

# 06

Guías metodológicas  
URB-AL III

## Identificación de los aportes de las políticas públicas locales a la cohesión social



**urb-al III**  
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO



## Identificación de los aportes de las políticas públicas locales a la cohesión social

## **Francesco Chiodi**

Antropólogo social con licenciatura en Filosofía y Letras, posee una amplia experiencia en procesos de políticas sociales, así como en políticas activas de empleo en Europa y América Latina. Experto en evaluación, formulación y coordinación de proyectos y programas de cooperación sobre políticas sociales. Autor de la metodología de seguimiento del Programa URB-AL III de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO). Ha realizado misiones de corta y larga duración en el ámbito de programas de cooperación de la Comisión Europea, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia y de las Naciones Unidas en todos los países de América Latina.

Este documento ha sido elaborado en el marco de una subvención de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y en modo alguno se debe considerar que refleja la posición de la Unión Europea.

Edita: Programa URB-AL III  
Travessera de les Corts, 131-159  
Pavelló de Mestral, 4  
08028 Barcelona  
Tel. +34 934 049 470  
Fax +34 934 022 473  
E-mail [info@urb-al3.eu](mailto:info@urb-al3.eu)  
[www.urb-al3.eu](http://www.urb-al3.eu)

© Edición: Diputación de Barcelona  
(Oficina de Coordinación y Orientación  
del Programa URB-AL III)

Consejo Editorial: Jordi Castells, Octavi de la Varga, Eduardo Feldman, Sara Sotillos, Carla Cors y Verónica Sanz  
Edición: Dirección de Comunicación de la Diputación de Barcelona  
Diseño: Estudi Josep Bagà  
Imprime: DRG  
DL: B. 8815-2013

# 06

Guías metodológicas  
URB-AL III

## Identificación de los aportes de las políticas públicas locales a la cohesión social

Francesco Chiodi



urb-al III  
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO



---

# Índice

<b>9</b>	<b>Prólogo</b>
<b>11</b>	<b>Introducción</b>
<b>13</b>	<b>1. Enfoque metodológico para analizar una política pública local en clave de cohesión social</b>
<b>19</b>	<b>2. Reconstrucción de la lógica de una política pública local</b>
<b>31</b>	<b>3. Determinación de un marco de referencia sobre cohesión social</b>
31	3.1. Definición de los componentes esenciales de la cohesión social
34	3.2. Articulación de los componentes en subcomponentes
<b>41</b>	<b>4. Identificación y análisis de los efectos de una política desde el punto de vista de los componentes y subcomponentes de la cohesión social</b>
<b>56</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>
<b>58</b>	<b>ANEXO: Notas sobre el concepto de cohesión social</b>





---

## Prólogo

Las guías metodológicas publicadas por la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III tienen por objeto presentar de forma amable el conocimiento sobre un algún tema escogido en virtud de su relevancia en relación con el objetivo general del Programa.

La guía que se ofrece a continuación, *Identificación de los aportes de las políticas públicas locales a la cohesión social*, permitirá observar una política pública local desde la perspectiva de su contribución a la mejora de la cohesión social. La identificación de dichos aportes requiere un proceso de reflexión. Para facilitar esa labor, la guía presenta una serie de líneas de actuación y un marco de referencia accesible sobre la cohesión social, estructurado en componentes y subcomponentes.

La propuesta se centra en un proceso que consta de dos pasos: en primer lugar, la reconstrucción de la lógica de una política pública, y en segundo lugar, la identificación y análisis de los efectos de una política pública local desde el punto de vista de los componentes y subcomponentes de la cohesión social. Para facilitar la comprensión del proceso y acompañar a los lectores, la guía presenta un caso real de política pública local y aplica la metodología sugerida a la misma.

El presente trabajo está destinado a cargos políticos y técnicos de todo tipo de gobiernos locales. Su aplicación sistemática en las políticas públicas de

un territorio no solo permitirá presentar las acciones públicas desde una mirada diferente, sino también ir incorporando progresivamente objetivos de cohesión social desde el momento de su diseño. El valor agregado de esta guía, cuyo alcance va más allá del mero manual metodológico, es que invita a la reflexión sobre las necesidades de un territorio y sobre el mejor enfoque para abordar la problemática social a fin de alcanzar una mayor cohesión a largo plazo.

Esta guía es una herramienta que ha nacido de la experiencia práctica del análisis centrado en el aspecto de la cohesión social de las políticas públicas de los gobiernos locales, actores protagonistas que ejecutan políticas públicas en el marco del Programa URB-AL III. Por este motivo, recomendamos su aplicación y referencia en todos los ámbitos de la administración pública local. Esperamos que sea de utilidad para diseñar nuevas iniciativas con ánimo de contribuir a la cohesión social e impulsar así el avance de nuestras sociedades.

Jordi Castells i Masanés,  
Director de Relaciones Internacionales  
de la Diputación de Barcelona y  
Coordinador General de la Oficina de  
Coordinación y Orientación del  
Programa URB-AL III



---

## Introducción

La guía que se ofrece a continuación propone un método para observar una política pública local desde la perspectiva de su contribución a la mejora de la cohesión social.<sup>1</sup>

La guía está pensada para cargos políticos y técnicos que ejercen responsabilidades en el diseño e implementación de políticas públicas. Lejos de ser un manual, aspira a inducir a una reflexión y aportar al mismo tiempo algunas orientaciones prácticas. En otras palabras, su propósito es que el lector tenga una visión de cómo las políticas públicas locales se relacionan con la cohesión social y adquiera elementos útiles que permitan tomar decisiones públicas que incorporen los componentes de la cohesión social.

La guía no ha sido concebida en función de una tipología específica de gobiernos

locales. Ni el tamaño ni la colocación en un determinado nivel de la escala son elementos importantes. En tal sentido, puede ser leída e interpretada independientemente de estos factores.

Los cuatro capítulos de los que se compone el texto se orientan al método propiamente dicho, con diferentes ejemplos prácticos. El anexo, en cambio, pretende brindar una aproximación conceptual a la noción política de cohesión social.

Finalmente, es importante reconocer que este trabajo representa una modesta contribución a la comprensión del nexo entre políticas públicas locales y cohesión social. Esperamos que sea de utilidad para diseñar formas de intervención que impliquen la optimización de dicha relación.

---

1 Este texto sistematiza y desarrolla de forma didáctica una serie de documentos generados por la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III. Se agradecen, además, las contribuciones de Eduardo Feldman y Georges Bonan.



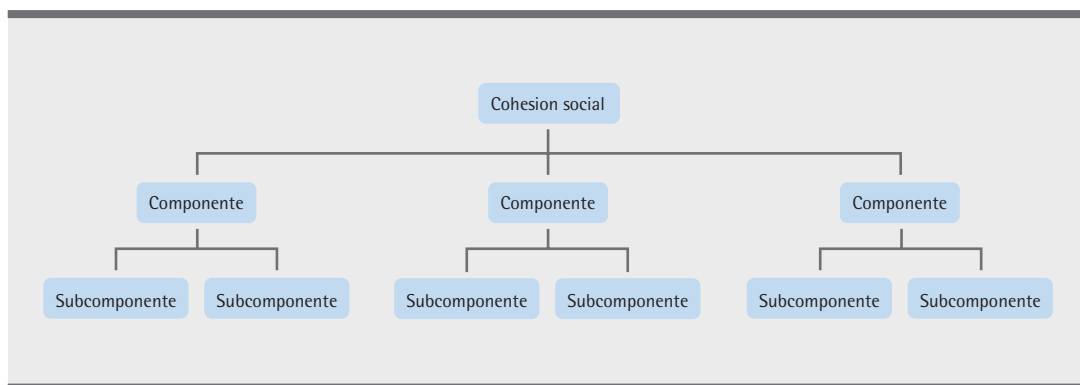
# 1. Enfoque metodológico para analizar una política pública local en clave de cohesión social

Cualquier política pública local<sup>2</sup> puede ser analizada desde el punto de vista de la cohesión social, con independencia de si su formulación prevé o no explícitamente objetivos en tal ámbito. En ambos casos, el objeto del análisis puede ser el diseño de la política y/o su implementación.

Por cierto, para valorar los aportes (previstos o logrados) de una política a la cohesión social es preciso contar con

una conceptualización de esta última. En otras palabras, se necesita una perspectiva desde la cual examinar los aportes. Sin embargo, la noción de cohesión social no se deja aprehender con sencillez. Es una noción amplia, compleja y polisémica. Debido a ello, hay que trabajar a niveles más bajos de abstracción. Es lo que haremos en esta guía proponiendo una desagregación de la cohesión social en componentes y subcomponentes.

Figura 1



2 Una política pública es «un conjunto de actuaciones coordinadas y programadas desde una institución pública, que pretende resolver una situación negativa –o mejorar una situación existente– que afecta a toda o parte de la población local y que tiende a alcanzar así un objetivo inscrito en la agenda de gobierno como uno de sus componentes estratégicos. Estas actuaciones han de ser llevadas a cabo desde la propia institución pública local o bien lideradas por ella, con la participación y colaboración de otros actores» (Jean-Pierre Malé, 2012, *Guía metodológica: ¿Cómo cooperar entre instituciones locales? Del proyecto puntual al fortalecimiento de las políticas públicas locales*, OCO-URBAL III, Barcelona). <http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/guia5.pdf>

Estos componentes y subcomponentes van a constituir puntos de referencia más concretos para analizar una política pública local en clave de cohesión social. Conforman una matriz que permite interpretar los diferentes elementos de una PPL y entender cómo se relacionan con la CS.<sup>3</sup> Por ejemplo, tomando como uno de los posibles subcomponentes de la cohesión social la «transparencia de las

3 Para mayor comodidad expositiva, en adelante utilizaremos las siglas PPL y CS para indicar, respectivamente, «política pública local» y «cohesión social».

actuaciones de la administración pública», el estudio de una PPL (supongamos una política local dirigida a la reinserción de emigrados retornados) debe ser guiado por preguntas como las siguientes:

/ ¿La PPL prevé poner en práctica medidas para garantizar la «transparencia de las actuaciones de la administración pública»?

/ En caso afirmativo, ¿cuáles son las medidas previstas?

/ ¿Qué avances concretos (o efectos) se observan? (si la PPL ya se implementó o está en proceso de ejecución)

Para poder afirmar que existe un aporte a la CS tiene que manifestarse una repercusión o efecto positivo de la PPL en términos de «transparencia de las actuaciones de la administración pública»<sup>4</sup>. Por ejemplo, el efecto puede ser: «La

información sobre los subsidios otorgados a los emigrados retornados para facilitar su reinserción ha sido publicada por diferentes medios y evidencia que la concesión de financiaciones ha sido manejada con estricto apego a criterios técnicos y con absoluta independencia, lográndose así el reconocimiento de la ciudadanía de que no han existido favoritismos». En síntesis, para poder afirmar que una PPL realiza un aporte a la CS es necesario que la política tenga un efecto visible y positivo, como mínimo sobre algún subcomponente de la cohesión social.

De acuerdo con la OECD, el efecto es un «cambio intencional o no intencional debido directa o indirectamente a una intervención».<sup>5</sup> Esta definición, sin embargo, nos ayuda sólo parcialmente a comprender la relación entre una PPL y la CS. No se puede dar por supuesto que los cambios o efectos vayan a ser autoevidentes. Además, no todos tienen

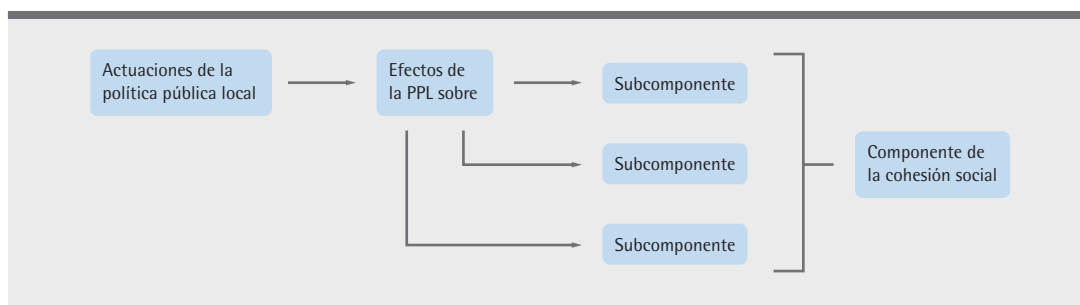


Figura 2

4 Salvo ser neutralizada, claro está, por efectos imprevistos de signo negativo que pongan en entredicho los positivos.

5 Grupo de trabajo sobre evaluación de la ayuda del Comité de Asistencia para el Desarrollo, 2002, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, OECD, París.

---

el mismo valor. Algunos contribuyen a la mejora de las condiciones de cohesión social de una sociedad, otros no. En relación a ello, esta guía sostiene que el primer paso metodológico para profundizar en nuestra comprensión sobre la relación PPL-CS consiste en la reconstrucción de la lógica de una política,<sup>6</sup> es decir, la secuencia de relaciones causa-efecto que una política pretende generar (si se analiza su diseño) o está efectivamente induciendo (si se analiza su ejecución, durante su desarrollo) o ha inducido (si se analiza su ejecución, una vez completada). Esto permitirá enfocar mejor los resultados esperados o logrados (según se considere el diseño o la implementación) en los cuales ha de centrarse el proceso de análisis de los aportes de la política a los componentes y subcomponentes de cohesión social. La reconstrucción de la lógica de una política debe permitirnos determinar, en primer lugar, si uno o más efectos de la política pueden tener un impacto, están teniendo un impacto o han tenido un impacto (según el momento del ciclo de la política pública en que nos encontremos) sobre los diferentes componentes y subcomponentes de cohesión social; a continuación, tiene que dar cuenta de los aportes ya obtenidos o pendientes de ser realizados. Este ejercicio se basa en el estudio de documentos si se analiza el diseño de una política, o bien

en los hallazgos de una investigación cuando el objeto de análisis es su implementación.

