos de pobreza se

^{1 5} Lena Lavinas...

crearon otros indicadores además de la línea de pobreza/indigencia, como el índice de necesidades básicas insatisfechas, NBI, utilizado en muchos países. En Argentina, por ejemplo, el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas) instituyó ese método. Inicialmente (1984), tal indicador "ponderaba la proporción de la población argentina que:

a) no alcanzaba niveles mínimos de satisfacción de ciertas necesidades básicas (por ejemplo, proporción de niños desnutridos);
 b) no tenía acceso a recursos fundamentales para atender a esas necesidades (por ejemplo, proporción de la población sin agua potable)¹⁶. A partir de ahí se elaboró una metodología que consideraba como pobre a toda familia que llenaba uno de los cinco siguientes criterios:

- 1) más de 3 personas que viven en una misma habitación;
- 2) vivienda inadecuada;
- 3) ausencia de instalaciones sanitarias;
- 4) por lo menos un niño en edad escolar que no frecuenta la escuela;
- 5) más de 3 miembros inactivos para cada miembro activo (razón de dependencia de 1/3) y jefes de domicilio con bajo nivel educativo (no más que el segundo año primario).

En la década de los 90 esa metodología empezó a incorporar cinco nuevas dimensiones de pobreza y privación relacionadas con el empleo (precario o informal), vivienda (acceso a servicios públicos y condiciones generales de infraestructura), educación (niveles de escolaridad, asistencia escolar y oferta educativa), salud (acceso a servicios de salud y a prácticas contraceptivas), adolescencia y pobreza (participación de los jóvenes en la sociedad, condiciones de empleo y actividades de recreación).

El PNUD también dio su contribución a la medición de la pobreza con un indicador sintético, el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁷ que tiene en cuenta factores no monetarios y multidimensionales, favoreciendo comparaciones a escala internacional. Además de las innovaciones derivadas del IDH (como la que mide la igualdad de género), el PNUD agregó a sus análisis, a partir de 1997, un indicador que enfocaba la Incidencia de la Pobreza Humana (IPH), basado en la proporción de la población carenciada expuesta a situaciones de privación grave. En lugar de ingresos, el IPH utiliza parámetros no monetarios, como longevidad inferior a los 40 años, tasa de analfabetismo de adultos (para medir el grado de exclusión del mundo de la comunicación), un indicador de pobreza o no acceso a bienes y servicios públicos y privados (falta de agua, proporción de niños desnutridos, etc.). Ante la imposibilidad de establecer un patrón de accesibilidad común, debido a la disparidad de los niveles de bienestar y privación entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, fue necesario elaborar un nuevo indicador de pobreza humano para los países ricos (IPH-2), centrado en el desempleo de largo plazo.

1.2.1 Pobreza relativa y absoluta

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social organizada por la ONU, en 1995, gobiernos de 117 países llegaron a un acuerdo sobre pobreza absoluta y general. Adoptaron una declaración y un programa de acción que incluye el compromiso de erradicar la pobreza absoluta hasta 2015, además de reducir la pobreza general por lo menos a la mitad, hasta ese mismo año.

Pobreza general y absoluta fueron definidas de la siguiente manera: "La pobreza tiene varias manifestaciones, incluyendo la falta de ingresos y recursos productivos su-

¹⁶ Lo Vuolo et alii (1999), op. cit., p. 134.

¹⁷ PIB per capita, expectativa de vida y nivel de instrucción.

ficientes para asegurar una vida sustentable; hambre y desnutrición; salud precaria; acceso limitado o inexistente a educación y a otros servicios básicos; aumento de la morbilidad y mortalidad por enfermedad; falta de vivienda o vivienda inadecuada; ambientes no seguros; discriminación y exclusión social. La pobreza también se caracteriza por la falta de participación en el proceso decisorio y en la vida social y cultural. Ocurre en todos los países: bajo la forma de pobreza de masa, en muchos países en vías de desarrollo, de bolsones de pobreza existentes entre la riqueza, en los países desarrollados, de pérdida de subsistencia por recesión económica, de pobreza repentina, en virtud de desastre o conflicto, de pobreza de trabajadores con bajos salarios y de destitución de personas que se encuentran fuera de los sistemas de soporte familiar, instituciones sociales y redes de protección social".

Los ingresos son importantes, pero el acceso a bienes públicos, como agua potable, carreteras, asistencia médica, educación, es tan o más importante, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

Ya el concepto de pobreza relativa, a partir de los años 70, pasa a figurar como medida para identificar cuál es la "posición social" del pobre respecto del patrón medio de consumo de la población como un todo. Es pobre el que se sitúa por debajo de ese patrón de consumo medio, no sólo desde el punto de vista de su déficit de ingresos como de la falta de acceso a bienes y servicios.

A partir de esa comprensión, la Comunidad Económica Europea pasó a considerar como pobre, en 1976, a "todos los individuos y familias cuyos recursos, de tan escasos, los excluyen de los modos de vida, hábitos y actividades normales del Estado en que viven"¹⁸. El método de cálculo para identificar quién es pobre se establece en

función de un indicador en que los ingresos mínimos se establecen en la proporción de 2/3 de la renta mediana disponible. Los individuos cuyos ingresos per capita son inferiores a tal límite se habilitan, por lo tanto, a las políticas asistenciales.

1.1.2 Pobreza X Exclusión

Al contrario de la pobreza absoluta, que se apoya en criterios objetivos, como la falta de ingresos, falta de vivienda, falta de capital humano, la exclusión social implica considerar también aspectos subjetivos, que movilizan sentimientos de rechazo, pérdida de identidad, rotura de los lazos comunitarios y sociales; todo ello resulta en una retracción de las redes de sociabilidad, lo que provoca una ruptura de los mecanismos de solidaridad y reciprocidad. La exclusión aparece menos como un estado de carencia que como un recorrido, una trayectoria a lo largo de la cual a la insuficiencia de ingresos y a la falta de recursos diversos se agregan desventajas acumuladas de forma casi constante; procesos de desocialización ocasionados por roturas, situaciones de desvalorización social provenientes de la pérdida de status social y de la reducción drástica de las oportunidades, y en que las oportunidades de re-socialización tienden a ser decrecientes."

Remplazar el enfoque de la pobreza por el de la exclusión significa pasar de niveles "de carencia hacia un enfoque dinámico, acumulativo y multidimensional, en que se pretende aprehender aquello que convierte el riesgo resultante de la vivencia de la inseguridad, inestabilidad y precariedad en un "estado fatal, en el que se cae, sin previsión, ocasionando una rotura con una condición social normal que lleva a la pérdida de visibilidad. El excluir no controla su devenir social". El concepto de exclusión adoptado por el Consejo de Europa en 1994 afirma que son excluidos "los grupos de personas que se encuentran

¹⁸ Cita Lena Lavinas

parcial o integralmente fuera del campo de aplicación efectiva de los derechos humanos". Aquí, exclusión es lo contrario de ciudadanía.

1.2.2 Pobreza y territorialidad

Principalmente en América Latina, la gran migración interna de las dos últimas décadas, como ya vimos, que ocasionó las actuales altas tasas de urbanización, provocó cambios para los cuales los gobiernos locales no estaban preparados. Los millones de personas que llegaron encontraron ciudades que no habían sido planificadas para acogerlos^{1 9}. Debido al alto costo de la vivienda en las áreas centrales, esas personas fueron empujadas hacia las periferias, donde no había infraestructura ni planificación para ese incremento poblacional^{2 0}.

Con ese desplazamiento, empezaron a coexistir la ciudad legal y la ilegal. En esta, la periferia en que vive la mayoría de los pobres de los centros urbanos latinoamericanos, hay falta de servicios públicos, como educación, agua tratada, saneamiento básico, y una gran parte de las construcciones se encuentra en lugares de riesgo o en áreas de manantiales, sin regularización de la tenencia de la tierra y con mayores índices de violencia.

En estos territorios la pobreza se manifiesta y se perpetúa. Aunque existan redes de solidaridad y muchos gobiernos locales empiezan a crear condiciones de desarrollo, la segregación física, la distancia de los lugares en los que se encuentra trabajo, los bajos índices de educación e ingresos y el mayor riesgo de violencia hacen que esa población no sea solamente marginada socialmente, sino que esa marginación se perpetúe en las próximas generaciones.

La salida vislumbrada por los gobiernos de varias ciudades es construir redes locales de protección social, donde el poder público pueda atacar al mismo tiempo,

en un territorio restringido, las diversas causas que llevan a la pobreza y a la exclusión. Aunque poseen pocos recursos y sufren los efectos de las políticas macroeconómicas, las autoridades locales, debido a su proximidad, son las más capaces de identificar la exclusión que ocurre en el territorio y de encontrar los medios para combatirla. Además de ello, por medio de políticas públicas, tratan de promover acceso a servicios y condiciones dignas de supervivencia que permitan que esa población venza el ciclo de la exclusión social.

1.2.3 Indicador de Pobreza en la Unión Europea

La Unión Europea considera pobres a todas las personas cuyos ingresos monetarios sean inferiores a 60% de la renta mediana estimada en cada país miembro. Los ingresos monetarios per capita se calculan a partir de una unidad de consumo (familia o domicilio). Sin embargo, hay otras líneas de pobreza que se calculan en base en un porcentual de 40% o 50% de la renta mediana de cada país miembro.

La novedad es el esfuerzo de la UE para producir indicadores de inclusión social. El desafío se lanzó en el 2000, en el Consejo de Lisboa, y ello provocó la adopción de los primeros Planes Nacionales de Acción contra la Pobreza y la Exclusión Social (NAPincl^{2 1}), que estipulaba metas específicas a nivel nacional, regional y local. Inicialmente se seleccionaron^{2 2} siete indicadores básicos de inclusión social para constar en este primer diagnóstico:^{2 3}

- a) distribución de ingresos (la razón de los ingresos medios de los 20% más ricos sobre la renta media de los 20% más pobres);
- b) porcentual de la población que vive por debajo de la línea de pobreza (equivalente al 60% de la renta mediana de cada país miembro), antes y después de la recepción

^{1 9} La ciudad de São Paulo es un ejemplo de ese crecimiento. En la década de 1940, contaba con 1,3 millón de habitantes. Al inicio del siglo XXI llegó a los 10,4 millones, un crecimiento de 700% en seis décadas. Para datos sobre la población en la década de 1940, IBGE - Censo Demográfico.

^{2 0} La pobreza es el retrato de la desigualdad, y las periferias de las grandes ciudades, la expresión de la segregación cotidianamente impuesta. Lena Lavinas, en contribución para el Documento de Base de la Red 10.

^{2 1} Para distinguir de NAPemp - Plan Nacional de Acción por el Empleo.

^{2 2} Comisión Europea (2000), Indicadores Estructurales, COM, Bruselas.

^{2 3} Que también describe las "good practices" e iniciativas exitosas en el combate a la pobreza y a la exclusión social, implementadas por cada país miembro.

de beneficios sociales (públicos o privados);
c) persistencia de la pobreza (proporción de personas que viven por debajo de la línea de la pobreza durante tres años consecutivos);
d) proporción de domicilios sin empleo (donde todas las personas en edad activa se encuentran desocupadas);
e) disparidades regionales (coeficiente de variación de las tasas de desempleo regionales);
f) bajo nivel de educación formal (proporción de jóvenes que pertenecen al grupo de edad entre los 18-24 años que no estudian, no tienen formación profesional y tampoco concluyeron la secundaria);
g) tasa de desempleo de largo plazo.

La implementación de esos indicadores en la UE provocó una discusión más profunda sobre la naturaleza de los indicadores sociales de inclusión social, sus límites, criterios y definiciones, así como sobre los principios y propiedades que deben orientar su producción entre los países miembros. Tales reflexiones y las recomendaciones efectuadas por un equipo de expertos permitieron que se adoptara un nuevo marco de referencia más amplio y consistente, publicado en el libro *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*^{2 4}.

Además de sistematizar nueve reglas básicas en el tratamiento de datos estadísticos volcados hacia la aprehensión del fenómeno de la pobreza y la exclusión, señala otras preocupaciones que hay que tener en cuenta para producir indicadores de inclusión social, tales como: incorporación de rubros como salud, vivienda y participación social en la lista de los indicadores estructurales; desagregación de los datos por sexo, asegurando una perspectiva de género; todos los indicadores deben ser individualizados - cada persona consta como un individuo (centrarse en la posición ocu-

pada por cada individuo, despreciando agregados domiciliarios o familiares); deben asegurar un patrón de comparabilidad aceptable; deben captar inventarios y flujos, revelando trayectorias *ex - post* (cambios y la dirección de los cambios) y expectativas *ex - ante*; deben expresar el carácter multidimensional de la pobreza; deben ser territorializados, ya que la pobreza, la poca instrucción y otras desventajas acumuladas casi siempre representan el dominador común de una comunidad segregada en el espacio. La territorialidad de los indicadores también es pertinente por favorecer un análisis del grado de eficiencia de las políticas de combate a la pobreza, que hoy en su mayoría compiten a las instancias subnacionales (Bélgica, España, Alemania, Francia) o, por lo menos, son realizadas de forma conjunta por las distintas esferas de gobierno.

Hay que organizar los indicadores en tres niveles distintos, desagregados por sexo y región:

Nivel 1: Un número reducido de indicadores clave, relativos a privaciones materiales, ausencia de actividad productiva, educación y salud insuficientes y vivienda precaria. A la lista que ya existía se agregaron dos indicadores: (i) proporción de individuos que no superaron los 65 años e (ii) proporción de personas que viven en familias cuya vivienda no posee ni siquiera un relativo patrón de confort. Además de ello, paralelamente a la tasa de desempleo de largo plazo, debe constar la tasa de desempleo total, según metodología de cálculo de la OIT. Se suprimieron dos indicadores: el diferencial regional de la tasa de desempleo y el índice de persistencia en la pobreza.

Nivel 2: Se propone una gama más amplia de indicadores para complementar la descripción multidimensional de la pobreza.

^{2 4} 2002, Oxford University Press, UK.

Se proponen catorce indicadores que mezclan la proporción de asalariados cuyos ingresos son bajos, la proporción de la población que vive en domicilios numerosos, la proporción de personas que viven en familias que deben el alquiler o las cuotas de la casa propia, tasa de desempleo por desaliento, desigualdad de ingresos medida por la relación entre el 9º y el 10º deciles de la distribución, proporción de personas que, de forma involuntaria, aceptaron un trabajo en tiempo parcial, proporción de la población que vive en familias expuestas al riesgo de persistencia de la pobreza, etc...

Nivel 3: Se recomienda la elaboración de indicadores específicos para cada país miembro a fin de que tengan una mejor comprensión de los fenómenos relacionados con la pobreza y puedan contribuir para interpretar los indicadores de nivel 1 y 2.