En los capítulos que siguen, la guía desarrolla en profundidad cada uno de los tres elementos identificados hasta ahora como pasos necesarios para avanzar en nuestra comprensión de las relaciones entre una PPL y la CS:

- i Reconstrucción de la lógica de la política en examen (cadena causas/efectos) (Capítulo 2)
- ii Elaboración de un marco de referencia sobre cohesión social (Capítulo 3)
  - / definición de los componentes esenciales de la cohesión social
  - / análisis de los componentes en subcomponentes
- iii Identificación y análisis de los efectos de la política desde el punto de vista de los componentes y subcomponentes de la cohesión social (Capítulo 4)

Antes de ilustrar los tres pasos conviene explicitar por qué preferimos no plantear indicadores de cohesión social. La primera razón es que la cohesión social no es una doctrina, es decir, no es un sistema de creencias del que derivan comportamientos prescriptivos. Optamos por una aproximación más dúctil a la cohesión social, una visión abierta y flexible que, sin renunciar a la precisión conceptual, no la ata a un conjunto de metas o indicadores predeterminados. En

---

6 Ver también la «teoría del programa» de Peter H. Rossi, Howard E. Freeman y Mark W. Lipsey (2004), *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage Publications (7.<sup>a</sup> edición), Thousand Oaks, California.

---

esa línea, el marco de referencia de la CS que desarrollamos en el Capítulo 3 se basa en la premisa de que sus elementos fundamentales deben ser suficientemente concretos para evitar conclusiones genéricas. A dicho efecto, esta guía plantea la necesidad de especificar mayormente lo que abarca la noción de cohesión mediante componentes y subcomponentes<sup>7</sup>. Estos últimos constituyen el punto de equilibrio entre una visión excesivamente abstracta (y genérica) de la CS y una concepción de tipo normativo, que transforma la CS en un modelo cerrado. La segunda razón, más práctica, es que aun cuando existiese una batería de indicadores de cohesión social ampliamente aceptada, muchos gobiernos locales difícilmente tendrían los medios para implementarla.<sup>8</sup> ¿Significa esto renunciar a utilizar indicadores? En absoluto. Pese a ello, afirmamos que la selección de indicadores no es una operación que pueda hacerse en

abstracto, sino en estrecha relación con las características propias de cada política y los actores involucrados.

A modo de ilustración, una vez asumido como posible subcomponente de la CS la «transparencia de las actuaciones de la administración pública», una PPL que actúa en esta dirección, esto es, que se propone objetivos de transparencia de la administración pública, podría por ejemplo establecer los siguientes indicadores para medir sus logros:

/ acceso de la población a los actos administrativos;

/ publicación de informes de avance de las diferentes acciones de la política;

/ debates públicos sobre la puesta en marcha de la política y sus progresos;

/ publicación de la renta de las autoridades de gobierno;

/ etcétera.

Otra PPL podría definir otros indicadores relacionados con el mismo objetivo de transparencia de la administración pública. Lo importante, en cualquier caso, es que los indicadores sean específicos de la política en cuestión, y que sean concertados y compartidos por sus actores principales.<sup>9</sup> Esta guía, por tanto, propone

---

7 Este proceder evita el riesgo de asumir erróneamente que una política únicamente contribuye a la cohesión social si influye en los componentes de la misma. A modo de ejemplo, si aceptáramos que la inclusión social es un componente central de la CS y decidiéramos que este es un nivel apropiado y único para vincular los efectos de una PPL con la CS, no sería muy difícil concluir que una PPL está vinculada con objetivos de CS. El riesgo de dicho proceder es acabar vinculando erróneamente todas las PPL con la CS.

8 Cabe advertir que, desde un punto de vista metodológico, la propuesta de esta guía es una vía alternativa de aproximación a los aportes a la cohesión social, ajustada a las limitaciones existentes para seguir otras vías.

---

9 Por cierto, esta opción restringe las posibilidades de comparar los aportes a la cohesión social de diferentes políticas, ya que cada una se mide con distintos indicadores.



---

que en cada caso de PPL sean sus actores, a partir de los significados que atribuyen a los componentes y subcomponentes de la CS, los que fijen los indicadores que consideren más apropiados<sup>10</sup> para medir sus progresos desde una perspectiva de la CS.

---

10 Un riesgo de este procedimiento es que la elaboración de indicadores quede condicionada por la voluntad de certificar la más alta convergencia entre la política y los componentes y subcomponentes de la cohesión social.



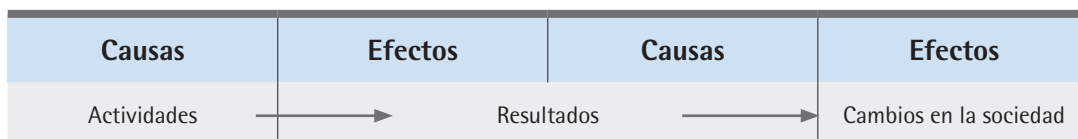
## 2. Reconstrucción de la lógica de una política pública local

La comprensión de la lógica de una política permite diferenciar claramente lo que una política pretende alcanzar (sus efectos) y la estrategia diseñada para alcanzarlo, es decir, medios y fines. Los medios, de más está decirlo, cumplen una función instrumental, actúan como causas llamadas a producir efectos.

La lógica de una política reside precisamente en las relaciones causales que se espera desencadenar para producir los cambios deseados (efectos). Estas secuencias causa-efecto reflejan la estrategia asumida por una política. Para expresarlo de otra forma, cualquier política (al igual que un proyecto) se basa en una previsión o hipótesis de

que ocurrirán algunos hechos positivos (efectos) como consecuencia directa de las actuaciones desarrolladas (causas). El razonamiento se despliega del siguiente modo: al realizarse las actividades decididas se obtendrán determinados resultados que, en su conjunto, llevarán a la consecución de los objetivos propuestos.<sup>11</sup> Se trata, pues, de una previsión, no de una certeza, toda vez que en el proceso de implementación acontecerán hechos que obligarán a introducir ajustes. El análisis de una política en marcha o implementada, por tanto, se detendrá a examinar los resultados obtenidos y cómo se ha llegado a ellos.

Tabla 1. Esquema básico de las secuencias causa-efecto



<sup>11</sup> Por poner un ejemplo, cuando en 2008 la Provincia de Santa Fe (Argentina) inició una política de regionalización, asumía (hipótesis) que al reorganizar el territorio en cinco regiones y establecer una nueva forma de gobernar (causas), lograría (efectos): (a) instituir una mayor proximidad entre Estado y ciudadanía; (b) integrar territorios anteriormente desconectados, y (c) equilibrar las capacidades del Estado en toda la provincia. La nueva forma de gobernar se resume en la tríada descentralización, planificación estratégica y participación ciudadana y concertación. Por supuesto, las relaciones causas-efectos no deben ser entendidas de forma mecanicista. Fuera de todo determinismo, lo que una política propone es una relación de tipo probabilista.

Reconstruir la lógica de una política, en conclusión, significa ordenar los diferentes elementos que la componen asignándoles el rol que desempeñan en la secuencia causas-efectos sobre la que se fundamenta su estrategia.

Para entender este concepto, veamos brevemente un ejemplo tomado de un documento de la OCO sobre una política del Gobierno de Santa Rosa de Copán (Honduras) apoyada por el Programa URB-AL III en el marco del proyecto UNE. Este documento formula oportunamente

la siguiente hipótesis de secuencias causas-efectos (en el diseño de la política):

/ se fortalece el sistema de servicios que pretenden dar una respuesta a las situaciones de desigualdad y exclusión a través de algunas acciones instrumentadas por la política local;

/ el sistema de servicios –fortalecido a través de las acciones mencionadas– contribuye a la igualdad de oportunidades y a la inclusión social puesto que estos servicios pretenden dar una respuesta a las situaciones de desigualdad y exclusión.

La tabla siguiente pone al descubierto cierta debilidad del nexo causa-efecto

entre las acciones previstas (foro, campaña, etc.) y el fortalecimiento del sistema de servicios. Ello demuestra que, en cualquier caso, la reconstrucción de la lógica de una política es altamente recomendable para controlar la coherencia y consistencia del diseño de una política, aun al margen de nuestro discurso sobre la identificación de los aportes a la CS. Muchas veces, en efecto, una política (un plan, un programa, etc.) se apoya en supuestos implícitos o sobre cuya eficacia no existen de antemano suficientes evidencias empíricas. Estos supuestos guardan relación, justamente, con la función de agente causal que desempeñan los diferentes componentes de una política. En el ejemplo recién considerado:

Acciones (causas de)	Efecto y, al mismo tiempo, causa de	Efecto y, al mismo tiempo, causa de	Efecto
Foro «Fomento al Desarrollo del Espíritu Emprendedor», con el propósito de sensibilizar a jóvenes sobre la cultura emprendedora y motivarlos sobre el desarrollo de un espíritu emprendedor.	Fortalecimiento del sistema de servicios.	Respuesta eficaz del sistema de servicios a las situaciones de desigualdad y exclusión.	Mejora de la igualdad y la inclusión social.
Jornada de Formación «Desarrollo Sostenible Local y Agenda Local 21» para técnicos y regidores de la municipalidad, ADELSAR, docentes del CUROC e integrantes de las Comisiones Ciudadanas y Sociedad Civil.			
Campaña de difusión dirigida a la población en general para incentivar a hombres y mujeres que se proyectan como futuros emprendedores.			
Conferencia sobre «Principios y Valores en los Negocios» con el acompañamiento de [...]			
Otros.			

Tabla 2. Lógica de la política del Gobierno de Santa Rosa de Copán

---

/ ¿Por qué se han decidido las acciones mencionadas en la tabla 2 (y no otras) para fortalecer el sistema de servicios?

/ ¿Son suficientes estas acciones para fortalecer el sistema de servicios? (Ya hemos visto que se puede dudar de ello.)

/ Aun dando por supuesto que estas acciones sean suficientes para fortalecer los servicios, ¿cómo podemos estar seguros de que los servicios empezarán a dar respuestas más eficaces a las situaciones de desigualdad y exclusión?

Estas preguntas son indispensables. Sería improcedente limitarse al análisis de las acciones e inferir que ocasionarán un progreso de las condiciones de igualdad de oportunidades e inclusión social por su valor intrínsecamente positivo, es decir, por tratarse de «buenas acciones», que adoptan una perspectiva políticamente correcta (son acciones participativas, interculturales, etc.). Desde el punto de vista evaluativo, la cuestión que interesa saber es si las acciones han causado el fortalecimiento del sistema de servicios y si este sistema —una vez fortalecido— ha conducido realmente a una reversión de las situaciones de desigualdad y exclusión social (o sea, si dicho cambio, en caso de verificarse, es atribuible total o parcialmente al fortalecimiento de los servicios gracias a la PPL implementada por el proyecto).

A continuación ilustraremos el procedimiento para reconstruir la lógica de una política a partir de un caso

simulado. Adelantamos que el ejemplo que exponemos a continuación nos servirá también cuando abordaremos la identificación y análisis de los efectos de una PPL desde la perspectiva de los componentes y subcomponentes de la CS.

La municipalidad ficticia de Siete Saltos estableció un convenio con la asociación Tamara, ganadora de la licitación correspondiente, para ofrecer protección a mujeres víctimas de violencia. La medida se inscribe el plan nacional «Igualdad de derechos, oportunidades y disminución de las brechas de género». Los objetivos de este plan, asumidos como propios por el gobierno local, son:

1/ reducir la violencia basada en el género, especialmente la violencia en el interior de la familia;

2/ brindar acogida, protección y atención psicológica y jurídica a las mujeres víctimas de violencia;

3/ prevenir la violencia, en particular la violencia intrafamiliar, transformando los patrones culturales arraiguen los que se arraiga;

4/ diseñar nuevos modelos de atención y protección para mejorar la intervención en violencia intrafamiliar;

5/ promover, realizar y potenciar las redes locales con la participación de todos los actores que intervienen en el fenómeno de la violencia contra las mujeres (servicio de salud, tribunal de menores, escuela, asociaciones, etc.).

---

Las actuaciones desarrolladas en el ámbito local son las siguientes:

- a) ampliación de los horarios y del personal del Centro de Atención (telefónica, ya existente en el municipio, a cargo de la asociación Tamara);
- b) creación y puesta en funcionamiento (mediante convenio con la misma asociación) de una Casa de Acogida de mujeres víctimas de violencia para proteger su integridad física y las de sus hijos (residencia temporal de hasta 7 personas, incluidos hijos) y recibir las primeras atenciones en el ámbito psicosocial; se ha incorporado también una psicoanalista de la universidad, que ofrece gratuitamente sus prestaciones una vez a la semana;
- c) derivación de casos de maltratos, abusos sexuales y otras formas de violencia física y psicológica y/o emocional al servicio sanitario local, mediante convenio con el Ministerio de Salud;
- d) asesoría, acompañamiento y patrocinio legal por abogadas de la asociación y del Servicio Nacional de la Mujer;
- e) creación de la red municipal anti-violencia, integrada por instituciones públicas y de la sociedad civil;
- f) diseño e implementación, por parte de una comisión de la red, de una campaña de sensibilización comunitaria sobre la violencia doméstica y las formas de prevención;
- g) mapeo de los recursos institucionales y sociales presentes en el territorio para atender a las mujeres víctimas de violencia;
- h) realización del primer curso de formación de docentes de escuelas primarias y educadoras de salas cunas y jardines infantiles sobre erradicación de la violencia intrafamiliar y detección de síntomas;
- i) producción de una propuesta de revisión de las normas y protocolo clínico para la atención en servicios de urgencia de personas víctimas de violencia sexual;
- j) capacitación laboral (plan piloto) para mujeres víctimas de violencia en convenio con la oficina municipal de intermediación laboral y prestaciones económicas a las empresas que las contraten;
- k) otras.

La política de la municipalidad de Siete Saltos, gestionada por la asociación Tamara, ha sido objeto de evaluaciones periódicas externas, realizadas por una universidad de la capital del país. Los resultados de este ejercicio evaluativo han sido ampliamente difundidos entre la población, tanto a través de cuñas radiofónicas como en la campaña de sensibilización mencionada arriba. Asimismo, la evaluación ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar las medidas de prevención de la violencia doméstica. Esto ha llevado la municipalidad a la decisión de abrir un

nuevo servicio, complementario a los anteriores, de mediación y conciliación de conflictos familiares, confiando su gestión a la asociación Tamara y a tres grupos parroquiales que ya operaban en el territorio. El Departamento de Salud Municipal ha brindado los protocolos de atención y los estándares de calidad del servicio.

Cabe señalar que al cabo de dos años de implementación de la medida política aparecieron en la prensa local dos artículos en los que se insinuaba la sospecha de que el alcalde pudiera haber favorecido a determinadas personas vinculadas a su partido político. Dos miembros de la asociación Tamara, denunciaba la prensa, estaban estrechamente comprometidos con la campaña electoral para la reelección del alcalde. Ante esta situación, el alcalde mandó publicar el procedimiento de asignación de los servicios y los datos de gestión de los mismos (financieros

y técnicos); instituyó también una comisión de verificación compuesta por representantes de los diferentes partidos políticos y actores de la sociedad civil (sugeridos por el Consejo Municipal). Esta comisión, además de comprobar la ausencia de malversaciones y otras irregularidades, propuso que los diferentes candidatos a la elección de las nuevas autoridades municipales se pronunciaran respecto de la continuidad de los servicios y la política de protección de mujeres víctimas de violencia.

Esta información es suficiente para revisar la lógica de la medida política, es decir, sus hipótesis de relaciones causas-efectos. Lo que corresponde hacer, en tal sentido, es diferenciar las causas de los efectos, determinar cuáles son los fines y cuáles los medios, sin confundirlos. Muchas veces, como en el caso de nuestro ejemplo, puede verificarse que un documento que describe la política no separa claramente los medios de los

Tabla 3. Clasificación de los objetivos declarados según la función que cumplen

Fines	Medios
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducir la violencia basada en el género, especialmente en el interior de la familia.</li> <li>2. Brindar acogida, protección y atención psicológica y jurídica a las mujeres víctimas de violencia.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar nuevos modelos de atención y protección para mejorar la intervención en violencia intrafamiliar.</li> <li>2. Promover, realizar y potenciar las redes locales con la participación de todos los actores que intervienen en el fenómeno de la violencia a las mujeres (servicio de salud, tribunal de menores, escuela, asociaciones, etc.).</li> <li>3. Prevenir la violencia, en particular la violencia intrafamiliar, transformando los patrones culturales arraigados que se arraigan.</li> </ol>

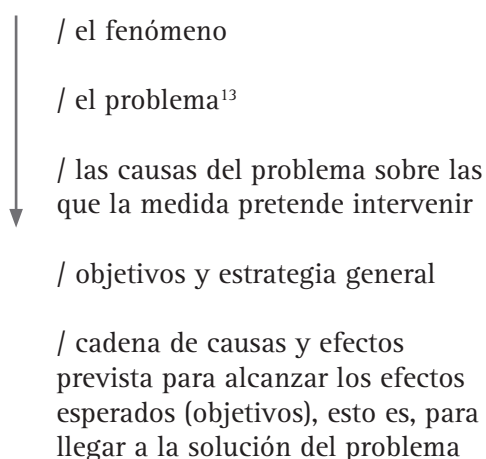
---

fines (causas y efectos): todos aparecen formulados como objetivos.

Retomando el cuadro de los cinco objetivos anotados arriba, clasifiquémoslos ahora bajo este criterio: Como se puede observar, dos objetivos están clara y directamente encaminados a producir cambios que deberían traducirse en beneficios para las mujeres. Los otros tres, en cambio, conforman un grupo de objetivos intermedios, de carácter más instrumental. Son herramientas. Su contribución es más indirecta.

Esta primera aproximación a la lógica de la política nos ha permitido identificar los verdaderos efectos esperados. Profundicemos ahora en el análisis apoyándonos en el texto presentado arriba (y en algo de intuición). La tarea que nos proponemos es ordenar los elementos esenciales de la medida política, reconstruyendo todas las relaciones causa-efecto planteadas. Conviene empezar por el problema en el que esta política local pretende incidir, puesto que cualquier decisión política arranca de un problema que el actor gubernamental ha emplazado en su agenda. Este problema obedece a diferentes causas y, generalmente, una política selecciona entre las diferentes causas las que son prioritarias o más accesibles.<sup>12</sup> Seguiremos, por tanto, el

siguiente recorrido para explorar en detalle la lógica de la política asumida aquí como ejemplo:



---

12 Por la escasez de medios disponibles, por ejemplo, una política puede decidir concentrarse solamente en algunas de las causas del problema en cuestión.

---

13 El problema con el que se enfrenta una política corresponde a un fenómeno social que se considera problemático. Dicho de otra forma, un fenómeno social se convierte en un problema de relevancia política solo cuando se le asigna este significado, o sea, si se asume como un problema del que la política tiene que hacerse cargo.



Tabla 4

<p><b>El fenómeno</b></p>	<p>En el territorio son bastante frecuentes los episodios de violencia contra las mujeres, en particular en el seno de los hogares y a manos de familiares. La mayoría de los actos de violencia quedan impunes, ya que no son denunciados. Los servicios existentes son muy pocos, fragmentarios e ineficientes.</p>
<p><b>El problema</b></p>	<p>La violencia de las que son víctimas las mujeres se asume como problema «público» porque se le atribuye un valor negativo a partir del reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. La condición de la mujer víctima de violencia, desde este juicio de valor, perjudica seriamente su libertad e integridad personal. Tiene asimismo graves consecuencias sociales en términos de exclusión de una parte de la población.</p> <p>El problema puede ser formulado de la siguiente manera:</p> <p>/ Es inaceptable<sup>14</sup> la alta incidencia de episodios de violencia contra las mujeres (que ocurren sobre todo en el interior de los hogares y a manos de familiares); asimismo, es intolerable la condición de indefensión en que se encuentran las víctimas de la violencia, cuya integridad física, psíquica y sexual se ve vulnerada.</p>
<p><b>Las causas del problema (causas seleccionadas por los agentes decisorios de la medida política)</b></p>	<p>Podemos identificar las dos causas del problema sobre las que la medida política pretende intervenir desprendiéndolas de sus objetivos y actuaciones. (Al examinar una política, cuando la documentación oficial sobre ella no expresa claramente las causas seleccionadas, hay que deducirlas a través de la lectura de esa documentación). Siguiendo este procedimiento, podemos destacar los siguientes hallazgos:</p> <p>1.<sup>a</sup> causa: falta de servicios de asistencia y protección de las víctimas, lo que genera también un sentimiento de impunidad entre los autores de la violencia.</p> <p>2.<sup>a</sup> causa: patrones culturales que favorecen la reproducción de la violencia contra las mujeres.</p> <p>En otras palabras, las situaciones de violación continúan produciéndose al no ser contrarrestadas eficaz y decididamente por las autoridades públicas (carencia de la acción pública) y porque la mentalidad colectiva las tolera o no las combate (complicidad cultural).</p>



14 Utilizamos el adjetivo «inaceptable», aunque suene redundante e innecesario, para hacer hincapié en el hecho de que un fenómeno se convierte en problema a partir de una valoración negativa del mismo.



<b>Objetivos y estrategia general</b>	<p>Los objetivos están directamente asociados al problema o, para decirlo mejor, a la solución del problema y corresponden a los enunciados que anotamos en la Tabla 3:</p> <p>/ Reducir la violencia basada en el género, especialmente en el interior de la familia; / Brindar acogida, protección y atención psicológica y jurídica a las mujeres víctimas de violencia.</p> <p>Desde el punto de vista estratégico, la política local combina tres elementos.</p> <p><u>En primer lugar</u>, se concentra en la problemática de la violencia intrafamiliar y en las víctimas. Asigna prioridad a <i>la defensa y la protección</i>, es decir, a la necesidad de que las mujeres afectadas cuenten con:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) posibilidad de denunciar su problema, ser escuchadas;</li><li>b) protección física y amparo (también de sus hijos);</li><li>c) apoyo psicológico;</li><li>d) asistencia jurídica y social para poner fin a su situación de agravio (reparación);</li><li>e) ayudas para la inserción o reinserción laboral.</li></ul> <p>La <u>segunda línea</u> central de la estrategia de la política local es la <i>coordinación de los diferentes recursos</i> institucionales y de la sociedad civil, llamados a mancomunar esfuerzos y trabajar de manera ordenada para optimizar los efectos positivos de sus diferentes acciones.</p> <p>Finalmente, <u>el tercer elemento</u> estratégico es la <i>prevención</i> mediante la sensibilización de la comunidad y la capacitación de los agentes públicos en contacto con los niños para detectar situaciones de violencia intrafamiliar.</p>
<b>Cadena de causas y efectos prevista para alcanzar los efectos esperados (solución del problema)</b>	<p>Este es el punto crucial de la reconstrucción de la lógica de la política, como ya señalamos en estas páginas. Se trata de entender cómo pretende actuar (o ha actuado, si se analiza la implementación) la política para conseguir sus objetivos.</p> <p>Para identificar la cadena de causas y efectos de una política cabe recurrir a dos herramientas complementarias:</p> <p>/ Conversaciones dirigidas con sus actores principales y / El análisis de los documentos que la describen.</p> <p>Continuando con nuestro ejemplo, a partir de una lectura de los objetivos y de las actuaciones previstas orientada a averiguar su cometido exacto en la estrategia general de la política local, llegamos a la siguiente reconstrucción:</p> <p><b>1.ª Causa del problema:</b> Falta de servicios de asistencia y protección a las víctimas, lo que genera también un sentimiento de impunidad entre los autores de la violencia.</p> <p>Solución 1: Presencia y efectividad de servicios de asistencia y protección a las víctimas.</p>





Acciones (para lograr la solución):

/ Diseñar e implementar un plan de mejora de los servicios brindados por el Centro de Atención —ampliado con la casa de acogida— en materia de protección y denuncia. Con ello se espera convertir esta medida en un factor de prevención que se traduzca en que muchos hombres desistan de amedrentar o golpear a sus esposas al constatar que sus actos pueden ser denunciados, y de hecho lo están siendo;

/ Diseñar e implementar un plan de mejora del servicio de atención sanitaria de las víctimas. Con ello se espera que las mujeres se sientan amparadas, protegidas, y no dejen de asistir a los servicios.

/ Adoptar e implementar nuevas normas y un protocolo para la atención en servicios de urgencia de víctimas de violencia sexual. Con ello se espera una mejora de la efectividad de los servicios;

/ Capacitar a educadoras y profesores en el reconocimiento, manejo y derivación de situaciones asociadas con la violencia. Con ello se espera aumentar la capacidad de vigilancia social de los episodios de violencia.

Solución 2: Las víctimas rescatan su integridad física, psicológica y sexual.

Acciones (para lograr la solución):

/ Crear gabinetes interdisciplinarios que trabajen conjuntamente con las víctimas en el proceso de recuperación de su autoestima, su deseo de vivir en condiciones de normalidad, y su confianza en relación con el desarrollo de los hijos;

/ Denunciar y perseguir a los agresores (gracias a la ayuda de las abogadas de la asociación y del Servicio Nacional de la Mujer). Con ello se espera que se ponga un dique a la impunidad, se detenga significativamente el fenómeno de la violencia y se les brinde la serenidad suficiente como para emprender un nuevo proyecto de vida

Solución 3: Recuperación de la autonomía social (laboral) de las mujeres víctimas de violencia.

Acciones (para lograr la solución):

/ Incentivar la formación de las víctimas, darles un lugar privilegiado en la intermediación laboral gestionada por las oficinas municipales, y ofrecer incentivos a las empresas para promover su contratación. Con ello se espera que las mujeres vuelvan al trabajo o incluso que se inserten por primera vez en el mundo laboral, incorporándose también en el sistema de Seguridad Social.