Por fin se sugiere que, en un futuro cercano, se creen nuevos indicadores que cubran los siguientes rubros: costo de la vivienda, vivienda ubicada en área degradada, número de personas sin techo y precariedad de la vivienda, acceso a los servicios públicos y privados considerados esenciales, diferenciales de acceso a la educación, participación social y acceso a la Internet, indicadores no monetarios de carencia.

1.2.5 Indicadores de Pobreza en América Latina

Tradicionalmente, para medir la pobreza en América Latina se emplea el "método del ingreso o de línea de ingresos", que se basa en el cálculo de las líneas de pobreza. Con ellas se mide la proporción de pobres o el número de pobres que se sitúa por debajo de esta línea y el hiato de renta o desviación media de la renta de los pobres respecto del

valor de referencia dado por la línea de pobreza, que informa sobre la intensidad de la pobreza. Dichos indicadores son divulgados en los informes sobre pobreza en la región y remontan a la década de los 60.

La CEPAL, el BID y otras agencias internacionales de la región, además de los organismos de investigación y planificación nacionales, suelen adoptar tal procedimiento, estimando líneas de pobreza a partir de una canasta de alimentos básicos que atiende, en principio, a las necesidades nutricionales de la población, teniendo en cuenta sus hábitos de consumo, la efectiva disponibilidad de alimentos en el país y sus precios relativos^{2 5}. A ese valor se agrega un delta para satisfacer la atención de las necesidades básicas no alimentares. Por consiguiente, se crean dos líneas derivadas de esa morfología: la de la indigencia, que se refiere al costo de adquisición de la canasta de alimentos y que considera extremadamente pobres o indigentes los domicilios que no disponen de recursos monetarios suficientes para satisfacer de forma adecuada sus necesidades nutricionales; y la de la pobreza, que se calcula aplicándose el coeficiente de Engel (un factor de 0,75% sobre la línea de indigencia en el caso de las zonas rurales y duplicando tal valor en las zonas rurales).

De modo general, el coeficiente utilizado en América Latina es uniforme y, por lo tanto, no tiene en cuenta perfiles diferenciados de gasto, según el tipo de familia, etc. El cálculo de ambas líneas se basa en estimaciones *per capita* que siguen utilizando la escala de equivalencia tradicional para definir el peso de cada miembro de la familia o que tienden a subestimar la verdadera amplitud e intensidad de la pobreza, sobre cuando el número de dependientes es elevado, como ocurre en las familias monoparentales.

Tales líneas se deben calcular con base en los ingresos declarados disponibles, com-

^{2 5} Ver a respecto, CEPAL, *Evolución Reciente de la Pobreza en Chile*, Santiago, 1997, p. 5.

putando todas las fuentes de ingresos familiares o del domicilio, pero a menudo se utiliza solamente la renta del trabajo porque su computación es más segura.

El Banco Mundial tiene el hábito de emplear una línea de pobreza calculada a partir de una canasta básica de alimentos, combinando dos conceptos distintos: pobreza e indigencia²⁶.

Además de las líneas de pobreza e indigencia y sus indicadores derivados, con frecuencia se utiliza el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) para identificar a las familias pobres.

Se constata así que las mediciones de pobreza utilizadas en Latinoamérica se basan tradicionalmente en el consumo directo observado - las líneas de pobreza -, en el acceso a bienes y bienestar potencial, como es el caso del método NBI, o usan mediciones indirectas de bienestar, como expectativa de vida, mortalidad infantil, etc. Katzman et alii²⁷, al sistematizar todas las formas de estimación de la pobreza en el continente, señalan también la existencia de mediciones combinadas que permiten elaborar tipologías de la pobreza con miras a develar su heterogeneidad, lo que no permiten las metodologías previamente mencionadas; sin embargo, su complejidad introduce algunos riesgos.

Por otra parte, estos autores preconizan la adopción de un método que capte los activos de las familias pobres y permita efectuar análisis microsociales a nivel de las comunidades, ya que las líneas de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas son resultado de situaciones complejas para las cuales el indicador en sí ofrece pocas pistas de solución. "El enfoque denominado activos-vulnerabilidad contiene la promesa de mejor captar la dinámica de reproducción de los sistemas de desigualdad social y de las condiciones de marginalidad y exclusión,

ofreciendo a la vez herramientas analíticas más potentes para la acción". Se inspiró en los métodos de Moser²⁸. Los activos sociales de un domicilio son constituidos por un conjunto de activos que, en un determinado momento, se pueden movilizar para tratar de mejorar el bienestar de las familias o luchar contra el deterioro de su calidad de vida. Más allá de identificar tales activos y sus usos, se trata de contemplar la lógica de su reproducción y distribución. Entre tales activos sociales, Katzman et alii proponen considerar tres activos básicos: capital financiero (préstamos, rentas, créditos, etc.), capital físico (tenencia de la tierra y/o vivienda, animales, medios de transporte, etc.) y capital social (redes de reciprocidad, confianza, contactos, acceso a información).

En ámbito nacional predominan, como ya vimos, indicadores y estadísticas de mensuración de la pobreza derivados, principalmente, de la elaboración de niveles de ingresos, cuando mucho desagregados por quintiles²⁹ o deciles; por otra parte, en ámbito local se rastrean algunas innovaciones.

Efectivamente, a lo largo de la década de los 90, a medida que se consolidó la producción y divulgación de los informes de desarrollo humano temáticos del PNUD, y de forma concomitante a la descentralización de las políticas de asistencia social, se observa un renovado interés por la creación de indicadores de bienestar, condiciones de vida y exclusión por parte de los gobiernos locales de Latinoamérica. Gradualmente, en sus portales, ciudades y municipios empezaron a contar con estadísticas económicas, sociales y financieras, siempre que posible desagregadas por barrios, regiones administrativas, zonas centrales y periféricas de las metrópolis, por quintiles o deciles de la distribución de renta, a fin de disponer de indicadores indirectos de calidad de vida y bienestar, identificando también zonas degra-

²⁶ World Bank (2001). *A Poverty report with a Focus on Urban Poverty Reduction Policies*. Two Volumes.

²⁸ Moser C. (1997). *Household responses to poverty and vulnerability*, Volume I, World Bank, Washington.

²⁹ Los datos sobre pobreza en Chile son divulgados por el MIDEPLAN, con base en las "Encuestas Casen", y suelen ser decompuestos por quintiles de la distribución.

dadas y de alta concentración de la pobreza.

No deja de ser extraordinario constatar el volumen y la variedad de los datos estadísticos e indicadores que se pueden obtener en los sitios de un gran número de alcaldías latinoamericanas. El portal de la alcaldía de Buenos Aires, por ejemplo, ofrece un amplio conjunto de indicadores sociales sobre el grado de accesibilidad a servicios públicos (luz y agua), calidad de vivienda, niveles de pobreza, todo ello calculado con base en el método NBI, así como el grado de cobertura médica; esto traduce la existencia de una base de datos sólida y bien estructurada, que permite inferir rápidamente magnitudes del problema de la pobreza urbana. Sin embargo, la pobreza sigue siendo esencialmente aprehendida con base en proporciones, casi siempre asociadas a criterios de insuficiencia de renta o falta de acceso a servicios de infraestructura básicos universales. Los esfuerzos llevados a cabo para generalizar prácticas de transparencia y *accountability* han contribuido para difundir en los sitios municipales estadísticas actualizadas del grado de cobertura de los programas sociales vigentes, tipo de enfoque, público-objetivo, metodologías de implementación, oferta social de servicios, iniciativas emprendedoras e impactos más inmediatos³⁰.

Sin embargo, y a pesar del universo de datos³¹ actualmente accesible, que yuxtapone y a veces integra un gran número de estadísticas e indicadores sociales de uso más frecuente, no hay una información específica y rigurosa sobre qué es la pobreza y la exclusión, sus formas crónicas y en mutación, su relación con el desarrollo urbano de la metrópolis, etc. Hay indicaciones de proyectos en cursos, sus objetivos, metodologías, pero no se dispone, por ejemplo, de un cuadro que sirva como referencia sobre sus impactos directos sobre la población pobre que vive en el área y sus impactos

indirectos sobre la pobreza como cuestión social en la ciudad. Para Salama y Estremeau³², hay que relativizar el análisis de la pobreza monetaria y exclusiva de la óptica de la insuficiencia de renta, para tratar de "elaborar criterios complementarios con la finalidad de captar el aumento del 'sufrimiento social' de los grupos más desfavorecidos". Ese marco conceptual innovador, tal vez en gestación, todavía no está presente en la mayoría de los gobiernos municipales y estatales o provinciales latinoamericanos.

En este sentido se destaca una propuesta innovadora de elaboración de un índice de inclusión social que, aplicado a cada distrito de la ciudad, mapea y ordena niveles de exclusión y pobreza, lo que permite inferir quién está incluido o excluido socialmente. Se trata de una metodología cualitativa original, de autoría de dos centros académicos y una ONG³³, que integra distintos factores de inclusión social, a su vez constituidos a partir de indicadores elaborados en base a informaciones de censos y estadísticas disponibles. Los factores de inclusión son los siguientes: autonomía, calidad de vida, desarrollo humano, equidad, democracia, ciudadanía y felicidad. Como aclara Sposati³⁴, "la descomposición interna del mapa de la ciudad es la condición primordial para construir la metodología. El mapa de la exclusión e inclusión social está constituido por indicadores territorializados intraurbanos cuyo punto de partida es la heterogeneidad de los espacios de la ciudad". Comprometido con desvendar la multiplicidad de los procesos de exclusión, el *Mapa Georeferenciado da Exclusão/Inclusão Social* trabaja con índices de exclusión/inclusión (IEX) y desviaciones (IDI) respecto de un patrón de vida básico, que se expresa territorialmente. Se elaboraron 22 índices dinámicos y 18 índi-

³⁰ El sitio de la alcaldía de Santo André contiene un gran número de datos, detallados y actualizados, sobre los programas de asistencia social en curso, su cobertura, etc.

³¹ Ver al respecto el nuevo Sistema de Gestión de las Informaciones de los Programas Sociales de la Alcaldía de São Paulo.

³² Salama P. y Destremau B. (2001). "De Nouvelles Causes au Maintien de la Pauvreté?", en *Revue Tiers-Monde*, Tome XLII, IEDES, Presses Universitaires de France.

³³ NEPSAS de la PUC - Pontificia Universidade Católica - de São Paulo, y POLIS, en São Paulo.

³⁴ Sposati A. (2002). Carte de l'Exclusion Sociale.

ces temáticos de exclusión. Los índices no son individualizados, sino que se refieren a unidades espaciales^{3 5}.

La búsqueda de indicadores multisectoriales y multidimensionales es una exigencia para la mayoría de los proyectos volcados hacia la construcción de estrategias locales de reducción de la pobreza, según lo que consta en las conclusiones finales del *Projeto Especial do Programa de Gestão Pública e Cidadania*^{3 6}. En esa red, la pobreza fue definida como falta de ciudadanía y su enfrentamiento pasa por la construcción de ciudadanía, de democracia, de empowerment, de emancipación, por el hecho de dar voz y vez a las poblaciones en situación de pobreza.

1.3 Cómo los socios de la Red 10 caracterizan la pobreza

Antes de la Conferencia de Lanzamiento, la Red 10 envió a los socios y observadores algunos cuestionarios (*ver modelo anexo al final de este documento*) para que informaran, entre otras cosas, sobre el concepto de pobreza urbana que adoptan. Algunos consideran que pobres son aquellos que necesitan ayuda, como las entidades de beneficencia ligadas a la iglesia. Una gran parte se basa en criterios de renta insuficiente (menos de 1 o 2 dólares/día o porcentual de la renta media local), otros adoptan la no satisfacción de necesidades básicas de una vida en sociedad (comer, vestir, abrigarse), y también se hacen comparaciones con el patrón de vida medio.

Una forma de mensuración bastante utilizada para calcular el número de pobres es el Índice de Desarrollo Humano, IDH, del PNUD/ONU. También hay ciudades que elaboran índices y metodologías propios, multidisciplinarios, que tienen en cuenta diversos factores, desde los ingresos hasta

el grado de violencia de los locales en que viven, del acceso al agua tratada a la instrucción del jefe de familia.

1.3.1 En América Latina

Asunción, Paraguay

La pobreza urbana se caracteriza por la población sin empleo o que tiene empleos formales e informales que no aportan suficiente renta y, por consiguiente, ello no permite que ella tenga acceso a servicios de educación y salud, entre otros. Por lo tanto, el concepto que se utiliza es el de grupo humano con renta insuficiente para consumo de una canasta básica.

Belo Horizonte, Brasil

La pobreza urbana se asocia a "estados de privaciones y a la imposibilidad de realizar capacidades individuales y colectivas". Se considera como pobreza absoluta un nivel de ingresos de medio salario mínimo brasileño (R\$ 120 a partir del 1 de abril de 2003), mientras que la pobreza relativa se caracteriza a partir de parámetros de la población que vive en el municipio. También se desarrollan metodologías para evaluar la calidad de vida de los lugares y poblaciones locales, entre ellos el Índice de Calidad de Vida Urbana (IQVU), que se creó mediante una alianza con la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC, y el Índice de Vulnerabilidad Social, que incorpora dimensiones ambientales, culturales, económicas, jurídicas, de seguridad y supervivencia.

Buenos Aires, Argentina

La medición de la pobreza se hace mediante el Índice de Necesidades Básicas

^{3 5} Para mayores informaciones ver Sposati A. (2000), *Carte d'Exclusion/Inclusión Sociale de la Ville de São Paulo. Dynamique Sociale des Années 90*.

^{3 6} Documento Síntese. Práticas Públicas e Pobreza, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

Insatisfechas, NBI, y la Línea de Pobreza e Indigencia. El NBI caracteriza y dimensiona los aspectos más estructurales de la pobreza, mientras que la línea trabaja a partir del nivel de renta. Se consideran como necesidades básicas insatisfechas locales donde viven más de tres personas por habitación, con vivienda precaria, sin inodoro, con niño en edad escolar que no frecuenta la escuela o con más de cuatro personas desocupadas por persona ocupada y familias cuyo jefe tenga un bajo nivel de escolaridad. Para la Línea de Pobreza e Indigencia se considera el valor correspondiente a una Canasta Básica de Alimentos y una Canasta Básica Total.

Caracas, Venezuela

Son considerados pobres aquellos "que no cuentan con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas alimenticias y de servicios elementales)". Se establece una línea que representa renta suficiente para que una familia de cinco personas tenga un nivel de vida adecuado.

General San Martín (Argentina)

El desempleo y la incapacidad de tener una vivienda digna, derecho a salud y educación son la base para terminar con la marginalidad.

Juiz de Fora, Brasil

La pobreza urbana se caracteriza por un conjunto de condiciones de vida que perjudican extremadamente el desarrollo humano y el cumplimiento de los derechos básicos del ciudadano. Involucra ingresos, vivienda, acceso a los servicios públicos de salud y saneamiento básico, entre otros. Pero en la práctica se viene utilizando solamente el concepto de baja renta.

Lima, Perú

La pobreza en la ciudad es un fenómeno multidimensional. Se considera que el 32% de la población de la región metropolitana de Lima se encuentra en una de las tres formas de pobreza: monetaria objetiva (insuficiencia de recursos para adquirir una canasta mínima que sea aceptable socialmente), monetaria subjetiva (renta mínima necesaria según la percepción del jefe del hogar) y pobreza por necesidades básicas (condiciones materiales de vida, producto de la acumulación en el tiempo de situaciones de pobreza o no pobreza...).

Masaya, Nicaragua

Pobre es toda la población que carece de los servicios básicos (agua potable, baño, luz eléctrica), nutrición, que sufre con el desempleo y personas que ganan menos de 1 dólar al día y sin un nivel medio de educación. Demanda insatisfecha de salud, vivienda familiar y baja renta por desempleo o subempleo. Mayor vulnerabilidad socioambiental, situación de riesgo, poca organización local y participación ciudadana y desintegración familiar.

Montevideo, Uruguay

Pobres son los que no cuentan con condiciones de vida dignas, personas y familias de bajos ingresos y sin posibilidades de acceso a salud, educación, vivienda (los que viven en condiciones precarias) y alimentación.

Pergamino, Argentina

La pobreza urbana se caracteriza como la insatisfacción de las necesidades humanas básicas, producida por una distribución

no equitativa de la riqueza, por la falta de excedentes económicos y por la inadecuada estructura de oferta y demanda de los medios para lograr esa satisfacción.

Porto Alegre, Brasil

La pobreza urbana es considerada como un fenómeno heterogéneo y multidimensional, que no involucra solamente la insuficiencia de renta y la incapacidad de atender a las necesidades básicas individuales y familiares (alimentación, vestimenta, higiene, vivienda), sino un cuadro complejo de injusticia social y sucesivas exclusiones, lo que acarrea sufrimiento e impotencia a las personas y familias por ella afectadas. Se caracteriza por "la existencia de familias en situación de vulnerabilidad social, que viven en situaciones precarias, en viviendas muchas veces situadas en áreas de riesgo; niños y adolescentes que viven en las calles; adultos y personas en sufrimiento mental, que viven en las calles; ancianos desamparados; desempleo crónico, trabajo precario, entre otros aspectos característicos de las grandes áreas urbanas.

Quito, Ecuador

Los lugares considerados pobres son aquellos en los que las personas tienen ingresos inferiores a los US\$ 50 mensuales por persona, precios de enero de 2001. Los indigentes ganan menos que US\$ 25 mensuales por persona.

Rio de Janeiro, Brasil

No se considera (la pobreza) sólo como un dato estadístico o un fenómeno de naturaleza financiera, sino como un fenómeno condicionado por factores multidimensionales, que representan una cuestión estratégica, un desafío

que hay que superar no sólo mediante el crecimiento económico, sino a través de una oferta conjunta de oportunidades que hagan factible el desarrollo humano, social y económico.

San Felipe, Chile

Se aplica un cuestionario que se llama CAS (Comité de Asistencia Social) en todas las residencias de la ciudad. Hay preguntas sobre condiciones ambientales, saneamiento básico, confort, identificación de los residentes y patrimonio. Si el resultado es inferior a los 600 puntos, la familia es considerada pobre. Esa "nota" depende de cada gobierno local y del programa a aplicar. Los cuestionarios son los mismos en todo el territorio nacional.

Santo André, Brasil

La pobreza es solamente una de las dimensiones que mantienen segmentos de la población en situación de exclusión. Las líneas de la pobreza, creadas para medirla, en general se basan en factores importantes pero aislados, como ingresos y hambre, lo que genera políticas sectoriales compensatorias que casi siempre fracasan o son insuficientes. Pobreza es un concepto pobre. Comprendemos la exclusión social como la ausencia de derechos básicos compatibles con la garantía de mínimos sociales para la ciudadanía.

São Paulo, Brasil

Pobreza urbana es la expresión del conjunto de privaciones, precarizaciones, vulnerabilidades, incertidumbres sociales y ausencias de garantías de derechos y condiciones dignas de vida, ciudadanía y democracia a que son sometidos segmentos de la población de una ciudad. Uno de los instrumentos que se utilizan para evaluar la pobreza es el Mapa de Exclusión/Inclusión

Social de la Ciudad de São Paulo, una metodología que permite comparar las desigualdades en los 96 territorios administrativos del municipio. Se utilizan más de treinta indicadores, como empleo, escolaridad, grado de violencia, longevidad, entre los distritos de la ciudad, mostrando así qué poblaciones están incluidas o excluidas. Además de ese índice también existe el Mapa de Riesgo y Vulnerabilidad que, a partir de los vecinos, cualifica el riesgo y la vulnerabilidad social de acuerdo con datos como edad, ingresos, índice de violencia y características familiares, etc.

1.3.2 Europa

Atenas, Grecia

Las políticas sociales deben tener dos caras. En primer lugar hay que atacar los viejos problemas sociales. En segundo, hay que prepararse para las nuevas formas de estos problemas en el futuro. Una visión estratégica debe valorizar una política general con fuerte influencia en las relaciones sociales, políticas específicas con objetivos e instrumentos e intervenciones administradas para ampliar las elecciones.

Avilés, España

La exclusión es una acumulación de barreras y limitaciones que impiden la participación en la vida social disfrutada por la mayoría. Ellas son diversas y entre ellas podemos destacar la pobreza económica (extrema, severa o relativa), la dificultad para conseguir empleo, la dificultad de acceso a la educación, la vivienda digna, salud y dificultades en las relaciones familiares y sociales.

Barcelona, España

Según la definición de la Unión Europea,

se utiliza el concepto de pobreza para referirse a la pobreza relativa, en su dimensión estrictamente económica (monetaria). Es definida por la inadecuación de la renta al nivel de vida medio en la sociedad. En el concepto de exclusión están las personas que no pueden participar en las actividades normales de la sociedad en que viven.

Bonn, Alemania

La pobreza es entendida de manera amplia. Además de tener en cuenta el nivel de subsistencia física, también hay que darles a las personas oportunidades de desarrollo social. Las desventajas que afectan a esas personas pueden ocurrir en tres dimensiones: no poseen los recursos necesarios o son víctimas de prejuicios (por ejemplo, extranjeros, ancianos, mujeres...), sufren las desventajas resultantes de la pobreza (sobre todo en función del desempleo) y no poseen asistencia social y viven en situación de abandono.

Bruselas, Bélgica

Pobreza es un conjunto de distanciamientos respecto de niveles y modo de vida socialmente aceptados. Es falta o penuria de medios necesarios a una familia o grupo social para alcanzar un nivel conveniente o suficiente de participación en la vida social. La pobreza se enraíza en una situación de marginalidad respecto del proceso de producción.

El fenómeno es complejo, multidimensional, relativo, gradual y estructural. Engloba todos los aspectos de la ciudadanía: salud, vivienda, enseñanza, cultura. Es un problema de acceso a derechos fundamentales y de reconocimiento de la diferencia. Los obstáculos al acceso a derechos y servicios son del tipo administrativo, humano, cultural, financiero, de información, formación y comunicación.

Génova, Italia

Cuando hablamos en pobreza urbana nos referimos, primeramente, a las personas cuyas necesidades primarias no son satisfechas, y también a las que no son capaces de cuidar a sí mismas y a sus familias. El resultado es la exclusión social y la marginación.

Gijón, España

El concepto de pobreza generalmente se asocia al contrapunto del bienestar. Se considera pobre aquél cuyas disponibilidades económicas y sociales no permiten alcanzar un nivel mínimo de bienestar.

Málaga, España

El límite de la pobreza se sitúa por debajo de los 50% de los ingresos medios per capita.

Perugia, Italia

La pobreza urbana se caracteriza por una situación de privación total (relaciones, vivienda, alimentación, oportunidades).

Valladolid, España

En España, así como en toda Unión Europea, se parte del concepto de exclusión social, que es el siguiente: es la situación vivida por personas y grupos afectados por una serie de dificultades sociales que los colocan al margen de los canales de integración social. La exclusión está relacionada con la desigualdad social, entendida como una distribución injusta de recursos que impide el ejercicio de la libertad humana. La idea clave es la participación de los excluidos en los derechos disfrutados por los demás ciudadanos.

1.3.3 Socios externos

Cohre, Brasil

La pobreza urbana es la "negación de las elecciones y oportunidades básicas para el desarrollo humano, y se refleja en vida corta, falta de educación básica, falta de medios materiales, exclusión y falta de libertad y dignidad. Pobreza y exclusión son fenómenos multidimensionales que advienen de factores económicos, políticos, sociales y/o culturales. En función del concepto de la Declaración de Viena, aprobada en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de 1993, afirmamos que "la pobreza extrema y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad y libertad humanas".

Vila Nova de Poaires, Portugal

Pobreza es una situación de privación que resulta de la falta de recursos y hace que la población tenga malas condiciones de vida en varios niveles, sobre todo en lo que concierne a vivienda (falta de confort), salud (falta de acompañamiento médico), educación (bajo nivel de escolaridad, ausentismo), empleo y desempleo (situaciones de desempleo prolongado o trabajo temporal).

Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC/UN-HABITAT)

El debate sobre pobreza urbana es continuado y todavía no terminó; tiene que ver con la "falta de oportunidades, con límites para el desarrollo de capacidades, con el acceso a la información y a la toma de decisiones". La pobreza urbana está más allá de la falta de renta, tiene que ver con la violación del derecho a la ciudad.

Serveis, España

La pobreza es considerada como una realidad multidimensional, relacionada con la situación de personas, familias y grupos cuyos recursos económicos, sociales y culturales son tan limitados que los excluyen del modo de vida aceptable en sociedad.

1.3.4 Grupos más afectados por la pobreza según cuestionados contestados por los socios de la red.

En los cuestionarios los socios también destacaron los grupos más afectados por la pobreza en sus ciudades. Vea abajo la clasificación en los dos continentes.

América Latina	Unión Europea
1º - Negros	1º - Inmigrantes
2º - Ancianos	2º - Ancianos
3º - Emigrantes	3º - Minorías étnicas y drogadictos
4º - Familias monoparentales	4º - Discapacitados, Mujeres y Desempleados
5º - Jóvenes e Indígenas	5º - Negros

1.4 Concepto de Pobreza de la Red 10

De todos los conceptos de pobreza urbana y exclusión social analizados ninguno se puede aplicar a los variados grados de desarrollo económico y social y a las diferencias políticas y geográficas del área que abarca el Programa URB-AL, compuesta por 33 (treinta y tres) países europeos y latinoamericanos. Sin embargo, la comprensión de la pobreza urbana y exclusión social pasa forzosamente por el reconocimiento de sus fenómenos multidimensionales. Los aspectos a medir, observar y trabajar en la identificación de las fases/grados de pobreza van mucho más allá

de los ingresos. Además de la insuficiencia de renta (absoluta y relativa) también hay que tener en cuenta que el empleo y el salario/ ingresos juegan un papel importante, pero lo mismo sucede con el acceso a los servicios públicos de salud, educación, agua tratada en cantidad adecuada, recolección de residuos líquidos y sólidos, seguridad alimentaria, vivienda de calidad, seguridad pública, acceso a los servicios de la vida urbana (transporte colectivo, oferta cultural, áreas de recreación, entre otros) de forma equitativa y sin discriminación de raza y género, entre otros, inclusión al territorio habitado. La ausencia de acceso o la escasez de oferta en cantidad y calidad de forma sustentable a toda la población de forma acumulativa (que se agrega a una falta de acceso a varios otros servicios) establecen las condiciones básicas para la ocurrencia de la exclusión social. Al contrario de la pobreza, que se basa en criterios objetivos (ingresos, vivienda, falta de atención de las necesidades básicas...), la exclusión implica la movilización de varios aspectos subjetivos, como sentimiento de rechazo, falencias de los lazos comunitarios y sociales, retracción de las redes de sociabilidad, rotura de los mecanismos de solidaridad y reciprocidades. La exclusión es más que un estado de carencia, es un recorrido, una trayectoria a lo largo de la cual a la insuficiencia de renta y a la falta de diversos recursos se agregan otras desventajas de forma casi constante. Es un proceso de desocialización ocasionado por varias roturas, como la desvalorización social que es resultado de la pérdida de status social y de la drástica reducción de oportunidades. Cuanto más tiempo el ser humano permanece sometido a ese contexto, más se consolida el desligamiento/ desafiliación social y los lazos con los sentimientos humanos, y menores se tornan las oportunidades de re-socialización. Pobreza urbana sumada a la exclusión social es lo contrario del ejercicio de la ciudadanía.

Estrategias de Combate a la Pobreza Urbana

2.1 Políticas Macroeconómicas^{3 7}

El crecimiento y el desarrollo económico de los países es una condición necesaria para combatir la pobreza, y ello se refleja en incremento de la renta y de los ingresos para las políticas estatales. El Informe de Desarrollo Humano de la ONU, por ejemplo, señala que, para reducir a la mitad la falta de ingresos que impacta directamente sobre la pobreza, es necesario tener un crecimiento anual del PIB per capita de 3,7%.

Pero aunque necesario, este crecimiento no asegura el combate a la pobreza sin una efectiva redistribución de los ingresos. Un ejemplo de ello es Brasil, que sobre todo en la década de 1970, alcanzó tasas de crecimiento económico superiores al 10% al año, pero todavía hoy posee una de las más injustas distribuciones de ingresos del mundo.

Otro punto importante para la generación del empleo y la reducción de la pobreza son los sectores que crecen. Si ellos concentran la mayor cantidad de pobres, podrán ser llamados de pro pobres. Por otra parte, como la economía está estructurada por un sistema de incentivos que se basan en los precios relativos, en la estructura de los mercados y en el grado de acceso a ellos, hay elementos extraeconómicos que pueden influir sobre las características del crecimiento. Nada garantiza que el

crecimiento no sea acompañado de una redistribución regresiva de los ingresos, sobre todo en sus etapas iniciales.