**2.ª Causa del problema:** Los patrones de género en el entorno familiar-comunitario favorecen la connivencia y la reproducción de la violencia contra las mujeres.

Solución 4: Cambios incipientes en los estilos relacionales entre hombres y mujeres, y entre padres e hijas, hacia un mayor diálogo y cooperación.

Acciones (para lograr la solución):

/ Organizar una campaña de sensibilización por parte de la red municipal anti-violencia que trabaje en estrecho vínculo con los agentes educativos capacitados en esta materia. Con ello se espera hacer mella en la indiferencia y en la conciencia social a fin de incentivar que la propia comunidad empiece a cuestionar la discriminación y la brutalidad que afectan a muchas mujeres.

Como se habrá notado, hemos caracterizado las acciones previstas para atacar las causas de los problemas enfatizando su incidencia positiva. Se trata de una suposición lógica, puesto que precisamente la previsión de esta incidencia positiva justifica su

aplicación, o sea, la base subyacente de la argumentación de la medida política. Identificados y ordenados los diferentes elementos de la medida política con arreglo a la función que cumplen, podemos ahora esquematizar la lógica de esa medida de la siguiente forma:

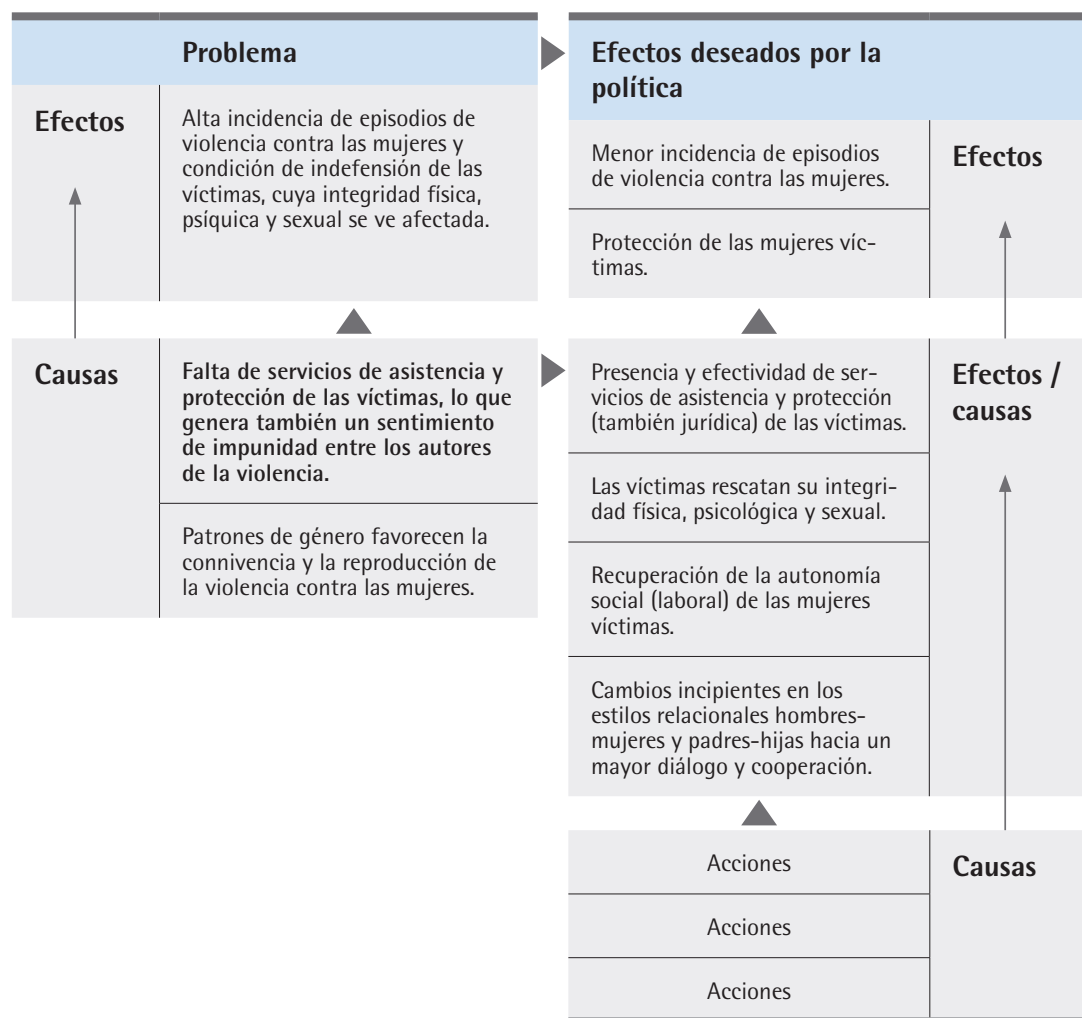


Tabla 5. Representación de la lógica de la política

---

Los dos efectos deseados (arriba a la derecha) representan las soluciones de los problemas (arriba a la izquierda). Expresan en positivo lo que los problemas enuncian en negativo. Para conseguir los dos efectos deseados, la medida política apunta a cuatro soluciones o resultados (abajo a la derecha). En este sentido, los cuatro resultados operan como causas de los dos efectos deseados. Estos resultados, asimismo, constituyen las soluciones de las dos causas (abajo a la izquierda) de los problemas. En términos discursivos, la lógica de la medida política se puede consignar del siguiente modo:

Si la medida política logra cuatro resultados (efectos esperados de sus acciones), o sea:

- 1/ Presencia y efectividad de servicios de asistencia y protección de las víctimas.
- 2/ Las víctimas rescatan su integridad física, psicológica y sexual.
- 3/ Recuperación de la autonomía social (laboral) de las mujeres víctimas.
- 4/ Cambios incipientes en los estilos relacionales hombres-mujeres y padres-hijas.

habrá dado respuesta a las dos causas (del problema que pretende atacar), o sea:

- 1/ Falta de servicios de asistencia y protección.
- 2/ Patrones de género concurren en la reproducción...

y, de esta manera, habrá solucionado el problema de la

/ Alta incidencia de episodios de violencia... y condición de indefensión...

es decir, habrá conseguido los dos efectos esperados:<sup>15</sup>

- 1/ Menor incidencia de episodios de violencia contra las mujeres.
- 2/ Condición de protección a las víctimas.

---

15 Cabe recordar que estos dos efectos corresponden a los dos objetivos o fines previamente identificados (ver Tabla 3): 1. reducir la violencia basada en el género, especialmente en el interior de la familia; 2. brindar acogida, protección y atención psicológica y jurídica a las mujeres víctimas de violencia.



---

### 3. Determinación de un marco de referencia sobre cohesión social

Como señalamos arriba, para explorar cómo se posicionan las políticas públicas locales desde la perspectiva de la cohesión social se requiere, ante todo, una conceptualización de la misma. La noción de cohesión social, sin embargo, es compleja y polisémica. De ahí la necesidad de remitirse a sus componentes o dimensiones constitutivas, analizándolos luego para hallar los subcomponentes que se puedan convertir en puntos de referencia más concretos.

#### 3.1. Definición de los componentes esenciales de la cohesión social

En este punto, una pregunta que puede surgir de forma espontánea es: ¿En función de qué criterios se escogen ciertos componentes y subcomponentes, y no otros? Los componentes y subcomponentes que se exponen aquí han sido identificados a través de un largo proceso de reflexión colectiva desarrollado en el marco del programa URB-AL III, con el apoyo de expertos internos y externos de la OCO y por algunos proyectos. Este proceso condujo inicialmente a seleccionar cinco componentes de la cohesión social, esto es: 1) igualdad de oportunidades e inclusión social; 2) pertenencia; 3) reconocimiento; 4) legitimidad; 5) participación. Los cinco componentes correspondían a las referencias conceptuales sobre las que se cimienta el Documento Base del Programa URB-AL III y que encuentran su mejor síntesis en la siguiente definición:<sup>16</sup> «Una comunidad

socialmente cohesionada –cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional– supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce en plenitud».

A partir de este encuadre, durante el desarrollo del Programa URB-AL III se diseñó una metodología para detectar aportaciones a la cohesión social de las políticas públicas implementadas en territorios latinoamericanos donde se llevaron a cabo acciones en el marco del Programa. El ejercicio de aplicación de dicha metodología se llevó a cabo entre actores de las propias políticas, técnicos de la OCO y algunos expertos externos. Los resultados de la aplicación permitieron también refinar la instrumentación conceptual y arrojaron las siguientes conclusiones principales:

---

16 Véase *Documento Base del Programa URB-AL III*, Oficina de Coordinación y Orientación, pp.10 y 11; la cita está tomada de Federación Española de Municipios y Provincias, *Cohesión Social: ¿qué definición? Acción local y nacional*, ponencia presentada en el 1.er Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, París, 29 y 30 de noviembre de 2007. Ver <http://www.forum-localgovts-uealc.org>

/ Los cinco componentes deben estar jerarquizados, ya que no tienen el mismo peso relativo, esto es, la misma importancia, desde la perspectiva de la cohesión social: algunos de ellos bien podrían representar una articulación de otros componentes, por lo cual resultaría difícil establecer fronteras entre ellos debido a su estrecha interdependencia;

/ La «participación» es una estrategia política que puede ser asumida como medio y como fin; es una dimensión operativa de carácter transversal que cruza todo el quehacer de una política, más allá de sus objetivos específicos;

/ La cohesión social, considerada desde un ideal de sociedad (cohesionada), también guarda relación con el bajo nivel de conflictividad en una comunidad o con el adecuado manejo

de sus conflictos internos (tensiones y diferencias ideológicas, religiosas, etc.), a fin de encauzarlos democráticamente y mantenerlos en un nivel tolerable.

Sumado a lo anterior, algunos aportes de expertos externos al programa URBAL III llevaron a conclusiones similares, aconsejando una revisión del marco de los cinco componentes. En esta línea, la propuesta de esta guía es articular la cohesión social en tres componentes principales:

El primer componente (igualdad de oportunidades e inclusión social) guarda relación con las diferencias existentes en el cuerpo social debido a las cuales hay personas y grupos que no acceden a (y/o no disfrutan de) los mismos bienes y oportunidades disponibles para otras personas y grupos. Estamos hablando,

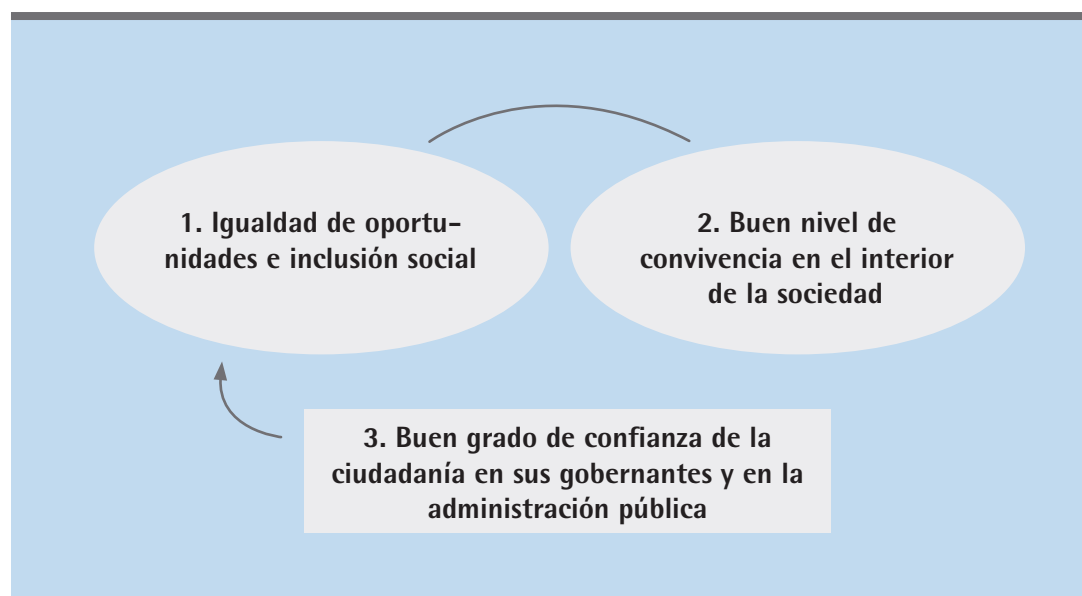


Figura 3



---

por tanto, de la existencia de condiciones de desigualdad y exclusión social, así como de diferencias económicas y en materia de ejercicio y goce de los derechos consagrados universalmente por los textos constitucionales. Cuando estas diferencias son leves y la sociedad y el Estado intervienen para eliminar las barreras que impiden la igualdad de oportunidades para todos y la inclusión de grupos excluidos, se puede decir que se está avanzando hacia mayores niveles de cohesión social.

El segundo componente (buen nivel de convivencia en el interior de la sociedad) hace referencia a la capacidad de convivencia, ajustada al derecho, de ciudadanos y ciudadanas con ideas, ideologías, valores, creencias religiosas, estilos de vida y visiones de futuro diferentes. Dicha capacidad se ubica en algún punto de un amplio espectro entre las guerras civiles (máximo grado de conflicto) y los reinos de la utopía, en los que rige la armonía y todo está perfectamente determinado (máximo grado de concordia). Puesto que las tensiones y los conflictos son normales en cualquier sociedad y en todo momento histórico, el primer extremo debe evitarse a toda costa, en tanto que el segundo es irrealizable. Una sociedad mantiene o avanza hacia mayores niveles de cohesión social cuando sabe encauzar sus conflictos logrando que no degeneren en violencia y divisiones insalvables. Aspectos esenciales de este componente son el reconocimiento del «otro» y el sentimiento de pertenencia, es decir, el despliegue de un sentido de «conectividad social», en cuyo marco

los ciudadanos comparten valores y compromisos básicos.