El BID (1997), en un documento ligado a las estrategias para reducir la pobreza, destaca lo siguiente: Hay pruebas claras de que el estilo de crecimiento también es importante [...]. La creación de empleos es fundamental para reducir la pobreza. Si el crecimiento implica uso intensivo de la mano de obra y crea empleos a un ritmo superior al del índice de aumento de la fuerza de trabajo, no sólo las nuevas oportunidades de empleo estarán a la altura de la incorporación de nuevos trabajadores al mercado laboral, como es probable que aumente la renta real de las familias de los trabajadores no cualificados, debido a la disponibilidad de empleos para trabajadores secundarios de la familia y a la reducción del subempleo involuntario [...]. Esa estrategia [el aumento de la demanda de la mano de obra no cualificada respecto de la oferta] puede denominarse estrategia de reducción de la pobreza por filtración.

A su vez, McKinley (1997), del PNUD, evaluaba el crecimiento económico en función de su elasticidad sobre la reducción de la pobreza, y subrayaba: Uno de los problemas es que la renta per capita de los pobres puede no crecer tanto como la renta per capita de toda la población. En ese caso, los pobres no

^{3 7} Basado en texto de Gustavo Riofrio.

participan de forma equitativa de los beneficios del crecimiento. Ello se reflejaría en una baja elasticidad del crecimiento económico con la reducción de la pobreza. Con miras a reducir la pobreza, ese crecimiento es insuficiente.

Estudios posteriores llevados a cabo por investigadores del Banco Mundial esbozaron la hipótesis de que, en los países en los que hay mayor desigualdad social, se puede esperar menores tasas de crecimiento y, de acuerdo con ese resultado, menos éxito en la reducción de los niveles de pobreza.

Por ello sería importante que los economistas intervinieran con recomendaciones para determinar el tipo de crecimiento que interesa a una nación. Bruno, Ravallion y Squire (1995) afirman que el crecimiento económico no tiene ningún efecto significativo sobre la desigualdad de ingresos, a menos que haya una articulación de políticas que ayude a los pobres a acumular activos productivos - especialmente políticas que mejoren la educación, la salud y la nutrición.

2.2 Acciones de Políticas Públicas Locales - La construcción de la Red de Protección Social

2.2.1 Definición de la Red de Protección Social

La lucha contra la pobreza y la exclusión social actualmente parece convergir para identificar sus determinantes - cambios demográficos (profundas alteraciones en el perfil de las familias y en los mecanismos de solidaridad intrafamiliar), transformaciones estructurales en la dinámica del mercado laboral (precarización del empleo, aumento del desempleo), fenómenos de polarización social que alimentan desigualdades, deficiencias del sistema de protección social que reducen la cobertura y aumentan la vulnerabilidad y la inseguridad. Es evidente que la expresión local, nacional y regio-

nal de ese fenómeno asume las más variadas formas, que difícilmente se pueden sintetizar en grandes tipologías reductoras. Pero aún así muchos de los grupos clasificados como de riesgo o vulnerables son similares según los criterios de la UE o de los países latinoamericanos analizados, sobre todo en función de la flexibilización de las relaciones de trabajo.

A pesar de la relativa simetría de los determinantes de la pobreza - tal vez debido al nivel de integración de las economías latinoamericanas al nuevo orden global, no tanto en lo que concierne al buen desempeño del comercio exterior (externalidades, complementariedades, etc.), sino en lo que se refiere a los efectos de la globalización en el deterioro de las estructuras sociales - persiste un diferencial muy grande entre las experiencias de los países miembros de la Unión Europea y los de América Latina. Ese diferencial es fruto de la dimensión redistributiva del sistema de protección social europeo, por su alcance, amplitud y cobertura.

En la UE, la asistencia es un derecho asegurado a todo individuo en situación de riesgo social o pobreza. La asistencia es un derecho universal. Las fallas e inadecuaciones de los regímenes de protección social no ponen en tela de juicio la matriz de solidaridad y cohesión social, pero imponen que se aumente la eficacia del sistema. En Latinoamérica, al contrario, el derecho a la protección social todavía no fue efectivamente conquistado. La asistencia no ocurre de forma sistemática, implica la pertenencia a un determinado tipo de clientela o público-objetivo y carece de institucionalidad. La magnitud y la intensidad de la pobreza parecen condenar la asistencia como derecho universal.

En este escenario es cada vez mayor el papel que las ciudades desempeñan en la

gestión de los instrumentos de cobertura de la asistencia a la sociedad, situada tanto en la Unión Europea como en América Latina. Como las ciudades, en ambas regiones, concentran actualmente cerca del 80% (ochenta por ciento) del contingente poblacional, en este espacio se concentra el gran desafío urbano para los administradores públicos de la actualidad.

Uno de los grandes problemas enfrentados por los gobiernos locales es que el término "ciudad" no expresa todas las contradicciones y problemas que se materializan en este ambiente urbano. Las ciudades representan una "federación de territorios" de "lugares" donde ocurren grandes y variadas contradicciones, que difícilmente son visibles para los instrumentos de gestión de los gobiernos nacionales. En el territorio de las ciudades se materializan todos los efectos de la pobreza y la exclusión social. En ese espacio se verifican, con todos sus colores y evidencias, los resultados señalados por el Informe de Desarrollo Humano de la ONU, sobre la iniquidad (desigualdades y concentración) de los ingresos, los efectos de la no universalización del acceso a los servicios básicos (salud, educación, seguridad urbana, vivienda adecuada, seguridad alimentaria, agua de buena calidad, recolección de residuos y cloacas, entre otros), es decir, en el territorio urbano la pobreza y la exclusión reciben un nombre y apellido, raza, color, religión, nacionalidad, edad, género, en fin, todo sucede en esa federación de lugares donde se concentra el mayor y quizás el más grave de todos los desafíos de la humanidad en este milenio: ¿cómo incluir en el sistema formal de las relaciones humanas y de consumo casi la mitad de la población del planeta?

Aunque es verdad que la pobreza y exclusión social se materializan (posibilitando la comprensión y visualización

de sus efectos multidimensionales) en el territorio, también es verdad que ese mismo "espacio" hace posible combatirla con más eficiencia y efectividad. Si la pobreza y la exclusión producen resultados multidimensionales, la forma de enfrentarlas no puede ser distinta. Hay que articular esfuerzos a través de la acción simultánea de varias políticas públicas, para asegurar que todas las fragilidades y fracturas de las relaciones sociales producidas y consolidadas a lo largo del tiempo de exposición a las condiciones de pobreza puedan ser diagnosticadas, dimensionadas y atacadas.

Para enfrentar tal desafío, según lo que señalan los gestores de políticas públicas locales/regionales (a través del relato de experiencias concretas), además del diagnóstico y recomendaciones de los expertos (que contribuyeron con la redacción de los documentos guía de la Red 10), el mejor "conjunto de herramientas" es la construcción y puesta en marcha de la Red de Protección Social (RPS). Ella es el resultado de la acción de todas las políticas públicas aplicadas en un determinado territorio, como parte integrante de la federación de lugares que se llama ciudad. Su aspecto central es la garantía de atención a los derechos humanos en todas sus dimensiones. El ejercicio de estructuración de la RPS permite visualizar las partes sociales de un territorio (los desiguales) muchas veces desconsideradas cuando sometidas a políticas de accesos "igualitarios" supuestamente democráticas.

Esa (re)lectura del territorio y su gente posibilita la organización de estrategias puntuales, denominadas de "discriminación positiva". Este es un aspecto relevante, ya que no es posible combatir desigualdades e iniquidades acumuladas en función de la larga y permanente exposición a la condición de pobreza y exclusión social por la acción de políticas "igualitarias de acceso". En la

concepción y construcción de la RPS es importante superar (pre)juicios, presentes en la historia de las políticas públicas, a fin de hacer factible el acceso universal, la equidad de género, una financiación justa (quien tiene más paga más), la gestión democrática y la garantía de espacios a la participación ciudadana, desde su concepción hasta su implementación, evaluación, control y corrección de rumbos.

La estructuración de las estrategias de combate a la pobreza y la promoción de inclusión social debe empezar por la realización y consolidación de un diagnóstico, con un conjunto de indicadores en que ingresos y acceso a los servicios públicos son algunas de las variables. Lo importante en esta estrategia de territorialidad de la ciudad es verificar el grado de exclusión/inclusión social en cada uno de sus "territorios". Partiendo del principio de que si hay menos servicios su calidad será menor, así como el acceso, y ello aumentará la exclusión de los habitantes de ese territorio, se establecen las directivas para estructurar las políticas de intervención. Hay buenos ejemplos de gobiernos locales, socios de la Red 10, que desarrollaron herramientas para dicha actividad: São Paulo, Belo Horizonte y Santo André - Brasil, Gobierno del Distrito Federal en México - México, Roma - Italia, entre otros, y que pueden ser buenas fuentes de consulta. Cuanto mayor la participación de la sociedad en la construcción del diagnóstico, mejores serán las recomendaciones de estrategias de intervención. En este sentido, varios gobiernos locales han creado consejos populares y mecanismos como el Presupuesto Participativo, en los cuales, ante la falta de recursos, se definen las prioridades locales.

Otro elemento importante es que la concepción, estructuración e implementación de las políticas públicas deben ser llevadas

a cabo de forma integrada y articulada. Lo ideal es que, detectadas las carencias de la población residente en el territorio, todas las áreas de gobierno actúen a partir de la definición de prioridades establecidas por la población, maximizando el uso de los recursos, articulando programas y evitando superposiciones, construyendo y operando las estrategias a través de la cooperación intersectorial.

Dicha concepción no debilita y no disminuye/elimina la importancia de la participación del gobierno nacional en la construcción y operatividad de estrategias de enfrentamiento de la pobreza e inclusión social; en realidad, lo que posibilita la gestión de la RPS, a partir de gobiernos subnacionales, es la optimización de la operatividad de una amplia red de protección que debe formar parte de una estrategia nacional de un modelo del Estado de Bienestar Social (ya descrito anteriormente a través de la comparación entre las realidades europea y latinoamericana). En resumen, la operación de la RPS por los gobiernos subnacionales permite la optimización de las energías presentes en el presupuesto público. A través de la identificación de las carencias del territorio, los varios sectores del gobierno pasan a actuar de manera integrada y simultánea para elevar el patrón de los ingresos, servicios, calidad de vida y otros.

Los gobiernos subnacionales cualifican mejor las estrategias a desarrollar, ya que están mejor preparados para actuar de manera preventiva contra la segregación espacial, el deterioro urbano, el aislamiento, la reducción del espectro de oportunidades, fomentando dinámicas de re-socialización, de cuño fuertemente territorial. También están más armados para identificar las varias combinaciones de los procesos excluyentes, ya que estos asocian:

- Características individuales - sexo, edad, origen, etnia, nivel de instrucción,
- Tipo de inserción o no inserción profesional,
- Formas de apropiación de la ciudad y de interacción entre sus habitantes - en lo que concierne a vivienda, tipo de transporte, espacios de recreación y amenidades, participación comunitaria, redes locales de asistencia y grado de movilización de la sociedad civil.
- Acceso a servicios e insumos básicos, y
- Historial de la ciudad - su lugar en la división regional del trabajo, su perfil productivo, formas de cooperación y valores, entre otros...

Este cuadro establece una visión general que cabe a las ciudades y gobiernos locales, que efectivamente son los responsables por el combate a la pobreza y promoción de la inclusión social, tanto en la ausencia de un marco de referencia universal (América Latina) o frente a las debilidades del mismo (UE), para que busquen respuestas a estas grandes y graves cuestiones.

2.2.2 El Papel de las Políticas Públicas en la Composición de la Red de Protección Social

Las políticas públicas se sitúan en el ámbito de la cosa pública, en la gestión de lo que es colectivo. Son demandas de la sociedad, voluntades representadas a través del voto y de la elección del comando del Estado. Se manifiestan por la vía pública, están presentes en todas las instancias de poder y todos los niveles de gobierno. Son voluntades colectivas convertidas en leyes, ejecutadas por los gobiernos y fiscalizadas por la justicia y la sociedad. Sus elementos básicos son los marcos legales, están situadas en campos de conocimiento técnico específico, generan

indicadores específicos y dependen de indicadores generales, necesitan planificarse, dependen fuertemente de cooperación (intersectorial) con otras políticas como forma de establecer y ampliar el resultado de su cobertura. El marco legal parte de la constitución nacional, reglamentada por leyes infraconstitucionales que detallan derechos y deberes, definiendo su alcance y amplitud, formas de financiación y control por parte de la sociedad. También define los mecanismos y las estructuras/formas de ejecución, seguimiento, fiscalización y control. En dichas estructuras se define la existencia (o no), el papel y el alcance de los consejos (nacionales y subnacionales) sociales/populares de planificación, fiscalización, evaluación y control.

Las acciones de las políticas públicas están directamente relacionadas con la garantía del cumplimiento y el ejercicio de los derechos humanos, especialmente mediante la definición de los contornos del Estado de Bienestar Social de cada Estado Nacional. Los derechos humanos componen una unidad indivisible, interdependiente, capaz de congregarse no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos sociales, económicos y culturales. Sólo el reconocimiento integral de todos esos derechos puede asegurar la existencia real de cada uno de ellos. Por lo tanto, sin una red de políticas públicas fuertes y amplias (que constituye la esencia de la Red de Protección Social), concebida y estructurada con amplia participación de la sociedad, claros mecanismos de distribución de responsabilidades y competencias entre las esferas de gobiernos (nacional y subnacional) y formas transparentes de financiación de las acciones no será posible ser exitoso en la garantía y cumplimiento de los derechos humanos.

2.2.3 La Red de Protección Social en el Ámbito Institucional

La completa operatividad de la Red de Protección Social no depende exclusivamente de la voluntad de la autoridad local/regional, ya que (como lo señalamos en el ítem 2.2.2) el alcance del Estado de Bienestar Social en cada Estado Nacional necesita mucho del desarrollo de las instituciones de este último, especialmente de los valores universales que adopta, tales como democracia, acceso a bienes y servicios generados por la acción de las políticas públicas de forma universal y equitativa, gestión transparente, control social, mecanismos de financiación y distribución de ingresos, entre varios otros elementos presentes en la constitución nacional, esenciales para asegurar el ejercicio pleno y el cumplimiento de los derechos humanos.

En el *Ámbito Institucionales* fundamental identificar en los marcos legales de cada Estado Nacional la atribución/distribución de tareas para cada esfera de gobierno. Esa actividad es fundamental, ya que para enfrentar la pobreza hay que establecer coordinadas y prioridades nacionales, que pueden (y deben) ser fortalecidas y consolidadas por las gestiones locales/regionales. Socios privilegiados en la lucha contra la pobreza, las instancias subnacionales no pueden sustituir al Estado Nacional. No hay cómo luchar contra la pobreza sin una estrategia nacional, ya que vencer la pobreza es liberar cada individuo, independientemente de su lugar de origen y del territorio que eligió para vivir, de privaciones que pueden amenazar su existencia o comprometer su trayectoria de vida. Ello implica compensar a través de la distribución de medios, recursos y renta a todos aquellos que se encuentren por debajo de un nivel inferior al mínimo aceptable. Es inocuo pensar en solucionar el tema de la

pobreza sólo a través de la utilización de las herramientas disponibles a nivel de los gobiernos locales. El superar la pobreza exige el compromiso de toda la sociedad.

Ya la exclusión social, que significa rotura de vínculos sociales básicos, un empobrecimiento no propiamente del individuo sino de las relaciones que definen su lugar e identidad sociales, puede ser enfrentada mediante estrategias locales/regionales de inclusión. Si la pobreza es carencia y puede estimarse en función de un cuadro de necesidades que evoluciona de forma simultánea con el grado de desarrollo de una sociedad, la exclusión es la no pertenencia, es decir, la pérdida de identidad, la pérdida de valor intrínseco, la desocialización con remotas chances de re-socialización. Los gobiernos locales/regionales están mejor preparados para actuar, de forma preventiva, contra la rotura de los lazos de pertenencia (segregación espacial, deterioro urbano, aislamiento, reducción del espectro de oportunidades) y para fomentar dinámicas de re-socialización de cuño fuertemente territorial. Los gobiernos locales/regionales están más armados para identificar las varias combinaciones de los procesos excluyentes, a fin de combinar un conjunto de herramientas capaces de identificar un gran número de características individuales y las relaciones de estas con el territorio.

2.2.3.1 Tareas para concebir e implementar estrategias de combate a la pobreza urbana y promoción de la inclusión social

a) **Estructura del Estado de Bienestar Social** - responder a una indagación como esta es la condición primordial para iniciar las articulaciones que permitan elaborar una estrategia de lucha contra la pobreza urbana y promoción de la inclusión social. A los gestores y formuladores de políticas públi-

cas es fundamental identificar la distribución de tareas entre los niveles de gobierno (nacional y subnacional) relativas al tema. Es importante saber si hay un marco legal de referencia, una estrategia establecida que señale qué acciones deben ser adoptadas. Saber "quién hace qué" en las esferas de los gobiernos es una tarea esencial del gestor de políticas públicas. En suma, es fundamental saber cuál es la tarea de la esfera nacional y si hay un plan nacional. ¿Cuáles son las premisas de su concepción/estructuración, cuáles son las tareas previstas para los demás niveles de gobierno y cuáles son? ¿Cuáles son sus mecanismos de concepción, construcción, implementación, evaluación y control? ¿Qué indicadores se utilizaron para planificar y elaborar esas estrategias? ¿Qué metas deben alcanzarse y en qué plazos? Y por último, pero no menos importante, ¿cuáles son los canales de diálogo entre la esfera nacional y los demás niveles de gobierno, y hay algún mecanismo de capacitación y transferencia de conocimiento y tecnología de gestión para llevar a cabo el plan?

b) Derechos sociales fundamentales presentes/asegurados en los marcos legales - Esta es otra cuestión fundamental en la elaboración de las estrategias de lucha contra la pobreza urbana y promoción de la inclusión social. Aquí el elemento clave es definir cuál es el contorno, dimensión de cobertura, compromiso y alcance de las políticas públicas para asegurar la atención a los derechos humanos, presentes en la versión el Estado del Bienestar Social del Estado Nacional en que se localiza el gobierno subnacional.

c) Uso de indicadores - Los indicadores son vitales para construir estrategias de enfrentamiento de la pobreza urbana y

promoción de la inclusión social. Como ya lo explicamos anteriormente, no haremos consideraciones sobre este tópico. Pero el elemento central a desarrollar aquí se refiere a la necesidad de que los gestores de las políticas públicas articuladas para luchar contra la pobreza adopten uno o un conjunto de indicadores. "Los indicadores son buenos porque hacen visible lo que se lleva a cabo. Sólo indican y no sustituyen la percepción, la sensibilidad y el análisis del espacio, elementos y actores involucrados en la temática"³⁸. Es importante subrayar que, aunque el debate sobre indicadores fue durante mucho tiempo una actividad académica, ello no es motivo para evitar la discusión. Es importante adoptarlos y monitorearlos durante la ejecución de las actividades para medir el impacto de las acciones y asegurar instrumentos de evaluación y herramientas de sugerencia de corrección de rumbo en la implementación de las políticas públicas.

d) Estructura para operativizar las políticas públicas - La operatividad de las políticas públicas requiere una estructura básica, capaz de realizar las tareas que aseguren el cumplimiento de las actividades que garantizan los derechos sociales básicos previstos en los marcos legales del Estado Nacional. Esa estructura es representada por el conjunto de "equipos" formados por la estructura administrativa (organigrama operacional de las áreas), recursos humanos (compuesto por la suma de las habilidades de todos los trabajadores de la organización), capacidades de financiar las competencias establecidas para el nivel del gobierno, movilidad para elaborar diagnósticos sobre problemas y construir estrategias de intervenciones en nombre de la población necesitada, de dialogar de forma vertical y horizontal (entre el sector público gubernamental - primer sector, privado lucrativo - segundo sector y privado no lucrativo -

³⁸ Franklin Coelho - FGV-SP

tercer sector) para elaborar estrategias de desarrollo y construcción de redes de actuación para viabilizar proyectos y programas. Otros elementos importantes son fundamentales para lidiar con cuestiones de equidad de género y fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública.

e) Organización de las políticas públicas - Como ya lo vimos, los elementos básicos de las políticas públicas son los marcos legales; ellas se sitúan en campos de conocimiento técnico específico, generan indicadores específicos, dependen de indicadores generales, necesitan planificarse, dependen fuertemente de cooperación (inter e intrasectorial) con otras políticas a fin de fortalecer y ampliar el resultado de su cobertura. El marco legal establecido por la constitución nacional y leyes infraconstitucionales establece la estructura de operación de las políticas públicas en ámbito nacional, sin detallar (establecen sólo las grandes directivas, deben ser detallados por un referente legal propio, en el que su estructura debe aplicar los preceptos presentes en el ítem anterior, servir para definir mejor el contorno, alcance y funcionalidad de la Red de Protección Social - RPS).

f) Cooperación inter e intrasectorial entre las políticas públicas - Este es uno de los grandes desafíos que los formuladores/gestores de políticas públicas deben enfrentar actualmente. En América Latina, sobre todo, el ritmo de garantía a los bienes y servicios producidos por las políticas públicas no está equilibrado, ya que el acceso no es universal. Incluso en estados en los que la universalización del acceso a los bienes y servicios producidos por las políticas públicas es un derecho fundamental para todos y todas, el problema de la cooperación inter e intrasectorial todavía está presente. Es un proceso que se originó en la estructura de

formación de los profesionales para las áreas de gestión de las políticas públicas y es fortalecido por la "competencia" por fondos presupuestarios. En ambos casos las disputas por recursos en la elaboración del presupuesto anual son tan fuertes que, en función del grado de madurez (o su ausencia) política, llega a niveles esquizofrénicos. La gestión y cooperación inter e intrasectorial son vitales para el éxito de la implementación de la gestión territorializada. La superación de esos problemas representa un paso fundamental para asegurar la eficiencia de la aplicación de los recursos públicos y la atención a los derechos humanos.

2.2.3.2 Operatividad de la Red de Protección Social

La RPS es representada por la capacidad instalada de los gobiernos locales (en obediencia a los marcos legales del Estado Nacional) de asegurar infraestructura básica necesaria para el acceso universal a bienes y servicios que cumplan con los derechos sociales (derechos humanos) establecidos por la constitución nacional, reglamentados por leyes infraconstitucionales y materializados por la articulación a nivel local de las políticas públicas. En síntesis, la Constitución nacional define el derecho y su extensión en el tiempo, formas de financiación, acceso y control social; las leyes infraconstitucionales detallan y mejoran los contornos y la división de atribuciones entre los niveles de gobierno (temas no pertinentes a la Constitución) y las leyes locales/regionales definen la puesta en marcha de todos esos derechos amparadas en las competencias establecidas delegadas en el marco legal. Al definir estrategias de operatividad de la RPS es fundamental identificar cuál es la extensión y alcance del derecho de los usuarios de los servicios (cli-

entela), si se asegura la universalización (o si para varios servicios se prevén acciones de "focalización") de la atención, cuáles son las formas de financiación y control social, las estructuras por las cuales los bienes y servicios serán producidos y ofrecidos, los arreglos productivos y cooperativos que se pueden estructurar, la distribución de competencias entre las esferas de gobierno del Estado y qué tipo de cooperación intermunicipal/regional se puede organizar para hacer factible la producción de servicios.

Después de efectuar ese análisis e identificar los potenciales y límites del gobierno local/regional, es importante organizar y estructurar las estrategias de operatividad de las políticas bajo el control de la respectiva esfera. Es importante acompañar el desempeño incluso de aquellas que no se encuentran bajo el control del nivel local/regional, ya que la ausencia de alguna de ellas puede comprometer las actividades de responsabilidad local/regional. Son varias las políticas que juegan un importante papel en las estrategias de combate a la pobreza y en la promoción de la inclusión social. A continuación señalaremos algunas de ellas sin la pretensión de agotar la lista, ya que algunos elementos se alteran en las regiones del Programa URB-AL:

salud
educación
vivienda
saneamiento básico (agua tratada y recolección de residuos líquidos y sólidos)
seguridad alimentar
seguridad urbana
empleo e ingresos
acceso a cultura
transporte colectivo
asistencia social
medio ambiente
participación y control social

A partir de los debates que viene realizando, la Red 10 orienta sus socios a organizar sus estrategias, a tratar de sintonizarlas con el gobierno local/regional en las siguientes fases:

Acciones en ámbito institucional:

a) Identificar y producir la adhesión del gobierno local a redes de ciudades (o arreglos cooperativos) que ayude a crear metodologías para elaborar, desde una óptica comparativa, diagnósticos, acceder a programas innovadores y evaluar resultados en la lucha contra la pobreza y el combate a la exclusión social. Tal actividad pretende insertar la ciudad en iniciativas existentes actualmente en marcha en Europa y América Latina, a fin de acabar con el "aislamiento" (aprovechando y fortaleciendo las estrategias de cooperación descentralizada) de los gestores locales/regionales, estimulándolos a operar en redes, a compartir saberes, dificultades (sobre todo los errores cometidos) y estrategias exitosas.

b) Las estrategias antipobreza deben ser de responsabilidad de toda la organización (y no sólo de los gestores de las políticas locales); hay que planearlas e incorporarlas a los compromisos estructurales del gobierno local para que no orbiten solamente en el campo de las acciones puntuales. Requieren que la adopción sea estructural y que formen el conjunto de compromisos del gobierno. De forma especial, el elemento estratégico involucra la construcción de las prioridades de las acciones que se reflejan a través de la concepción, organización y ejecución de la gestión presupuestaria.

c) La generación de empleo y renta es una condición fundamental para combatir la pobreza. Hay que generarlos en condiciones de sustentabilidad, equidad de oportunidad y

valores adecuados en cantidad, calidad y oportunidad para todos los necesitados. Como ya vimos, esta acción está fuertemente vinculada a aspectos macroeconómicos, pero el gobierno local debe permanecer atento a fin de exigirles a los gestores macroeconómicos acciones que contemplen la generación de empleo y renta.

d) La participación popular es un desafío fundamental e impostergable para estructurar políticas de combate a la pobreza y promoción de la inclusión social. Hay que estimularla y asegurarla mediante la creación de estructuras participativas sustentables, que garanticen el ejercicio real de la toma de decisión en los temas relacionados a los intereses de los ciudadanos. Estrategias que identifiquen, estimulen y fortalezcan la participación de grupos de jóvenes y segmentos marginados (emigrantes, ancianos, portadores de necesidades especiales, negros, mujeres jefes de familias, población que vive en las calles, grupos indígenas, entre otros) son otro elemento vital en la lucha por la inclusión social.

e) Uno de los imperativos de la democracia es una gestión transparente de las políticas públicas. Sin embargo, no basta asegurar la transparencia a través de la difusión de datos; hay que garantizar a los ciudadanos el derecho de, además de acompañar los números y valores logrados, exigir resultados y efectuar correcciones en el rumbo de las acciones de las políticas públicas.

En el ámbito de la metodología:

a) Definir un concepto operativo de pobreza y exclusión social a partir del conocimiento y dominio de los términos, de acuerdo con lo que permite la estructura de operación de la RPS local. Asegurar que el mismo sea revisado con el tiempo a fin de incorporar nuevas formulaciones y avances adquiridos en la

ejecución de las actividades.

b) Hay que construir las estrategias antipobreza aprovechando y respetando las experiencias acumuladas en las varias instancias involucradas en el proceso, gubernamentales o no. Los gobiernos deben encabezar el proceso de lucha contra la pobreza y no esperar o delegar dicha tarea a otras instituciones. Sin embargo, el gobierno local debe favorecer y fomentar compromisos con las instituciones involucradas en el proceso de combate a la pobreza. El gobierno local debe observar con bastante cuidado a fin de identificar las disparidades de fuerzas acumuladas (por las instituciones) en el proceso histórico de lucha contra la pobreza. El no reconocimiento de este elemento puede generar conflictos de difícil solución.

c) A fin de crear una base de datos consistente que permita efectuar comparaciones, es importante definir un conjunto de indicadores básicos comunes (y específicos) a todas las políticas públicas que forman parte de la RPS local. Ellos deben contemplar la estimación de niveles de carencia y mediciones de exclusión. Hay que formular tales indicadores de forma que puedan reproducirse en cada barrio (territorio) y permitir también la visualización por áreas administrativas, resaltando diferenciales especiales y considerando activos (agregar el aspecto multidimensional de la pobreza y de la exclusión social) y no sólo la dimensión relativa a los ingresos.

d) De forma paralela, promover la creación de una base de datos, algunos estudios longitudinales para acompañar la población beneficiada (y grupos de control) por programas nacionales y locales de combate a la pobreza y exclusión social, a fin de distinguir los efectos macroeconómicos de los producidos por la intervención local y medir su eficacia. Su finalidad es la de identificar factores de riesgo que llevan a la exclusión a

lo largo de las trayectorias de vida. Por ello deben tener en cuenta en su muestreo el género, grupo de edad, etnia, local de residencia y estructura familiar.