El tercer componente (buen grado de confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y en la administración pública) tiene carácter transversal y puede considerarse una suerte de condición para que los ciudadanos manejen sus existencias con cierto grado de tranquilidad. En sociedades cada vez más complejas como las actuales, las relaciones entre administrados y administradores se asemejan a una relación entre partes y contrapartes. Los ciudadanos saben que el voto popular no equivale al control de la gestión pública. Por otra parte, la demanda ciudadana de que la gestión pública cumpla con altos estándares de equidad, honestidad y transparencia lleva a que la población esté cada vez menos dispuesta a delegar en sus administradores todas las decisiones que atañen a la vida colectiva. Una sociedad cohesionada o que mejora la cohesión social, en este sentido, es también aquella en la que no cunde la desconfianza y el desencanto, donde no hay divorcio entre ciudadanos, clase política y administradores públicos sino, al contrario, un buen balance entre ciudadanía activa, delegación y control ciudadano e intenciones y actuaciones de los representantes y de las instituciones públicas. La cohesión social depende en gran medida de la legitimidad de las instituciones, y se ve amenazada cuando estas no son representativas. Asimismo, supone la amplia implicación de los ciudadanos en las cuestiones públicas (que en este enfoque no solo son las gubernamentales), su participación tanto

---

en los procesos de toma de decisión como en la gestión y control de las actuaciones.

Como se habrá notado, al esbozar algunos elementos centrales de los tres componentes (que se profundizarán a continuación), hemos introducido expresiones como «buen», «grado», «nivel», etc. Esto significa que no existe una regla dogmática o universal para determinar cuándo una sociedad puede considerarse cohesionada. Se trata de medidas relativas: cada sociedad debe determinar por su cuenta, según sus parámetros, pautas, condiciones y posibilidades, la entidad real de estas medidas.

### **3.2. Articulación de los componentes en subcomponentes**

Se ha afirmado antes que la noción de cohesión social encierra una pluralidad de significados, de ahí la necesidad de aislar los componentes que consideramos constitutivos de la cohesión social. Sin embargo, dado que estos componentes también son bastante abstractos, es preciso identificar sus posibles subcomponentes. Estos ofrecen definiciones más operativas de los

componentes que, al tiempo que captan su esencia, también permiten operar en un nivel más bajo de abstracción. En otras palabras, en lugar de trabajar con conceptos intangibles como, por ejemplo, igualdad o inclusión, conviene hacer referencia a hechos y fenómenos, observables en la realidad, que también posean una parte medular del significado de esos conceptos. Estos componentes y subcomponentes se pueden trabajar simultáneamente o por separado, puesto que cada uno tiene un alto peso específico en las condiciones de cohesión social.

A continuación ofreceremos a modo de ejemplo algunos subcomponentes de los tres componentes propuestos. Lo más apropiado en este tema es que los actores claves de una política pública (agentes decisorios, funcionarios, *stakeholders*, etc.) consensúen entre ellos, en cada caso, las características esenciales de los componentes de la política que están diseñando o que pretenden analizar desde la perspectiva de su contribución a la cohesión social. Con el fin de facilitar la sucesiva tarea de identificar los nexos de las políticas con los subcomponentes, formularemos los subcomponentes ya en términos de retos o acciones de las políticas.

Componente «Igualdad de oportunidades e inclusión social»

Componente	Subcomponentes <sup>17</sup>
<p>Tal vez sea el más usualmente asociado a la cohesión social. La igualdad de oportunidades y la inclusión social son conceptos estrechamente interrelacionados, toda vez que la desigualdad de las oportunidades se erige en un impedimento para reducir la exclusión social.</p> <p>La inclusión alude tanto a un estatus o circunstancia como a un proceso (se puede pasar de ser excluido a ser incluido, y viceversa). Como es sabido, si bien las Constituciones y las leyes consagran una igualdad formal entre todos los ciudadanos, en la práctica existe una desigualdad real que afecta a diversos sectores de la población. Las dificultades de ascenso social que encuentran los hijos de familias pobres evidencian estas condiciones de desigualdad, lo mismo que las diferencias salariales entre hombres y mujeres, por poner algunos ejemplos. La exclusión no está relacionada solamente con la precariedad económica, sino que se manifiesta en los obstáculos que encuentra una persona o un grupo para participar de la vida económica, social, política y cultural de una sociedad. Simétricamente, la inclusión social puede ser definida como aquella situación en la que todos los ciudadanos cuentan efectivamente con la posibilidad de participar plenamente en la vida social, económica, política y cultural. Desde el punto de vista de la sociedad y del Estado, esto se traduce en la responsabilidad de asegurar a todas las personas ciertos bienes y condiciones de vida digna para que puedan decidir y desarrollar un proyecto de existencia coherente con sus valores y preferencias.</p> <p>Puesto que las sociedades son cuerpos dinámicos o cambiantes, y diferenciados en su interior, existen limitaciones de dos tipos para garantizar o mantener la inclusión:</p>	<p>La política pública local:</p> <p>1.1. Realiza acciones para asegurar que toda la población puede acceder a las prestaciones sociales correspondientes a derechos básicos, en particular en los siguientes campos:</p> <p>/ Renta (asegurar de ingresos suficientes —a través de medidas que aumentan la ocupación o vía prestaciones económicas— para cubrir necesidades básicas y no caer o quedar en condiciones de pobreza y privación según estándares nacionales);</p> <p>/ Trabajo (cobertura ante situaciones de desempleo, respeto de los derechos laborales, promoción del acceso al empleo, cobertura de pensiones);</p> <p>/ Salud y protección social (acceso a los servicios básicos, protección ante situaciones de enfermedad, invalidez y discapacidad transitoria o permanente, etc.);</p>



17 Como se observa, los subcomponentes cubren una amplia gama de intervenciones y situaciones. Los sistemas de protección social, en su doble vertiente contributiva y no contributiva, están definidos a nivel nacional, y las prestaciones previstas casi siempre dependen de instituciones nacionales. Sin embargo, los gobiernos locales cuentan con espacios más o menos amplios de acción tanto para atacar las situaciones de exclusión como para prevenir o paliar la vulnerabilidad. Además, gestionan en sus territorios políticas y planes o programas

nacionales y se articulan con los otros niveles de gobierno para llevar a cabo sus políticas. Por último, varios servicios (escuelas, puestos de salud, programas de transferencias condicionadas, entre otros) se brindan en el ámbito local, con la participación del sector público y del privado. Sumado a lo anterior, pese a las restricciones más o menos extensas a que está sometido un gobierno local, es fácil constatar que, por lo general, las políticas públicas locales inciden en todos los campos de los subcomponentes mencionados arriba.



<p>/ La primera se refiere a deficiencias del sistema social que entorpecen el ejercicio de los derechos (por ejemplo, un sistema educativo discriminador, un sistema sanitario que no atiende a toda la población, etc.). Se trata de las brechas o condiciones de desigualdad que incluso se transmiten de una generación a otra, hasta convertirse en carencias estructurales que afectan en mayor grado a los grupos de población que tienen menores recursos bien para exigir que se respeten sus derechos, bien para procurarse una condición de bienestar por sus propios medios (periferias urbanas marginales, territorios rurales abandonados, minorías étnicas discriminadas, etc.);</p> <p>/ La segunda limitación obedece a la incidencia de eventos desfavorables a lo largo de la vida que merman la autonomía personal y/o aumentan las dificultades, pudiendo conducir a la exclusión social (el desempleo, la vejez, la discapacidad, la enfermedad, etc.).</p> <p>Una sociedad inclusiva no pretende que todos sean iguales, o sea, no quiere homologar la ciudadanía a unos patrones preestablecidos. Su ideal y norma es que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan las mismas oportunidades de desarrollo. Y vela para que las disparidades entre las personas y los grupos no superen un umbral determinado, socorriendo a los más vulnerables. De este modo, por un lado se preocupa de abatir las barreras estructurales que desencadenan la exclusión, mientras que por otro crea sistemas de servicios y prestaciones para que toda la ciudadanía cuente con la protección necesaria ante la presencia de las circunstancias que entrañan un riesgo de exclusión. El propósito de los sistemas de protección es neutralizar (y/o amparar a las personas de) la incidencia negativa de las condiciones de desventaja, con mayor énfasis en los sectores marginales para los cuales el riesgo de exclusión social es mayor (personas desempleadas, inmigrantes, familias monoparentales, jóvenes y adultos con un bajo capital formativo, etc.). Una de sus características estriba en promover el apoyo a personas y grupos para que puedan adquirir o recobrar la máxima autonomía posible.</p> <p>En conjunto, los elementos fundamentales que destacan desde la perspectiva de la cohesión social son el universalismo (asegurar el acceso y el disfrute...) y la priorización (acciones para eliminar las condiciones de exclusión de personas y grupos específicos).</p>	<p>/ Educación (acceso a la educación obligatoria, promoción de la permanencia en el sistema educativo y lucha contra el abandono escolar);</p> <p>/ Seguridad (protección, acceso efectivo a la justicia);</p> <p>/ Vivienda (condiciones de vivienda dignas en términos de calidad y espacio);</p> <p>/ Ambiente sano y limpio.</p> <p>1.2 Realiza acciones para la eliminación de las condiciones de exclusión de personas y grupos específicos, tales como:</p> <p>/ Familias pobres;</p> <p>/ Grupos discriminados (minorías étnicas, inmigrantes, discapacitados, etc.);</p> <p>/ Territorios rezagados o con menor grado de desarrollo.</p>
---	--

Componente «Buen nivel de convivencia en el interior de la sociedad»

Componente	Subcomponentes
<p>El ideal de cohesión social no postula la ausencia de conflictos, sino la existencia de reglas que se acatan y de instituciones que permiten su canalización y su manejo democrático. Desde la perspectiva de la cohesión social, la comunidad deseable es aquella cuyos conflictos y contrastes sean contrarrestados de manera apropiada. Esto implica una comunidad que posea sistemas eficaces de justicia, capaces de dirimir rápidamente y conceder sin parcialidad la razón a quienes la tienen y un sistema institucional que sepa enfrentar las divergencias ideológicas u otro tipo de diferencias para evitar que se conviertan en rupturas insanables.</p> <p>La justicia asegura la igualdad en el trato y el respeto de los derechos; el manejo democrático de las diferencias garantiza que personas y grupos puedan desarrollar sus pensamientos y vivir según sus preferencias y adscripciones (políticas, religiosas, culturales, identitarias, asociativas, etc.), sin verse discriminados. Los ciudadanos que perciben que los otros los aceptan y reconocen contribuyen a la cohesión social. Lo mismo ocurre cuando los ciudadanos se sienten amparados frente a las arbitrariedades.</p> <p>La cohesión se puede definir, precisamente, como la capacidad sostenida de «estar juntos». Para ello, la sociedad debe dotarse de mecanismos que favorezcan en todo momento la primacía de los intereses generales. En el complejo equilibrio entre intereses generales e intereses individuales y de grupo (de una minoría, de un gremio, de un sector vecinal, etc.), estos últimos por supuesto tienen cabida, con la única limitación de que no afecten los derechos de cada uno de sus miembros y de la sociedad en general.</p> <p>En otras palabras, un buen nivel de convivencia del corpus social es indispensable para preservar la cohesión o mejorarla. Solo en un sistema de esta naturaleza se despliega un sentido de «conectividad social» en cuyo marco los ciudadanos comparten valores y compromisos básicos. En estas condiciones, se desarrolla también un sentimiento de pertenencia que trasciende el núcleo primordial de identificación, para abrazar a una colectividad mayor.</p> <p>Gran parte de las garantías para que la justicia cumpla sus cometidos y las divisiones no degeneren dependen del sistema institucional nacional. Pero los gobiernos y las sociedades locales tienen amplios márgenes de intervención. Además de los mecanismos institucionales propiamente dichos, es imprescindible considerar las estructuras y dinámicas de ámbitos más tradicionales y de fuerte arraigo comunitario que forman el universo del sentido de pertenencia de grupos e individuos: las tradiciones, el barrio, la religión, la adhesión a prácticas y partidos políticos, el sindicato y, de manera más general, los diversos sistemas de afinidad e identificación grupal e identitaria. Se trata de formas asociativas que aseguran lazos y que en muchos casos operan con autonomía frente a las grandes instituciones socializadoras y las políticas gubernamentales.</p>	<p>La política pública local:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 Produce iniciativas que refuerzan la práctica de valores compartidos de la mayoría de la población local, en particular los comportamientos cívicos (respeto de derechos y deberes en la convivencia interpersonal), así como la libertad y seguridad personal.</li> <li>2.2 Promueve una justicia rápida y efectiva en colaboración con las autoridades competentes.</li> <li>2.3 Pone en marcha mecanismos de mediación y conciliación entre sectores ciudadanos en conflicto.</li> <li>2.4 Previene y/o combate las manifestaciones de intolerancia hacia los portadores de identidades privativas (de género, pertenencia étnica, religión, orientación sexual, opiniones políticas, etc.), aplicando acciones afirmativas (trato preferencial) a favor de grupos históricamente víctimas de discriminaciones y fomentando una interacción positiva entre las diferentes expresiones (culturales, étnicas, etc.) que se manifiestan en la comunidad, en un marco común de valores y reglas de convivencia.</li> </ol>