En ámbito operativo

a) Asegurar la concepción, estructuración y operación de la estrategia con el elemento central de cooperación inter e intrasectorial entre las políticas públicas que forman la RPS.

b) El acceso universal es un principio básico en la estructuración de las políticas de lucha contra la pobreza (especialmente en lo que concierne a la población con bajos ingresos o sin ninguna renta). Los gobiernos locales tienen una gran responsabilidad para identificar las situaciones en que parcelas de la población no están cubiertas por las políticas públicas y para buscar formas de asegurar esa cobertura. También es fundamental garantizar que todas las personas que lo necesiten reciban los beneficios a los que tienen derecho.

c) Otra tarea importante es establecer una estrategia de comunicación. Además de ayudar y fortalecer los vínculos de la comunidad involucrada, ella asegura la difusión de los indicadores de forma regular y sistemática y crea foros de debate y reflexión.

d) La buena información, el monitoreo y la evaluación de los impactos y efectividad de las estrategias de combate a la pobreza son, en gran parte, la clave del éxito de las estrategias aplicadas. Otra importante tarea es producir informes de seguimiento que sistematicen el perfil de la RPS y enfatizan el desempeño logrado. Ellos deben incluir una evaluación sobre la forma en que se realizan las tareas, además de evaluaciones cualitativas y cuantitativas.

e) Hay que establecer objetivos y metas a fin de verificar su cumplimiento durante un

horizonte de tiempo previamente establecido, de acuerdo con los patrones técnicos recomendados internacionalmente y con las costumbres políticas de las ciudades. Es importante que tales procedimientos puedan asegurar el monitoreo de las acciones y efectos alcanzados en los campos de las políticas compensatorias y emancipatorias.

2.3 Participación Ciudadana

El fomento de la Participación Comunitaria en el desarrollo y producción de estrategias de combate a la pobreza cada vez más es reconocido como un aspecto vital (Woods e cols., 2000; Lowndes e cols. 1998). Dicho objetivo se puede lograr mediante delegación de poder, descentralización de suministro de servicios y establecimiento de estructuras para dar poder y voz a los grupos generalmente marginados dentro de los procesos de toma de decisión. La importancia de reforzar el compromiso con la comunidad local es cada vez más reconocida por los Gobiernos Centrales Europeos (ver, por ejemplo, SEU, 1998 a).

2.3.1 Capital social

Diversos estudios muestran el contraste entre las perspectivas de marginalidad de los pobres urbanos y su potencial para enfrentarlas mediante el uso estratégico de sus activos³⁹, además de verificar si su gestión incide o no en la vulnerabilidad familiar⁴⁰, analizando los factores institucionales que los excluyen⁴¹. Aunque los factores que estimularon la creación de redes sociales entre los pobres urbanos ya no sean los mismos, porque disminuyó la cohesión comunitaria debido a la maduración de la infraestructura de las ciudades, su importancia sigue siendo innegable.

El concepto de capital social sigue

³⁹ Beccaria Luis, Laura Golbert, Gabriel Kessler y Fernando Filgueira: Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay, Documento de Trabajo CEPAL, Montevideo, 1998.

⁴⁰ Moser, Caroline: The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies, em *World Development*, número 26, 1998.

⁴¹ CEPAL: *Marginalidad e integración social en Uruguay*, Montevideo, 1996.

siendo importante porque es la suma de los recursos acumulados por el individuo a partir de sus redes duraderas y más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo⁴². La combinación de valores, solidaridad confinada, reciprocidad y confianza es la base de ese capital que es la fuente de las actividades económicas de los emigrantes y representa un recurso para constituir y desarrollar microempresas⁴³ y para otros emprendimientos similares, a tal punto que algunos no vacilan en hablar de una neoinstitucionalización económica⁴⁴.

2.4 Construcción de Estrategias de Desarrollo Local/Regional

Las políticas de desarrollo local son importantes como forma de asegurar una estrategia complementaria en la lucha contra la pobreza urbana y especialmente en el proceso de inclusión social. La actuación de la RPS, cuando operada en toda su magnitud, es algo gigantesco en los dos frentes de lucha (combate a la pobreza y promoción de la inclusión social), pero todavía no está completa. Hay que articular "nuevos espacios" de involucración de la sociedad a fin de garantizar un sentido más amplio al proceso de re-socialización (en gran parte es una responsabilidad exclusiva del poder público, especialmente del gobierno local regional). Ese escenario se completa con la adopción de estrategias de desarrollo local/regional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el actual modelo económico no genera empleos para todos, y por ello hay que buscar alternativas para una calidad de vida digna, incluso sin el puesto de trabajo formal, por medio de redes de seguridad social y del desarrollo de alternativas, como la constitución de cooperativas de producción y consumo, pequeños negocios y otras

actividades similares.

La elaboración de un proyecto de desarrollo local, según la comprensión de la Red 10, pasa por el fortalecimiento de la democracia a través de la movilización e involucración de los actores de todas las esferas de gobierno, de las fuerzas emprendedoras y de la sociedad civil, a fin de *viabilizar* un espacio de debate *permanente sobre desarrollo* en un determinado local/región. A pesar de las dificultades conceptuales sobre el tema, ellas son naturales, sobre todo debido a la presencia de temas de naturaleza social, económica y política, que hay que enfrentar y resolver. En este sentido el "espacio permanente" debe ofrecer algunos elementos especiales para convertirse en una alternativa confiable para los involucrados y para las estrategias de inclusión social y participación ciudadana:

- Viabilizar la constitución de un foro permanente de representación local/regional para debatir las cuestiones relacionadas con el desarrollo.
- Acoger las más variadas fuerzas que interactúan en la región que se pretende representar. Su composición debe ser equilibrada por lo menos en lo que se refiere a tres grandes bloques: el público, comprendido por los representantes de las esferas de gobierno (Primer Sector), las fuerzas emprendedoras (Segundo Sector) y la sociedad civil organizada (Tercer Sector).
- La participación de los representantes de la población de origen humilde debe ser estimulada y encorajada.
- Las tradicionales barreras, como el exceso de formalismo, como inductores de la burocratización y desestimuladores de la participación de la representación de los liderazgos analfabetos y/o semialfabetizados, deben ser evitadas y, cuando identificadas, deben ser removidas de inmediato.

⁴² Portes, Alejandro (editor): *The economic sociology of immigration*, Russell Sage Foundation, Nova York, 1995.

⁴³ Aliaga, Lissette: *Sumas y restas. El capital social como recurso en la informalidad*, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Alternativa, Lima, 2002.

⁴⁴ Durtson, John: *¿Qué es el capital social comunitario?* CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, 2000.

- Hay que evitar la "contaminación" del ambiente por las variables políticas de las esferas públicas, especialmente en lo que se refiere a los mandatos.
- Hay que apropiarse del concepto básico de que el desarrollo, cuando se basa en la lógica de la sustentabilidad, está relacionado con políticas públicas y en las estrategias de programas y proyectos que trascienden el horizonte de los mandatos.
- Debe ser estructurado a través de instancias, y éstas deben ser amparadas por estatuto y/o reglamento interno, donde haya reglas claras de funcionamiento, con mecanismos de solución de conflictos y controversias previamente establecidos.
- Hay que fortalecer los mecanismos que permitan que los liderazgos se turnen en la tarea de dirección.
- Hay que establecer estrategias de "capacitación de nivelación" a fin de asegurar a los agentes del proceso el dominio de conceptos básicos sobre el desarrollo e informaciones sobre qué son, cómo se constituyen y cuál es el papel de las esferas públicas (que se constituyen en las representaciones del Estado y en su nombre operan), de la iniciativa privada (cuyos intereses son establecidos por la lógica del mercado) y de la sociedad civil.
- Las estrategias de intervención en el ambiente local y regional deben propiciar los más variados arreglos de cooperación horizontal, vertical e interinstitucional.
- El diagnóstico debe abordar los aspectos locales y regionales (y también sus interrelaciones, efectos y causas) de la realidad en que se pretende actuar. Debe construirse con amplia participación de los integrantes del grupo, para que las informaciones y conceptos sean apropiados por todos. Debe abarcar el estudio y la comprensión de los problemas y fenómenos, como Dinámica Demográfica, Educación, Cultura, Salud, Agricultura, Ganadería, Pesca, Turismo, Minería, Generación de Energía, Saneamiento Básico, Medio Ambiente, Dinámica Económica, Infraestructura, Mapa de Conflictos Sociales, entre otras variables pertinentes a cada región. En el mismo sentido los estudios deben abarcar las cadenas productivas y de valores. Tal actividad permitirá una visión ampliada, además de los intereses "domésticos", permitiendo una lectura regional y el surgimiento de las bases conceptuales para definir las "prioridades".
- Los diagnósticos deben ser públicos, ya que ello es fundamental para que sean apropiados colectivamente por la población del área involucrada y para que logre autoidentificarse y comprender los problemas retratados.
- Hay que crear un banco de datos que asegure la organización de las informaciones básicas y de acceso a todos. Disponibles, dichos datos deben ofrecer un círculo virtuoso de organización e información: están disponibles, son apropiados colectivamente, se efectúa la corrección de las inconsistencias, se realimenta la base y se da inicio a un nuevo ciclo.
- Los agentes públicos involucrados en el proceso deben pasar por un proceso de capacitación que los ayude a organizar sus instancias, a fin de que puedan desempeñar mejor la misión delegada por los marcos legales presentes en las leyes del país.
- El guión básico que se sugiere para discusión pasa, según la comprensión de la Red 10, por las siguientes etapas: consolidación del movimiento y del instrumento de coordinación de las actividades; construcción del pacto sobre las prioridades de actuación en la región, orientado por el diagnóstico; definición de las prioridades (local y regional) de actuación y de los niveles de responsabilidad entre los par-

ticipantes; capacitación de los participantes en el proceso; construcción del pacto local y regional de intervención, mediante el establecimiento de los planes, programas y proyectos orientados por prioridades y nombramiento del (de los) responsables (s) por la implementación y coordinación del seguimiento; definición de las estrategias de implementación y mecanismos de seguimiento (indicadores de evaluación e instrumentos que orientarán las correcciones de rumbo).

Lo que realmente importa en esta actividad es que los participantes estén aptos a discutir cuestiones como: ¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo ocurre el desarrollo? ¿Cuáles son las precondiciones necesarias para que ocurra el desarrollo? ¿Cuáles son los escenarios ideales? ¿Cuáles son los agentes que actúan en el proceso? ¿En qué condiciones el desarrollo puede ocurrir? ¿Cuál es el modo de producción y de apropiación de los resultados? ¿Quién se beneficiará con el proceso? El modelo de discusión puede variar mucho en cada país, pero lo realmente importante es que los participantes se apropien del concepto de desarrollo como forma de combate a la pobreza urbana y promoción de la inclusión social.

2.5 Descentralización de los debates y acceso a la información

Para la Red 10 representa un gran desafío que se profundice el debate entre las diversas ciudades que componen el área del Programa URB-AL, ya que la tradición en ese intercambio de estrategias descentralizadas entre los gobiernos locales/regionales/nacionales es distinta y hay esfuerzos, intensidades y creencias muchas veces dispares.

La estrategia de la Red comprende la

realización de debates, además de los tres encuentros anuales previstos en la programación formal oficial del proyecto. El deseo y los esfuerzos indican la necesidad de realizar un conjunto de estrategias que aseguren la profundización de los debates y la apropiación por parte de las ciudades de pequeño porte y/o las regiones con poca tradición en el tema para que, además de participar en las discusiones, puedan integrar y contribuir con el combate a la pobreza urbana y promoción de la inclusión social.

2.6 Ejes temáticos para la actuación

Para la Red 10, el combate a la pobreza forma parte de los derechos humanos de todas las personas, y ese combate debe estructurarse en diversas áreas/políticas y formar una verdadera red de protección social.

2.7 Estímulo a la cooperación entre gobiernos, iniciativa privada, ONGs, instituciones de enseñanza e investigación

La necesidad de integrar los trabajos contra la pobreza urbana entre los gobiernos centrales, regionales y locales ya ha sido explicitada en este documento. Sin embargo, hay que ampliar la colaboración con el tercer sector, las instituciones de enseñanza e investigación y las empresas. La búsqueda de alianzas con universidades y expertos en pobreza urbana en instituciones multilaterales también es una de nuestras metas desde la Conferencia de Apertura y sus documentos-guía. Durante todo el periodo de actuación cabe fomentar todavía más la participación de otros agentes para que el tema pobreza urbana obtenga el necesario destaque dentro de la estrategia de desarrollo social para un mundo más justo.

La ciudad de São Paulo

La principal característica del municipio de São Paulo es el hecho de haber acogido, sobre todo el siglo pasado, emigrantes de todas las regiones brasileñas y de gran número de países. Hay etnias europeas, orientales y asiáticas en más de cien barrios. Según Aldaíza Sposati, en el libro *A Cidade em Pedacos*, "São Paulo es conocida como la mayor ciudad italiana fuera de Italia, la mayor ciudad japonesa fuera de Japón, la mayor ciudad "mineira" o "baiana" fuera de Bahia o Minas Gerais. En São Paulo encontramos las calles de los Ingleses, Franceses, Italianos y Portugueses. También encontramos la Estación Armenia, uno entre tantos otros homenajes a su multiculturalismo".

3.1 La ciudad en números

La segunda mayor ciudad de Sudamérica cuenta con 10,4 millones de personas (datos de 2001) en su espacio territorial, lo que equivale a más de $\frac{1}{4}$ de la población del Estado y a más de 6% de los habitantes del país. Su Producto Interno Bruto, PIB, equivale a 36% de todas las riquezas producidas en el Estado y a 13,7% de lo que se genera en el país. También corresponde a 28% de todo el producto industrial nacional, según datos disponibles en el libro *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade - Novos caminhos para a inclusão social*, organizado por Marcio Pochann.

La población se distribuye en un territorio de 1.509 kilómetros cuadrados, dividido en 96 distritos administrativos. Su tasa de urbanización llega al 95%, en comparación con 81,2% de Brasil. El Censo Demográfico brasileño, realizado en el 2000, señaló que hay 589,1 mil jefes de familia en el municipio que viven en situación de pobreza, lo que equivale a 19,7% del total. Entre la población con más de 10 años de edad, cerca de 52% no concluyó el primer ciclo de la enseñanza básica. La ciudad también tiene cerca de 3 millones de personas que viven en conventillos, favelas o lotes irregulares. Según la Base Cartográfica Digital das Favelas del municipio de São Paulo, efectuada por la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, el total de la población que vive en favelas llega a 1,16 millón de habitantes, en 286,9 mil domicilios y 2.018 áreas consideradas favelas.

Según datos de la encuesta sobre empleo/desempleo Dieese/Seade, en febrero de 2003 la tasa de desempleo total de la Región Metropolitana de São Paulo llegó a 19,1% de la Población Económicamente Activa, cerca de 1,785 millón de personas. En enero la renta promedio de los ocupados fue de 873 reales (cerca de 280 euro) y la de los asalariados fue de 918 reales (poco más de 290 euro).

Según el Mapa de la Exclusión/Inclusión Social de la Ciudad de São Paulo,

que utiliza criterios más amplios que las líneas de pobreza, incluso vinculando la persona al territorio en el que vive, en 73 de los 96 distritos de la ciudad (86%), la situación mayoritaria es de exclusión social (en ellos viven cerca de 8 millones de personas, 81% de la población). Solamente 1,8 millón vive en locales en que predomina la inclusión, en 23 distritos (datos de 1996).

3.2 Estrategia de São Paulo en el combate a la pobreza urbana y la promoción de la inclusión social

Durante los dos años de la actual administración, el gobierno local lanzó diversos programas de combate a la exclusión social que describiremos a continuación. De ellos participan actualmente 260 mil familias, lo que equivale a 1 millón de personas, algo más del 40% de las 600 mil familias situadas por debajo de la línea de pobreza. En total se invirtieron cerca de 314 millones de reales. En el segundo semestre de 2001 la estrategia fue la de atender primero a los trece distritos más pobres y violentos. En ellos se inyectaron cerca de 10 millones de reales mensuales. Los resultados fueron los siguientes: 44% de reducción en los índices de evasión escolar, 10% de reducción en el número de muertes violentas y 11,2% de recaudación en el Impuesto Sobre Servicios (ISS). El año siguiente los programas se implantaron en otros 37 distritos y se llegó al total de 50 de los 96 existentes. Ese año se observó el retorno de 48,4 millones de reales (20% de lo que se aplicó) a través de impuestos y fondos ahorrados en otras áreas.

Los programas de combate a la pobreza ligados a la Secretaría de Trabajo, Desarrollo y Solidaridad están divididos en tres ejes. El primero se ocupa de acciones de

redistribución de ingresos, ampliación de la ciudadanía y capacitación para el trabajo. Entre esas acciones se encuentran los programas Renda Mínima (beca mensual de hasta R\$ 220 para familias que mantengan sus hijos de 7 a 15 años en la escuela), Bolsa Trabalho (beca mensual y beneficios de R\$ 146 vinculados a la asistencia a la escuela, cursos de capacitación y actividades comunitarias para jóvenes de 16 a 20 años), Começar de Novo (becas y beneficios de R\$ 180 mensuales para desocupados con más de 40 años, vinculados a cursos de calificación profesional), Operação Trabalho (ofrece puestos en la administración para desocupados de 21 a 39 años, con garantía de salario mínimo más una ayuda para transporte y alimentación).

En el segundo eje se encuentran los programas de emancipación de los excluidos a partir de la generación de renta y empleo, concesión de crédito y estímulo a emprendimientos y cooperativas. Entre ellos están el Oportunidade Solidária (capacita y estimula la formación de nuevos emprendimientos), la Capacitação Ocupacional (ofrece cursos preparatorios para el trabajo) y la Central de Crédito Popular de São Paulo Confia (líneas de crédito con bajos intereses para ampliar o abrir nuevos negocios).

El tercer eje se destina a acciones de desarrollo local mediante dos programas. El Desenvolvimento Local, que estimula acciones con otros socios, como sindicatos y empresas, los cuales apoyan la recuperación de eslabones de la cadena productiva y de empresas que quebraron, así como inversiones en cooperativas. Y el São Paulo Inclui, que organiza el mercado laboral mediante servicio de asignación de mano de obra, intermediación de negocios y certificación de becarios y programas sociales.

Bajo la responsabilidad de la Secretaría de Asistencia Social también se realizan diversos programas, divididos en cuatro categorías. Políticas de acogida, que aseguran la satisfacción de las necesidades básicas humanas, como comer, vestirse, abrigarse. Son atendidas cerca de 6 mil personas en albergues (población que vive en las calles), abrigos (niños y adolescentes en situación de calle y en situación especial, mujeres con niños y convalecientes), alojamiento (población en situación de calle), vivienda provisoria (población en situación de calle y ancianos), Estação Cidadania (niños y adolescentes en situación de riesgo), Casas de Acolhida (niños y adolescentes en situación de riesgo), Sentinela (niños y adolescentes víctimas de violencia).

También hay programas de convivencia, con miras a socializar y relacionar diversos grupos de edad. Más de 76 mil personas pasan por centros como el Espaço Gente Jovem (niños y adolescentes de 7 a 14 años), Casas de Convivência (población en situación de calle), Centros y Núcleos de Convivência (para niños, adolescentes y ancianos) y Projeto Sócio-educativo em Meio Aberto (que proporciona recreación, documentación, psicoterapia, arte, educación y nociones de defensa de derechos para adolescentes).

La transferencia de beneficios/ingresos es otro de los ejes, que atiende a más de 33 mil personas. Entre ellos se encuentran los Restaurantes Populares (población en situación de calle), Refeição sobre rodas (ancianos), Centro de Referência da Assistência Social (población en situación de vulnerabilidad), Emergência (atención a víctimas de calamidades públicas), Programa de Erradicação do

Trabalho Infantil (con apoyo del gobierno federal) y Programa Fortaleciendo a Família/ Programa Renda Cidadã.

El último eje son los programas de Traveissia/Autonomia, como el de Habilidadación y Rehabilitación Social y Preparación para el Trabajo (para discapacitados), Inserción en la Red Socio-asistencial (integración de niños y adolescentes discapacitados en guarderías y Espaço Gente Jovem), Prestación de Servicios a la Comunidad (jóvenes y adultos que cumplen medidas socioeducativas) y Calificación Profesional (jóvenes y adultos). Estos programas abarcan a más de 14 mil personas.

En el ámbito de política habitacional también hay programas municipales para mejorar las condiciones de vida de la población no incluida. Entre ellos se encuentra el Bairro Legal, que pretende mejorar las condiciones de vida en áreas degradadas. Actúa en la Urbanización y regularización de favelas, en Reasentamiento de favelas, en Recuperación y preservación de las áreas de protección de los Embalses Guarapiranga y Billings, Urbanización y regularización de lotes, Calificación y regularización de conjuntos habitacionales, y Mejorías habitacionales.

Otro proyecto es el Morar no Centro, cuya meta es recuperar la región central como espacio residencial. Entre las políticas adoptadas se encuentran la rehabilitación integrada en perímetros delimitados, la oferta de inmuebles nuevos o reformados para locación social, la alianza en la oferta de inmuebles reformados para arrendamiento residencial. Todos ellos atienden a habitantes de áreas degradadas, conventillos, favelas y conjuntos habitacionales en el área central.

Anexos

Son parte integrante de este documento el modelo y los cuestionarios respondidos por las ciudades para la Conferencia de Apertura, que se encuentran disponibles en el sitio www.urbal10.sp.gov.br, además de los documentos-guía elaborados por los es-

pecialistas David Gordon, Gustavo Riofrío y Lena Lavinás, así como el texto elaborado a título de colaboración por el municipio de Santo André y el texto del profesor Antonio Elizalde, de la Universidad Bolivariana.

Bibliografía

- Active Community Unit (1999) *Report of Policy Action Team 9: Community Self-Help* London: Social Exclusion Unit.
- Age Concern (1992) *Age Concern questionnaire on benefits administration*. London: Age Concern England.
- Alcock, P., Craig, G., Dalglish, K., and Pearson, S. (1995) *Combating Local Poverty: The management of anti-poverty strategies by local government*. Luton: Local Government Management Board.
- Alcock, P., Craig, C., Lawless, P., Pearson, S. and Robinson, D. (1998). *Inclusive Regeneration? Local Authorities Corporate Strategies for Tackling Disadvantage*. Sheffield Hallam University: CRESR.
- Alcock, P., Barnes, C., Craig, C., Harvey, A. and Pearson, S. (1999) *What Counts? What Works? Evaluating anti-poverty and social inclusion strategies*. London: Improvement and Development Agency.
- Altimir, O. (1979) *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*, Cuadernos de la cepal, No. 27, Santiago de Chile.
- Altimir, O. (1982) *The Extent of Poverty in Latin America*. Washington, D.C., World Bank Staff Working Paper, No 522.
- Anzorena, J., Bolnick, J., Boonyabanha, S., Cabannes, Y., Hardoy, A., Hasan, A., Levy, C., Mitlin, D., Murphy, D., Patel, S., Saborido, M., Satterthwaite, D. and Stein, A. (1998) Reducing urban poverty: some lessons from experience. *Environment and Urbanization* 10(1): 167-186.
- Atkinson, A.B. (1990) *Comparing poverty rates internationally*, London School of Economics Welfare State Programme, London.
- Atkinson, A.B. (1992) *The Western experience with social safety-nets*, Welfare State Programme Discussion Paper WSP/80, London: LSE.
- Atkinson, T. (2000) *A European Social Agenda: Poverty Benchmarking and Social Transfers*. Unpublished paper. (Download free from www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson/CAE2000final.pdf)
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. (2002) *Social Indicators - The EU and Social Inclusion*. OUP, Oxford.
- Balloch, S. and Jones, B. (1990) *Poverty and Anti-Poverty Strategy: The local government response*. London: Association of Metropolitan Authorities.
- Barr, A. (1995) Empowering Communities, *Community Development Journal* 30(2): 121-132.

- Beveridge, W. (1942) Cmd 6404, Social Insurance and Allied Services, HMSO, London.
- Beccaria, L. and Minujin, A. (1987) *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza.*, Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (indec), Buenos Aires.
- Boltvinik, J. (1992) El Método de Medición Integrada de la Pobreza. Una Propuesta para su Desarrollo (The Integrated Poverty Measurement Method: A Proposal for its Development). *Comercio Exterior*, Mexico 42(4): 354-365.
- Boltvinik, J. (1994) *Pobreza y Estratificación Social en México*, INEGI, IISUNAM, El Colegio de México. Colección MOCEMEX 90. INEGI, (Poverty and Social Stratification in Mexico). Aguascalientes, p111.
- Boltvinik, J. (1995a), 'La pobreza en México I. Metodologías y Evolución' (Poverty in Mexico I. Methodologies and Evolution), *Salud Pública de México* 37(4): 288-297.
- Boltvinik, J. (1995b) 'La pobreza en México II. Magnitud' (Poverty in Mexico II. Magnitude), *Salud Pública de México* 37(4): 298-309.
- Boltvinik, J., (1999). **Poverty Measurement Methods: An Overview**. UNDP Social Development and Poverty Elimination Division Poverty Reduction Series. www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Poverty_Measurement_Methods.pdf
- Box, S (1983) *Crime, Power, and Mystification*. London: Routledge.
- Bradshaw, J. (Ed.) (1993) *Budget Standards for the United Kingdom*. Avebury, Aldershot.
- Brandolini, A. and Cipollone, P. (2002) Urban Poverty in Developed Countries. *Luxembourg Income Study Working Paper N° 329*. Luxembourg.
- Brown, M. and Madge, N. (1982) *Despite the Welfare State: A Report on the SSRC/DHSS Programme of Research into Transmitted Deprivation*, SSRC/DHSS Studies in Deprivation and Disadvantage, Heinemann Educational Books, London.
- Caddick, B. and Webster, A. (1998) Offender literacy and probation service, *The Howard Journal* 37(2): 134-147.
- Callan, T., Nolan, B.J. and Whelan, C.T. (1993) Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty, *Journal of Social Policy*, 22(2): 141-172.
- Centre for Studies on Inclusive Education (1999) *An Inclusive Approach to Difficult Behaviour Conference*, London: March.
- CEU (Council of the European Union) (2001). *Draft Joint Report on Social Inclusion - Part III: Annexes*. Brussels: CEU / Committee of the Regions. (Available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/15223/annex_en.pdf)
- Chadwick, E. (1842) *Report on the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain*, HMSO: London.
- Checkland, S. and Checkland, O. (Eds.) (1974) *The Poor Law Report of 1834*.
- Clarke, J., Cochrane, A. and Smart, C. (1992) *Ideologies of Welfare: From Dreams to Disillusion*. London, Routledge.
- Coles, B. (1995) *Youth and Social Policy: Youth citizenship and young careers*. London: University College London.
- Colman, D. (1999) Demographic data for Europe - a review of sources. *Population Trends* 98: 42-52.
- Colquhoun, P. (1806) *Treatise on Indigence*. London.
- Commission on Poverty, Participation and Power (2000) Listen hear: *The right*

- to be heard*. Bristol, The Policy Press.
- Committee for Home Affairs (Prison) (2002) *Policy and Resource Plan 2002-2006*, States of Guernsey: Guernsey.
- Corden, A. (1983) *Taking up a means tested benefit: the process of claiming family income supplement*. London: HMSO.
- Corden, A. (1995) *Changing perspectives on benefit take-up: A literature review*. London: HMSO.
- Costigan, P., Ritchie, J. and White, C. (1992). *Allowances and pensions for disability*. London: Social and Community Planning Research, for National Audit Office.
- Craig, G. and Manthorpe, J. (1999) Unequal partners? *Social Policy and Administration* 33(1): 55-72.
- Craig, G., Mayo, M., and Taylor, M. (1990) Empowerment: A changing role for community development, *Community Development Journal* 25(4): 286-291.
- Dean, H. (1996) *Welfare, Law and Citizenship*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- DEFRA and DTI (2001) *The UK Fuel Poverty Strategy*, DTI, London. (published with DSD, the Scottish Executive, and the National Assembly of Wales) (http://www.dti.gov.uk/energy/consumers/fuel_poverty/strategy.shtml)
- DfEE (Department of Education and Employment) (1999) *Connexions: The best start in life for every young person*. Nottingham: DfEE Publications.
- Dilnot, A., Kay, J. and Morris, C. (1984) *The reform of social security*, Oxford: Clarendon Press.
- DLTR (2000) *Quality and Choice: A Decent Home for All. The Housing Green Paper*. London: The Stationery Office.
- Donnison, D. (1995) *Social Justice and Local Government in Implementing Anti-Poverty Strategies*. Guy Robertson (ed.), London: Local Government Anti-Poverty Unit.
- DSS (Department of Social Security) (1999) *Opportunity for All: Tackling Poverty and Social Exclusion*. London: The Stationery Office.
- DSS (Department of Social Security) (2000) *Opportunity for All: One year on*. London: The Stationery Office.
- ECLAC (2002) *Social Panorama of Latin America 2001-2002*. CEPAL, Santiago de Chile.
- EEC (1981) *Final Report from the Commission to the Council on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty*, Commission of the European Communities, Brussels.
- EEC (1985) *On Specific Community Action to Combat Poverty* (Council Decision of 19 December 1984) 85/8/EEC, Official Journal of the EEC, 2/24.
- Englander, D. (1998) *Poverty and Poor Law Reform in Britain*. London, Longman.
- European Anti Poverty Network. (2000). *Combating Poverty and Social Exclusion: A new momentum in the European Union?* Brussels: EAPN.
- European Anti Poverty Network. (2002). *Making a Decisive Impact on Poverty and Social Exclusion: A progress report on the European strategy on social inclusion*. Brussels: EAPN
- Eurostat (1990) *Poverty in Figures: Europe in the early 1980s*. Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (1992) *The Statistical Concept of the Town in Europe*. Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (1998) *Recommendations of the Task Force on Statistics on Social Exclusion*