Componente «Buen grado de confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y la administración pública»

Componente	Subcomponentes
<p>Las sociedades contemporáneas, cualquiera sea su escala, están caracterizadas por la función central que cumplen las instituciones públicas en la decisión, regulación y gestión de muchos ámbitos de la vida colectiva, inclusive en los modelos políticos que propugnan la «reducción» del Estado. Por esta razón, se debilita la cohesión interna de una comunidad si los ciudadanos perciben a la clase política y a las instituciones públicas como entidades autorreferenciales, indiferentes o hasta hostiles; y viceversa, se incrementa cuanto mayor es el grado de legitimidad de estas.</p> <p>La legitimidad depende básicamente de dos retos a los que se enfrenta cualquier administración pública (y la «política»): su grado real de autonomía respecto de grupos con amplios recursos de poder y su capacidad de servir a la ciudadanía con eficiencia y eficacia. Gracias a ellas, los objetivos de la acción pública dejan de estar determinados por los cambios de gobierno y la gestión pública no se supedita a la propensión de los gobernantes a perpetuarse en el poder ni se somete a presiones corporativas o de sectores que pugnan por hacer prevalecer sus conveniencias. Por lo mismo, en tal contexto, existen bajos niveles de volatilidad y arbitrariedad en la fijación de los objetivos de la acción pública.</p> <p>Una administración pública que goza de un buen nivel de legitimidad genera políticas públicas locales de «calidad». Estas persiguen explícitamente el bien general, que engloba a la vez las generaciones presentes y las futuras. Estas políticas son estables, es decir, que tienen proyección temporal, y se asientan en una visión estratégica del territorio, además de ser efectivamente viables desde el punto de vista práctico.</p> <p>Una administración pública que goza de un buen nivel de legitimidad busca eficiencia y equidad en la asignación y en el uso de los recursos (muchas veces lo importante no es lo que se gasta, sino cómo se gasta). Complementariamente, precisa instrumentar mecanismos para rendir cuentas y basarse en la transparencia en todas sus actuaciones y en los servicios que brinda, facilitando a la ciudadanía no sólo la información, sino también cierto nivel de control.</p> <p>Una administración pública que goza de un buen nivel de legitimidad lleva a cabo acciones basadas en opciones políticas que gozan de consenso social. Esto no equivale a la «popularidad» de estas opciones. Puesto que el consenso social es inevitablemente el fruto de mediaciones y compromisos, una calidad positiva de la acción pública radica en su capacidad de instituir espacios de participación y mediación en el juego de los diferentes intereses.</p>	<p>La política pública local:</p> <p>3.1 Demuestra capacidad de perseguir el progreso de la comunidad territorial en conjunto, mirando a las generaciones futuras (más que a las próximas elecciones). Con este fin:</p> <p>/ Hace evaluar y da a conocer las actuaciones de gobierno y sus resultados;</p> <p>/ Orienta las actuaciones de gobierno según una visión que concilia las urgencias del corto plazo con una perspectiva de mayor horizonte temporal;</p> <p>/ Adopta decisiones después de haber buscado el mayor consenso posible entre la ciudadanía y los sectores involucrados en las decisiones públicas, evitando los condicionamientos indebidos de intereses particulares y las prácticas clientelares;</p> <p>/ Combate la corrupción y sanciona los comportamientos contrarios al correcto ejercicio de la función pública;</p> <p>/ Implementa mecanismos de transparencia de la acción pública (publicidad y acceso a la información sobre los procedimientos, contenidos y decisiones que se adoptan en el ejercicio de la función pública);</p> <p>/ Rinde cuentas del uso de los recursos presupuestarios y de su distribución;</p> <p>/ Desarrolla una política de mejora permanente de la eficiencia y la eficacia de los servicios, facilitando también el acceso y uso por parte de la ciudadanía.</p>





Una administración pública que goza de un buen nivel de legitimidad fomenta la información y la participación responsables, incentivando el dominio de instrumentos y capacidades propositivas, negociadoras y ejecutivas, sobre todo entre los sectores sociales excluidos. La participación, sin embargo, es un terreno resbaladizo: no todos pueden o quieren participar en todo, no todos están animados por un espíritu democrático ni todos cuentan con los conocimientos necesarios para participar apropiadamente. Ello no obstante, la profundización de la participación ciudadana, en tanto que constituye un refuerzo de los vínculos sociales, de la confianza y de la disposición a la cooperación y la reciprocidad, posibilita el avance hacia mayores niveles de cohesión social.

Una administración pública que goza de un buen nivel de legitimidad alienta la capacidad de iniciativa autónoma de organizaciones civiles y grupos de ciudadanos que realizan funciones públicas (de interés general) y promueve fórmulas asociativas con estas en beneficio del colectivo ciudadano.

Una administración pública que goza de un buen nivel de legitimidad se reconoce como miembro de un sistema de gobierno multiactor que favorece y fomenta un mayor grado de conexión entre las personas, los grupos civiles (incluyendo el sector privado) y las instituciones.

3.2 Impulsa y reconoce la iniciativa autónoma, el compromiso y la implicación de sujetos de la sociedad civil (agentes privados, asociaciones, etc.) para el desempeño de actividades de interés público, basándose en el principio de subsidiariedad horizontal.

### 1. Igualdad de oportunidades e inclusión social

La política pública local:

/ Realiza acciones para asegurar que toda la población accede y disfruta de las prestaciones sociales correspondientes a derechos básicos (renta, trabajo, salud y protección social, etc.).

/ Realiza acciones para eliminar las condiciones de exclusión de personas y grupos específicos (familias pobres, grupos excluidos, territorios rezagados).

### 2. Buen nivel de convivencia en el interior de la sociedad

La política pública local:

/ Produce iniciativas que refuerzan la práctica de valores compartidos, en particular los comportamientos cívicos y la libertad y seguridad personales.

/ Promueve una justicia rápida y efectiva en colaboración con las autoridades competentes.

/ Pone en marcha mecanismos de mediación y conciliación entre sectores ciudadanos en conflicto.

/ Previene y/o combate las manifestaciones de intolerancia hacia los portadores de identidades privadas, fomentando una interacción positiva entre las diferentes expresiones (culturales, étnicas, etc.) que se manifiestan en la comunidad.

Avances en la cohesión social

### 3. Buen grado de confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y la administración pública

La política pública local:

/ Demuestra capacidad para perseguir el progreso de la comunidad territorial en conjunto, mirando a las generaciones futuras (más que a las próximas elecciones).

/ Impulsa y reconoce la iniciativa autónoma, el compromiso y la implicación de sujetos de la sociedad civil (agentes privados, asociaciones, etc.) para el desempeño de actividades de interés público.



---

## 4. Identificación y análisis de los efectos de una política desde el punto de vista de los componentes y subcomponentes de la cohesión social

En los dos capítulos anteriores hemos explicado cómo reconstruir la lógica de una política y hemos ofrecido un marco de referencia sobre la cohesión social. Con este bagaje podemos adentrarnos ahora en la cuestión central de la guía: las aportaciones de una política pública local a la cohesión social. Recordemos una vez más la importancia de distinguir entre medios y fines; entre acciones, resultados de carácter instrumental y efectos de una PPL, siendo estos últimos el verdadero objeto de un análisis que apunta a valorar su incidencia en las condiciones de cohesión social.

Para realizar una lectura de una PPL desde la perspectiva de la cohesión social nos serviremos nuevamente del caso de la municipalidad de Siete Saltos. Haremos referencia en primer lugar al diseño de la política presentada en el Capítulo 2 y trataremos de identificar sus posibles aportes a la CS trabajando sobre la lógica de esa medida. A dichos efectos, trabajaremos sobre la base de la reconstrucción de la política antes realizada a partir de fuentes secundarias (documentación escrita). Para facilitar la exposición, nos detendremos en las correspondencias entre la política y el primer componente de la CS (igualdad de oportunidades e inclusión social). Luego, intentaremos abarcar también los otros dos componentes: buen nivel de convivencia en el interior de la sociedad y buen grado de confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y en la administración pública).

Conviene partir de tres preguntas básicas:

1/ ¿La política adoptada por la municipalidad de Siete Saltos apunta a la

igualdad de oportunidades y a la inclusión social?

2/ ¿En qué sentido, de qué forma lo hace? Dicho de otro modo: ¿Cuáles son los efectos esperados en los problemas de inequidad y exclusión?

3/ ¿Cuáles son sus aportes específicos y verificables?

También partimos de una premisa: podremos responder a la pregunta de si una política dirigida a combatir la violencia contra las mujeres, brindando protección a las víctimas, se enmarca cabalmente en el componente de la CS «igualdad de oportunidades e inclusión social» una vez que hayamos abordado los tres interrogantes (y no solo el primero). Para responder al conjunto de interrogantes planteados, por otra parte, será preciso hilar fino y analizar la hipótesis de secuencias causa-efecto planteadas en el diseño de la medida. Es en este punto donde están consignados los «aportes específicos y verificables» a la CS.

El núcleo central del procedimiento propuesto radica en la identificación de los nexos o analogías entre los efectos esperados y el marco de referencia asumido para contrastarlos con una visión de la CS. Además de identificarlos, desde luego, es preciso también analizarlos y argumentarlos. La manera de establecer estas correspondencias es colocar en dos columnas los elementos de la lógica de la política sometida a examen y los componentes/subcomponentes de la CS, analizando, en una tercera columna, las correspondencias identificadas:

Correspondencias		
Objeto de análisis: diseño de la política	Subcomponentes de igualdad-inclusión	Identificación y análisis de los aportes
<p>SOLUCIÓN 1: Presencia y efectividad de servicios de asistencia y protección a las víctimas. ACCIONES (para lograr la solución):</p> <p>/ Diseño e implementación de un plan de mejora de los servicios brindados por el Centro de Atención –ampliado con la Casa de Acogida– en materia de protección y denuncia. Con ello se espera ofrecer un factor de prevención que se traduzca en que muchos hombres desistan de amedrantar o golpear a sus esposas al constatar que sus actos pueden ser denunciados, y de hecho lo están siendo.</p> <p>/ Diseño e implementación de un plan de mejora del servicio de atención sanitaria de las víctimas. Con ello se espera que las mujeres se sientan amparadas, protegidas, y no dejen de asistir a los servicios.</p> <p>/ Adopción e implementación de nuevas normas y un protocolo para la atención en servicios de urgencia de víctimas de violencia sexual. Con ello se espera una mejora de la efectividad de los servicios.</p> <p>/ Capacitación a educadoras y profesores en el reconocimiento, manejo y derivación de situaciones asociadas con la violencia. Con ello se espera aumentar la capacidad de vigilancia social de los episodios de violencia.</p> <p>SOLUCIÓN 2: Las víctimas rescatan su integridad física, psicológica y sexual. ACCIONES (para lograr la solución):</p>	<p>1.1 Realiza acciones para asegurar que toda la población acceda y disfrute de las prestaciones sociales correspondientes a derechos básicos, en particular en los siguientes campos:</p> <p>/ Salud y protección social / Seguridad y justicia</p> <p>1.2 Realiza acciones para la eliminación de las condiciones de exclusión de personas y grupos específicos:</p> <p>/ Grupos discriminados</p>	<p>Las tres primeras soluciones previstas por el diseño de la PPL convergen alrededor del interés principal de esta: la defensa, protección y apoyo a las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, hay plena correspondencia con los subcomponentes 1.1. y 1.2, ya que su función es lograr que un grupo de población específico y discriminado «acceda y disfrute de las prestaciones sociales correspondientes a derechos básicos» (en particular salud, protección social, seguridad y justicia). La PPL se configura como una «acción afirmativa» a favor de este grupo. En efecto, la PPL de Siete Saltos:</p> <p>/ Permite el acceso a prestaciones socio-asistenciales y legales a personas que antes no podían ejercer este derecho; de este modo, concretamente, pretende extender oportunidades e incluir en la sociedad a las víctimas de la violencia, brindando protección física, psicológica y emocional, así como asistencia y oportunidades de reinserción;</p>

Tabla 6. Análisis del diseño de una PPL: identificación de aportes a la CS (componente igualdad-inclusión social)





<p>/ Creación de gabinetes interdisciplinarios que trabajen conjuntamente con las víctimas en el proceso de recuperación de su autoestima, su deseo de vivir en condiciones de normalidad y su serenidad en relación con el desarrollo de los hijos.</p> <p>/ Denuncia y persecución a los agresores (gracias a la ayuda de las abogadas de la Asociación y del Servicio Nacional de la Mujer). Con ello se espera que se ponga un dique a la impunidad, se detenga significativamente el fenómeno de la violencia y se les brinde la serenidad suficiente para emprender un nuevo proyecto de vida.</p> <p>SOLUCIÓN 3: Recuperación de la autonomía social (laboral) de las mujeres víctimas de violencia. ACCIONES (para lograr la solución):</p> <p>/ Incentivos para la formación de las víctimas.</p> <p>/ Priorización de sus casos en la intermediación laboral gestionada por las oficinas municipales y oferta de incentivos a las empresas para promover su contratación. Con dichas acciones se espera que las mujeres vuelvan al trabajo o incluso que se inserten por primera vez en el ámbito laboral, incorporándose también en el sistema de Seguridad Social,</p> <p>SOLUCIÓN 4: Cambios incipientes en los estilos relacionales hombres-mujeres y padres-hijas hacia un mayor diálogo y cooperación. ACCIONES (para lograr la solución):</p> <p>/ Organización de una campaña de sensibilización por parte de la red municipal anti-violencia que trabaje en estrecho vínculo con los agentes educativos capacitados en esta materia. Con ello se espera hacer mella en la indiferencia y en la conciencia social para propiciar que la comunidad empiece a cuestionar la discriminación y la brutalidad que afectan a muchas mujeres.</p>		<p>/ Permite que las mujeres víctimas recobren paulatinamente sus derechos violados, atajando su condición de ultraje y aislamiento al asegurarles seguridad y justicia;</p> <p>/ Actúa como factor de contención y disuasión de la violencia.</p> <p>La Solución 4 contribuye más indirectamente al subcomponente 1.2, puesto que los cambios de mentalidad requieren de tiempos muy largos. Sin embargo, de acuerdo con la lógica del proyecto, esta solución está concebida como un apoyo a las otras tres, un objetivo complementario y necesario para incidir en la comunidad en general (o sea, más allá de las mujeres y de las víctimas) con el propósito de lograr una disminución de los abusos.</p>
--	--	--

En resumen, se puede afirmar que la medida política está claramente enfocada a mejorar la cohesión social en el territorio desde la perspectiva de la igualdad y la inclusión social (aunque

no tenga aún un rasgo explícitamente universalista). Vamos a desarrollar ahora el mismo ejercicio en relación con los otros componentes y subcomponentes de la cohesión social.