- and Poverty*, Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (2000)** *Income, poverty and social exclusion*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Geddes, M. (1997)** *Partnership Against Poverty and Exclusion?* Bristol: Policy Press.
- Geddes, M. (2000)** *Strategies for Social Inclusion: Learning from the Scottish experience*. Local Authorities and Social Exclusion Network Research Paper 7. Warwick: Local Government Information Unit.
- Golbert, L. and Kessler, G. (1996)** Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society. In Øyen, E., Miller, S.M. and Samad, S.A. (eds) *Poverty: A Global Review*, UNESCO and Scandinavian University Press. Oslo.
- Gordon, D. (2002)** 'The international measurement of poverty and anti-poverty policies', In P. Townsend and D. Gordon (Eds) *World Poverty: New policies to defeat an old enemy*. Policy Press: Bristol.
- Gordon, D. and Heslop, P. (1999)** 'Poverty and Disabled Children', In: D. Dorling and S. Simpson, *Statistics in Society*. London: Arnold.
- Gordon, D. and Pantazis, C. (Eds) (1997)** *Breadline Britain in the 1990s*. Ashgate, Aldershot, Brookfield, USA, Hong Kong, Singapore, Sydney.
- Gordon, D. and Spicker, P. (Eds) (1999)** *The International Glossary on Poverty*. Zed Books, London.
- Gordon, D. and Townsend, P. (Eds) (2000)** *Breadline Europe: The measurement of poverty*. The Policy Press, Bristol. (see <http://www.bris.ac.uk/poverty/publications.htm> for details)
- Gordon, D., Adelman, A., Ashworth, K., Bradshaw, J., Levitas, R., Middleton, S., Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P. and Williams, J. (2000)**, *Poverty and social exclusion in Britain*. Joseph Rowntree Foundation, York. (see also <http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/welcome.htm> for details)
- Gordon, D., Heslop, P., Pantazis, C. and Patsios, D. (2001a)** *Survey of Guernsey Living Standards, Report on Phase One: The Necessities of Life*. Guernsey: States of Guernsey/Bristol: Townsend Centre for International Poverty Research.
- Gordon, D., Heslop, P., Pantazis, C. and Patsios, D. (2001b)** *Survey of Guernsey Living Standards, Report on Phase One: The Views of the People*. Guernsey: States of Guernsey/Bristol: Townsend Centre for International Poverty Research.
- Gordon, D., Heslop, P., Pantazis, C. and Patsios, D. (2002)** *Survey of Guernsey Living Standards, Report on Phase Two: Poverty and Standard of Living in Guernsey*. Guernsey: States of Guernsey/Bristol: Townsend Centre for International Poverty Research.
- Gordon, D., Pantazis, C. and Townsend, P. (with Namazie, C. and Nandy, S.) (2002)** Child Rights and Child Poverty in Developing Countries, University of Bristol: Bristol. Unpublished report to UNICEF.
- Guernsey Police (2001)** *Policing Guernsey 2001, Chief Officer's Report*. Guernsey: States of Guernsey.
- Guernsey Social Security Authority, Billet d'Etat XIX of 1999**, November 1999.
- Guernsey Social Security Authority, 2001-02 Billet III Long-stay Fees**, Letter of response to Billet d'Etat XIX of 1999, January 2001.
- Hagenaars, A.J.M., de Vos, K. and Zaidi, A. (1994)**, *Poverty Statistics in the late 1980s*, Eurostat, Luxembourg.

- Hedges, A. and Thomas, A. (1994) *Making a claim for disability benefits*, Department of Social Security Research Report No. 27. London: HMSO.
- Hinkley, P. (1992) *Health information services for senior citizens*, Information Policy Working Paper 4. London: Policy Studies Institute.
- Holtby, W. (1936) *South Riding*. Collins and Co Ltd.
- Home Office (1992) *The National Prison Survey, 1991, Main Findings*. A Home Office Research & Planning Unit Report.
- JRF (Joseph Rowntree Foundation) (1998) *Combating Social Exclusion: Lessons from area-based programmes in Europe*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Kemp, P., Wilcox, S. and Rhodes, D. (2002) *Housing Benefit Reform: Next Steps*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Kempson, E. (1994) *Outside the Banking System: A review of households without a current account* London: HMSO.
- Kempson, E., and Whyley, C. (1999) *The Extent and Nature of Financial Exclusion*. Working Paper 1, Bristol: Personal Finance Research Centre, University of Bristol.
- Kerr, S. (1983) *Making ends meet: an investigation into the non-claiming of supplementary pensions*. London: Bedford Square Press.
- Latapi, A.E. (1996) Mexico: Poverty as Politics and Academic Disciplines In Øyen, E., Miller, S.M. and Samad, S.A. (eds) *Poverty: A Global Review*, UNESCO and Scandinavian University Press. Oslo.
- Lenfestey, G. (1999) 'The Story of Town Hospital 1900-1987', In: D. Jeffs (Ed.) *One Hundred Years of Health: The Changing health of Guernsey 1899-1999*. Guernsey Board of Health, St. Martin, pp31-46.
- Lister, R. (1974) *Take?up of means-tested benefits*, Poverty Research Series 18, London: Child Poverty Action Group.
- LGA (Local Government Association) (2001) *All Together Now? A survey of Local Authority approaches to anti-poverty and social inclusion* LGA Research Report N°. 20. London: LGA.
- Lowndes, V., Stoker, G., Pratchett, L., Wilson, D., Leach, S. and Windfield, M. (1998) *Guidance on Enhancing Public Participation in Local Government: A report to the Department of the Environment, Transport and the Regions* London: DETR.
- MacFarlane, R. (2000) *Local Jobs from Local Development* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Mack and Lansley (1985) *Poor Britain*. London: Allen and Unwin.
- Maxted, P. (1999) *Realising Potential: Helping homeless people and disenchanted young people back into learning*. Campaign for Learning/Foyer Federation.
- Mejer, L. and Linden, G. (2000) Persistent Income Poverty and Social Exclusion in the European Union. *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions. Theme 3 - 13/2000. Eurostat, Luxembourg.
- Mejer, L. and Siermann, C. (2000) Income Poverty in the European Union: Children, Gender and Poverty Gaps. *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions. Theme 3 - 12/2000. Eurostat, Luxembourg.
- Middleton, S., Maguire, S., Shropshire, J and Kellard, K. (1998) *Household Budgetary Requirements in Jersey*. CRSP 359, Leicester, Loughborough University.

- Miethe, T. (1995) Fear and Withdrawal from Urban Life, *ANNALS, AAPSS* 539: 14-27.
- Newman, I. and Geddes, M. (2001) *Developing Local Strategies for Social Inclusion*. Local Authorities and Social Exclusion Network Research Paper 7. Warwick: Local Government Information Unit.
- Nolan, B.J. and Whelan, C.T. (1996a) Measuring Poverty Using Income and Deprivation Indicators: Alternative Approaches, *Journal of European Social Policy* 6(3): 225-240.
- Nolan, B.J. and Whelan, C.T. (1996b) *Resources, Deprivation and Poverty*. Clarendon Press. Forthcoming.
- Northern Ireland Office (1999) *New TSN (Tackling Social Need), Annual Report 1999*. Belfast: The Stationery Office.
- Oorschot, W. van and Kolkhuis Tancke, P. (1989) *Niet-gebruik van sociale Zekerheid: feiten, theorieën, onderzoeksmethoden*, CO52-series, no. 16. Den Haag, Netherlands.
- Oorschot, W. van (1991) *Non-take-up of social security benefits in Europe*, *Journal of European Social Policy* 1(1): 15-30.
- Oorschot, W. van (1994) 'Las administraciones locales y la proteccion financiera de las familias de escasos recursos', *Quaderns de Serveis Socials*, no 8, Diputacio de Barcelona, pp49- 64.
- Oorschot, W. van (1995) *Realizing rights: A multilevel approach to non-take-up of means-tested benefits*, Aldershot: Avebury.
- Oorschot, W. van (2002) 'Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means testing in social policy', In P. Townsend and D. Gordon (Eds) *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol, The Policy Press.
- Oorschot, W. van and Schell, J. (1991) 'Means-testing in Europe: a growing concern', In M. Adler, C. Bell, J. Clasen and A. Sinfield (Eds) *The sociology of social security*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Pantazis, C. (2000) 'Tackling Inequalities in Crime and Social Harm', In C. Pantazis and D. Gordon (Eds) *Tackling Inequalities: Where are we now and what can be done?* Bristol: Policy Press.
- Pantazis, C. (2002) Housing Sex Offenders: Involving the public and promoting inclusion, *Safer Society, Journal of Crime Reduction and Community Safety* N° 12. Spring.
- Phillips, M. (2001) *Poor People*. Jersey Archive Reference: D/Y/A/7/44, Jersey.
- Poirrier, R. (1993) *Public information provided by social security institutions: current practice in social security and its users*, Studies in Research No. 33. Geneva: International Social Security Association.
- Power, A. (1997) *Estates on the Edge*. Basingstoke: Macmillan.
- Rios, J.A. (1984) The Invisible Economy of Poverty: the Case of Brazil. *Mondes en Développement*, Tome 12, No 45: 65-77.
- Rowntree, B.S. (1901), *Poverty. A Study of Town Life*, Macmillan, London. Recently re-published in 2000 by The Policy Press (see <http://www.bris.ac.uk/Publications/TPP/pages/at036.htm>)
- Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress. (1909) *Majority and Minority Reports*. Cmnd 4755, London, HMSO.
- Scottish Office (1999) *Social Inclusion: Opening the Door to a Better Scotland*. The Stationery Office.

- Scottish Parliament (2000)** *Social Justice: A Scotland where everyone matters*. Edinburgh: Scottish Executive.
- SEU (Social Exclusion Unit) (1998a)** *Bringing Britain Together: A national strategy for neighbourhood renewal*. London: The Stationery Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (1998b)** *Truancy and School Exclusions*. London: Cabinet Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2001a)** *A new commitment to Neighbourhood Renewal - National Strategy Action Plan*. London: Cabinet Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2001b)** *National Strategy for Neighbourhood Renewal: A framework for consultation*. London: The Stationery Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2001)** *Preventing Social Exclusion*. London: The Stationery Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2002)** *Reducing re-offending by ex-prisoners, Summary of the Social Exclusion Unit report*. London: Cabinet Office.
- Singer, P. (1997)** *Social Exclusion in Brazil*. Geneva, ILO (International Institute for Labour Studies) Discussion Paper DP/94/1997.
- States of Guernsey (2000)** *Children's Services Plan, 2000: Working together for children and young people in the Bailiwick*. Guernsey: States of Guernsey.
- States of Guernsey Advisory & Finance Committee (2002a)** 2002 *Sustainable Guernsey: Monitoring Social, Economic & Environmental Trends*. Guernsey: States of Guernsey Advisory & Finance Committee.
- States of Guernsey Advisory & Finance Committee (2002b)** *2002 Policy and Resource Planning Report, incorporating the Draft Strategic & Corporate Plan*, XV Billet d'Etat. Guernsey: States of Guernsey Advisory & Finance Committee.
- States of Guernsey Board of Health (2000)** *102nd Annual MOH Report and 7th Annual Report of the Director of Public Health: Special Theme 'Health and the Environment'*. Guernsey: States of Guernsey.
- States of Guernsey Housing Authority (1992)** *Billet d'Etat XXI 1992, Amendment of the Rent Control (Guernsey) Law*, 1976. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2000)** *Billet d'Etat XX 2000, Guernsey's Housing Association*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001a)** *Billet d'Etat XIX 2001, Programme of Refurbishment Works on States Housing Estates*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001b)** *Guidance Notes for States Home Loan Applications*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001c)** *Billet d'Etat II 2001, Partial Ownership Schemes*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001d)** *Billet d'Etat VIII 2001, Development of Sheltered Housing at Rosaire Avenue*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001e)** *Billet d'Etat II 2001, The Introduction of Housing Associations in Guernsey*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2002a)** *Policy and Resource Planning Report 2002-2006*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.

- States of Guernsey Housing Authority (2002b) *Loan Statistics 2001*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2002c) *Billet d'Etat II 2002, Annual Review of States' House Rents and Rebates*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Police (2000) *Policing, Guernsey in 2000: The Chief Officer's Annual Report*. Guernsey: States of Guernsey.
- States of Guernsey Probation Service Committee (2002) *2002 Policy and Resource Planning Document*. Guernsey: States of Guernsey Probation Service Committee.
- Stewart, J. (1988) *Understanding the Management of Local Government*. Luton: Longman/Local Government Training Board.
- Strauss, R.P. (1977) *Information and participation in a public transfer programme*, *Journal of Public Economics* 8: 385-96.
- Thomas, P. and Palfrey, C. (1996) Evaluation: Stakeholder-focused criteria, *Social Policy and Administration* 30(2).
- Titmuss, Richard. (2000) 'Welfare state and welfare society', Reprinted in: *Welfare and wellbeing. Richard Titmuss's contribution to social policy*. Bristol: Policy Press, pp113-123.
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*. Penguin, Harmondsworth.
- Townsend, P. (1987) Deprivation, *Journal of Social Policy* 16(2) 125-146.
- Townsend, P. (1993) *The International Analysis of Poverty*, Harvester Wheatsheaf, Milton Keynes.
- Tufo S. del and Gaster, L. (2002) *Evaluation of the Commission on Poverty, Participation and Power*. York, York Publishing Services.
- Twine, F. (1994) *Citizenship and Social Rights. The Interdependence of the Self and Society*. London: Sage.
- UNCHS (Habitat) (1987) *Global Report on Human Settlements, 2001*. Oxford University Press, Oxford.
- UNCHS (Habitat) (2001) *The State of the World's Cities, 2001*. UNCHS, Nairobi, Kenya.
- Webb, S. and Webb, B. (1910) *English Poor Law Policy*. London, Longman.
- Welsh National Assembly (2001) *Annual Report on Social Exclusion in Wales*. Cardiff: Welsh National Assembly Community Regeneration and Social Inclusion Unit.
- Woods, R. with Geddes, M., Newman, I., Root, A. and Thomas, D.(2000) *Political Leadership and Community Involvement for Social Inclusion*. Local Authorities and Social Exclusion Network Research Paper 4. Warwick: Local Government Information Unit.
- Wratten, E. (1994) Conceptualising Urban Poverty. Background paper commissioned for the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *Global Report on Human Settlements 1996*. London, London School of Economics.
- Young, A. (1771) *The Farmer's Tour through the East of England*. 4 Vols. London.
- Youth Justice Board (2002) *Youth Justice Board Review 2001/2002*. London: Youth Justice Board.