Correspondencias		
Objeto de análisis: diseño de la política	Subcomponentes de igualdad-inclusión	Identificación y análisis de los aportes
<p>SOLUCIÓN 1: Presencia y efectividad de servicios de asistencia y protección a las víctimas. ACCIONES (para lograr la solución):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>/ Diseño e implementación de un plan de mejora de los servicios brindados por el Centro de Atención —ampliado con la Casa de Acogida— en materia de protección y denuncia. Con ello se espera ofrecer un factor de prevención que se traduzca en que muchos hombres desistan de amedrantar o golpear a sus esposas al constatar que sus actos pueden ser denunciados, y de hecho lo están siendo.</li> <li>/ Diseño e implementación de un plan de mejora del servicio de atención sanitaria de las víctimas. Con ello se espera que las mujeres se sientan amparadas, protegidas, y no dejen de asistir a los servicios.</li> <li>/ Adopción e implementación de nuevas normas y un protocolo para la atención en servicios de urgencia de víctimas de violencia sexual. Con ello se espera una mejora de la efectividad de los servicios.</li> <li>/ Capacitación a educadoras y profesores en el reconocimiento, manejo y derivación de situaciones asociadas con la violencia. Con ello se espera aumentar la capacidad de vigilancia social de los episodios de violencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Produce iniciativas que refuerzan la práctica de valores compartidos, en particular los comportamientos cívicos y la libertad y seguridad personales.</li> <li>2.2 Promueve una justicia rápida y efectiva en colaboración con las autoridades competentes.</li> <li>2.3 Pone en marcha mecanismos de mediación y conciliación entre sectores ciudadanos en conflicto.</li> <li>2.4 Previene y/o combate las manifestaciones de intolerancia hacia los portadores de identidades privadas, fomentando una interacción positiva entre las diferentes expresiones (culturales, étnicas, etc.) que se manifiestan en la comunidad.</li> </ul>	<p>Los subcomponentes más directamente concernidos por la PPL son el 2.2. y el 2.3. En el primer caso, los servicios de protección previstos por las Soluciones 1 y 2 comprenden también la «asesoría, acompañamiento y patrocinio legal por abogadas de la Asociación y del Servicio Nacional de la Mujer». De este modo la asistencia y la protección están fuertemente connotadas en términos de justicia y reparación. En cuanto al Subcomponente 2.3, el diseño original de la PPL no preveía nada al respecto. Sin embargo, a raíz de la evaluación de la PPL, las autoridades decidieron abrir un servicio de mediación y conciliación de conflictos familiares. Este servicio representa un reforzamiento de las soluciones 1, 2 y 4, así como una aportación en la línea del subcomponente 2.3.</p>

Tabla 7. Análisis del diseño de una PPL: identificación de aportes a la CS (componentes convivencia y confianza ciudadana)





<p>SOLUCIÓN 2: Las víctimas rescatan su integridad física, psicológica y sexual. ACCIONES (para lograr la solución):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>/ Creación de gabinetes interdisciplinarios que trabajen conjuntamente con las víctimas en el proceso de recuperación de su autoestima, su deseo de vivir en condiciones de normalidad y su serenidad en relación con el desarrollo de los hijos.</li> <li>/ Denuncia y persecución a los agresores (gracias a la ayuda de las abogadas de la Asociación y del Servicio Nacional de la Mujer). Con ello se espera que se ponga un dique a la impunidad, se detenga significativamente el fenómeno de la violencia y se les brinde la serenidad suficiente para emprender un nuevo proyecto de vida.</li> </ul> <p>SOLUCIÓN 3: Recuperación de la autonomía social (laboral) de las mujeres víctimas de violencia. ACCIONES (para lograr la solución):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>/ Incentivos para la formación de las víctimas.</li> <li>/ Priorización de sus casos en la intermediación laboral gestionada por las oficinas municipales y oferta de incentivos a las empresas para promover su contratación. Con dichas acciones se espera que las mujeres vuelvan al trabajo o incluso que se inserten por primera vez en el ámbito laboral, incorporándose también en el sistema de Seguridad Social.</li> </ul>	<p><b>Subcomponentes de confianza ciudadana</b></p> <p>3.1 Demuestra capacidad de favorecer el progreso de la comunidad territorial en conjunto, mirando a las generaciones futuras (más que a las próximas elecciones).</p> <p>3.2 Impulsa y reconoce la iniciativa autónoma, el compromiso y la implicación de sujetos de la sociedad civil (agentes privados, asociaciones, etc.) para el desempeño de actividades de interés público.</p>	<p>Por último, la Solución 4 apunta a modificar los patrones de conducta y, en tal sentido, tiene un nexo con el Subcomponente 2.1, en la medida que fomenta los valores de la libertad y seguridad personal de todo ser humano.</p> <p><b>Identificación y análisis de los aportes</b></p> <p>La PPL «impulsa y reconoce la iniciativa autónoma, el compromiso y la implicación de sujetos de la sociedad civil» (subcomponente 3.2). Ello se comprueba por la participación de la universidad y de actores de la sociedad civil en la red municipal anti-violencia, así como por el hecho de que la gestión de los servicios ha sido confiada a una asociación. Esta opción de la PPL pertenece al plano de los instrumentos y de las acciones (el peldaño inferior en la lógica de la política). Por lo mismo, comparando este aporte con aquellos relacionados con la igualdad de oportunidades y la inclusión social, resulta evidente que las cuatro soluciones estratégicas de la PPL están más clara y contundentemente dirigidas a este componente de la CS.</p>
---	---	---





<p><b>SOLUCIÓN 4:</b> Cambios incipientes en los estilos relacionales hombres-mujeres y padres-hijas hacia un mayor diálogo y cooperación. <b>ACCIONES</b> (para lograr la solución):</p> <p>/ Organización de una campaña de sensibilización por parte de la red municipal anti-violencia que trabaje en estrecho vínculo con los agentes educativos capacitados en esta materia. Con ello se espera hacer mella en la indiferencia y en la conciencia social para propiciar que la comunidad empiece a cuestionar la discriminación y la brutalidad que afectan a muchas mujeres.</p>		<p>Los ajustes introducidos en el diseño inicial de la PPL (después de la evaluación), es decir, la apertura del servicio de mediación y conciliación de conflictos familiares, la publicación de los datos de gestión y la institución de una comisión de verificación de los servicios, se convierten en señas de la voluntad y capacidad institucional de actuar responsablemente; ello en la dirección del subcomponente 3.1 y, en particular, de los siguientes aspectos: (a) mejora permanente de la eficiencia y la eficacia de los servicios; (b) transparencia de la acción pública; (c) rendición de cuentas del uso de los recursos presupuestarios; (d) difusión de las actuaciones de gobierno y sus resultados.</p>
---	--	---

En conclusión, hay aportes previstos a los tres componentes de la CS; sin embargo, no todos tienen el mismo peso, ya que como la lógica de la política ha

puesto de relieve, esta PPL está orientada prioritariamente a objetivos relacionados con la inclusión social y la igualdad de oportunidades.

Componentes / Subcomponentes	Identificación y análisis de los aportes
<p><b>Igualdad de oportunidades e inclusión social</b></p> <p>1.1 Realiza acciones para asegurar que toda la población acceda y disfrute de las prestaciones sociales correspondientes a derechos básicos, en particular en los siguientes campos: salud y protección social; seguridad y justicia.</p>	<p>Las tres primeras soluciones previstas por el diseño de la PPL analizada convergen alrededor del interés principal de esta PPL: la defensa, protección y apoyo a las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, hay correspondencia con los subcomponentes 1.1 y 1.2, ya que su función es lograr que un grupo de población específico y discriminado «acceda y disfrute de las prestaciones sociales correspondientes a derechos básicos» (salud, protección social, etc.). La PPL se configura como una «acción afirmativa». En efecto, la PPL: (a) permite el acceso a prestaciones socio-asistenciales y legales a personas que antes no podían ejercer este derecho; de este modo, concretamente, pretende extender oportunidades e incluir en la sociedad a las víctimas de la violencia, brindando protección física, psicológica y emocional, así como asistencia y oportunidades de reinserción;</p>

Tabla 8. Análisis del diseño de una PPL: identificación de aportes a los tres componentes de la CS.





<p>1.2 Realiza acciones para la eliminación de las condiciones de exclusión de personas y grupos específicos.</p>	<p>(b) permite que las mujeres víctimas recobren paulatinamente sus derechos violados, atajando su condición de ultraje y aislamiento al asegurarles seguridad y justicia; (c) actúa como factor de contención y disuasión de la violencia. La Solución 4 contribuye más indirectamente al subcomponente 1.2, puesto que los cambios de mentalidad requieren de tiempos muy largos. Sin embargo, de acuerdo con la lógica de proyecto, esta solución está concebida como un apoyo a las otras tres, un objetivo complementario y necesario para incidir en la comunidad en general (o sea, más allá de las mujeres y de las víctimas) con el propósito de lograr una disminución de los abusos.</p>
<p><b>Convivencia en el interior de la sociedad</b></p> <p>2.1 Produce iniciativas que refuerzan la práctica de valores compartidos, en particular los comportamientos cívicos y la libertad y seguridad personal.</p> <p>2.2 Promueve una justicia rápida y efectiva en colaboración con las autoridades competentes.</p> <p>2.3 Pone en marcha mecanismos de mediación y conciliación entre sectores ciudadanos en conflicto.</p>	<p>Los subcomponentes más directamente concernidos por la PPL son el 2.2 y el 2.3. En el primer caso, los servicios de protección previstos por las Soluciones 1 y 2 comprenden también la «asesoría, acompañamiento y patrocinio legal por abogadas de la Asociación y del Servicio Nacional de la Mujer». De este modo la asistencia y la protección están fuertemente connotadas en términos de justicia y reparación. En cuanto al subcomponente 2.3, el diseño original de la PPL no preveía nada al respecto. Sin embargo, a raíz de la evaluación de la PPL, las autoridades decidieron abrir un servicio de mediación y conciliación de conflictos familiares. Este servicio representa un refuerzo para las Soluciones 1, 2 y 4, así como una aportación en la línea del subcomponente 2.3. Por último, la Solución 4 apunta a modificar los patrones de conducta y, en tal sentido, tiene un nexo con el subcomponente 2.1, en la medida que fomenta los valores de la libertad y seguridad personal de todo ser humano.</p>
<p><b>Confianza de la ciudadanía en gobernantes y administración pública</b></p> <p>3.1 Demuestra capacidad de favorecer el progreso de la comunidad territorial en conjunto, mirando a las generaciones futuras (más que a las próximas elecciones).</p> <p>3.2 Impulsa y reconoce la iniciativa autónoma, el compromiso y la implicación de sujetos de la sociedad civil para el desempeño de actividades de interés público.</p>	<p>La PPL «impulsa y reconoce la iniciativa autónoma, el compromiso y la implicación de sujetos de la sociedad civil» (Subcomponente 3.2). Ello se comprueba por la participación de la universidad y de actores de la sociedad civil en la red municipal anti-violencia, así como por el hecho de que la gestión de los servicios ha sido confiada a una asociación. Comparando este aporte con aquellos relacionados con la igualdad de oportunidades y la inclusión social, resulta evidente que las cuatro soluciones estratégicas de la PPL están más clara y contundentemente dirigidas a este componente de la CS. Los ajustes introducidos en el diseño inicial de la PPL (servicio de mediación y conciliación, publicación de los datos de gestión y comisión de verificación) se convierten en señas de la voluntad y capacidad institucional de actuar en la dirección del subcomponente 3.1 (mejora eficiencia/eficacia de los servicios; transparencia de la acción pública; rendición de cuenta del uso de los recursos; difusión de las actuaciones de gobierno y sus resultados).</p>

---

El ejercicio recién expuesto gira alrededor de los efectos esperados e identifica las causas llamadas a producirlos de acuerdo con la lógica de la política. El efecto deseado es la vara con la que se lleva a cabo el examen del diseño de la política.

Por cierto, cuando nos aproximamos al diseño de una política, es más fácil que esta resulte coherente con un enfoque de la cohesión social.<sup>18</sup> Sin embargo, el asunto principal radica en los actos concretos de una política que los ciudadanos puedan apreciar en términos de mayor cohesión social. Cualquier política será juzgada no por sus propósitos y la perfección de su diseño, sino por los cambios que instale o permita en la vida concreta de los ciudadanos.

Como sabemos, la realidad somete toda previsión a mucho estrés: a lo largo de la ejecución de cualquier plan o política hay hechos nuevos e imprevistos y efectos inesperados que obligarán a tomar decisiones estratégicas *in itinere*. La capacidad de acierto de estas decisiones, junto con una arquitectura sólida (y también el sentido común y un poco de suerte), son los elementos que determinarán los niveles de logro.

Es precisamente en la fase de implementación cuando una política, programa, proyecto o intervención alcanza su fisonomía real: «Cualquiera que tenga experiencia en programas públicos sabe, en efecto, que la implementación tiene la misma importancia que la decisión y que la ‘verdadera’ intervención no es aquella que fue decidida, sino aquella que finalmente ha sido realizada».<sup>19</sup>

En este sentido, el análisis de los aportes tiene que extenderse a la ejecución de la PPL, registrando sus efectos reales en una óptica de cohesión social. El procedimiento es análogo. Se trata de detectar la lógica que se ha aplicado en concreto, es decir, observar e interpretar las relaciones causa/efecto que ha implementado la política en cuestión y que dan cuenta de sus efectos finales. Para ello, es preciso llevar a cabo una investigación dirigida a identificar y valorar sus efectos en el marco de la lógica de la política efectivamente implementada, y a partir de ahí, contrastarlos con los componentes y subcomponentes de la CS. Sin menoscabo de lo anterior, difícilmente una acción desarrollada por una política puede comprenderse haciendo caso omiso del significado que se le atribuía en la lógica de esa misma política. El Centro de

---

18 Ello, sin embargo, no es evidente. Al respecto, véase «Cómo formular un problema en clave de cohesión social. Opciones de formulación de política pública». Documento para Módulo de Formación *on-line* sobre Cohesión Social. PROGRAMA URB-AL III. [http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/formular\\_problema\\_en\\_clave\\_cohesion\\_social.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/formular_problema_en_clave_cohesion_social.pdf)

---

19 M. Palumbo, “Valutazione di processo e d’impatto: l’uso degli indicatori tra meccanismi ed effetti”, en N. Stame (compilador), 2001, *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milán, p. 335.



Atención y la Casa de Acogida de nuestro ejemplo debían cumplir una función determinada cuyo sentido derivaba del diseño general de la medida política; por consiguiente, no son acciones cuyos efectos podamos descifrar sin hacer referencia a las funciones que las erigían.

De ahí que las preguntas de investigación sobre las acciones implementadas por una política y sus efectos intermedios y finales deban ser necesariamente sugeridas por

la representación que de esa política se hagan los investigadores cuando empiecen a abordarla, proceso que ha de iniciarse siempre y ineludiblemente por el estudio de su diseño (objetivos, estrategia, etc.).

La investigación, retornando al caso que nos ha acompañado en esta guía, se trenzaría alrededor de preguntas iniciales tales como:

Tabla 9. Preguntas de investigación para entender la lógica de la política implementada

Acciones	Rol de las acciones de acuerdo con la lógica de la política	Preguntas de investigación
<p>/ Ampliación de los horarios y del personal del Centro de Atención (telefónica, ya existente en el Municipio). / Creación y puesta en funcionamiento de una Casa de Acogida de mujeres víctimas de violencia para resguardar su integridad física y la de sus hijos (residencia temporal de hasta siete personas, incluidos hijos) y ofrecer las primeras atenciones en el ámbito psicosocial.</p>	<p>CAUSA DEL PROBLEMA (A): Falta de servicios de asistencia y protección de las víctimas, lo que genera también un sentimiento de impunidad entre los autores de la violencia.  SOLUCIÓN 1: Presencia y efectividad de servicios de asistencia y protección de las víctimas. CAUSAS (acciones para llegar a la solución):</p>	<p>Ampliación de los horarios y del personal del Centro de Atención:  / ¿Hay un incremento del número de llamadas? / ¿Se logra atender todas las llamadas? / ¿Se ha reducido el tiempo de espera y ha aumentado el tiempo de atención? ¿Se garantiza una adecuada escucha de los problemas y situaciones denunciadas? / ¿Hay déficits de cobertura de casos reales y potenciales? / Después de haber llamado, ¿las mujeres son asistidas, reciben una protección efectiva? ¿Cuántas de ellas? ¿Hay casos que dejan de atenderse? ¿Por qué? / Etc.</p> <p>Creación y puesta en funcionamiento de una Casa de Acogida:  / ¿Está funcionando la Casa con toda su capacidad de oferta? / ¿Se cuenta con una estimación del fenómeno que permita saber si la capacidad de atención de la Casa es suficiente o debe ser incrementada?</p>





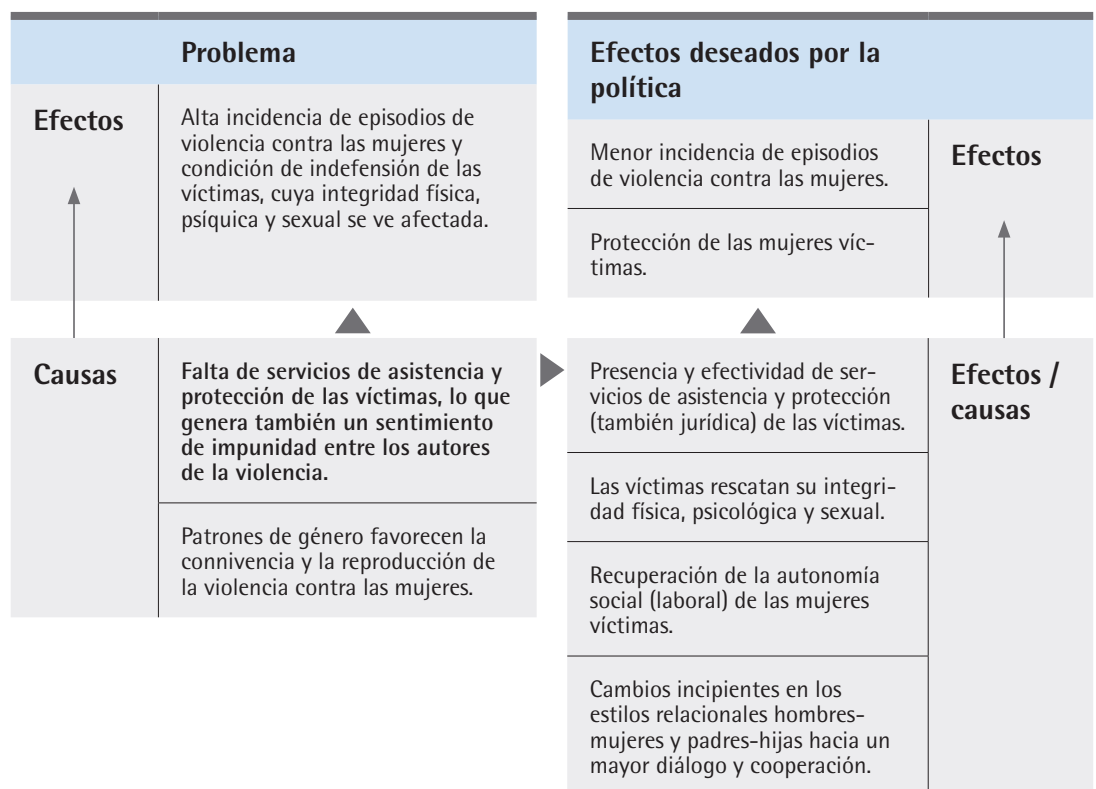
<p>/ Derivación de casos de maltratos, abusos sexuales y otras formas de violencia física y psicológica y/o emocional al servicio sanitario local, mediante convenio con el Ministerio de Salud. / Asesoría, acompañamiento y patrocinio legal por abogadas de la asociación y del Servicio Nacional de la Mujer. / Etc.</p>	<p>/ El Centro de Atención —ampliado con la Casa de Acogida— brinda protección e incentiva la denuncia, lo cual a la postre se convierte en un factor de prevención porque muchos hombres desisten de amedrantar o golpear a sus esposas al constatar que sus actos pueden ser denunciados y de hecho lo están siendo. / Las víctimas acuden a la Casa de Acogida; los casos son derivados al servicio sanitario local, donde son atendidas eficazmente; las mujeres se sienten amparadas, protegidas, y no dejan de asistir a los servicios. / La denuncia de la violencia sufrida y la persecución de los victimarios (gracias a la ayuda de la asociación y del Servicio Nacional de la Mujer) pone un dique a la impunidad y detiene significativamente el fenómeno de la violencia. / .....</p>	<p>/ ¿Se está logrando brindar contención, estabilización emocional y protección a todas las personas que se atienden en la Casa? ¿Con qué resultados? (¿y con qué criterios de medición del servicio?). / ¿Hay mujeres atendidas en la Casa que rechazan las ayudas y vuelven a sus hogares? ¿Qué se hace en estos casos? / Etc.</p> <p>Derivación de casos de maltratos, abusos sexuales y otras formas de violencia:</p> <p>/ ¿Funciona el servicio de referencia y contrarreferencia? ¿Los casos derivados reciben una atención adecuada? (¿y con qué criterios de medición del servicio?) / ¿Qué seguimiento se está implementando? / Etc.</p> <p>Asesoría, acompañamiento y patrocinio legal por abogadas de la asociación y del Servicio Nacional de la Mujer:</p> <p>/ La atención prestada por el Centro ¿está favoreciendo la denuncia por parte de las víctimas? ¿Con qué resultados? / ¿Contribuye este factor a prevenir nuevos casos y/o a detener a los hombres que maltratan? / ¿Qué garantías reciben las mujeres que han depositado una denuncia en relación con su integridad física? / ¿Está funcionando la colaboración con los abogados de la asociación y con el Servicio Nacional de la Mujer? / ¿Se están entablado procesos judiciales? / ¿Están dando éxito? / ¿Se desarrolla un adecuado seguimiento de los casos de violencia para que no vuelvan a ocurrir cuando las mujeres retornan a sus hogares? / Etc.</p> <p>En relación con el conjunto de los servicios:</p> <p>/ ¿Hay efectos imprevistos que impactan negativamente invalidando los beneficios? En caso de existir, ¿qué medidas se han tomado? / ¿Cómo se asegura la sostenibilidad económica de los servicios una vez caducado el tomado convenio con la asociación? / ¿Cómo se resguarda la continuidad de los servicios brindados ante los cambios de gobierno? / Etc.</p>
--	--	---

En esta guía no entraremos en los aspectos metodológicos de una investigación. Nos basta con plantear algunos interrogantes, como en el ejemplo de arriba, únicamente para evidenciar que solo a través de un proceso de investigación sobre la implementación de una PPL se puede descubrir el alcance real de esta y formular conclusiones acerca de sus aportes a la cohesión social.

Las preguntas anotadas arriba a manera de ejemplo comparten el objetivo de entender si la implementación de la PPL de Siete Saltos redundaba efectivamente en una «presencia y efectividad de servicios

de asistencia y protección de las víctimas». Como se recordará, este resultado constituía, junto con otros tres resultados (o efectos intermedios), la causa generadora de los dos efectos finales esperados por la PPL, o sea: (a) Menor ocurrencia de episodios de violencia y (b) Protección de las mujeres víctimas. Según la lógica de la política, la disminución de la violencia contra las mujeres dependía de cuatro factores causales que la PPL asumía como sus resultados o efectos intermedios. Del mismo modo, estos cuatro efectos intermedios (en particular los primeros tres) proveían a las víctimas la «protección» necesaria para eliminar su condición de indefensión.

Tabla 5. Representación de la lógica de la política



---

Por ende, la tarea de una investigación sobre la implementación es comprobar, por un lado, la efectividad los cuatros resultados/efectos intermedios y, por otro, el funcionamiento del vínculo causa/efecto planteado en la fase de diseño de la PPL, es decir verificar si han disminuido los episodios de violencia y si las víctimas cuentan con la debida protección como consecuencia del logro de esos cuatros resultados/efectos intermedios. Solamente en este caso podríamos afirmar que la medida política ha contribuido a una mejora de la cohesión social.

De más estaría recordar que el propósito de una investigación sobre la implementación de una PPL no es certificar si las relaciones causa-efecto han obrado correctamente, como si se tratase de evaluar la distancia entre lo planificado y las realizaciones. Tal como hemos dicho reiteradamente,

interesa más bien apreciar los efectos concretos para contrastarlos con los componentes/subcomponentes de la CS.<sup>20</sup> Por tanto, si el análisis del diseño de la medida política nos permitió aseverar que existía una evidente correspondencia con el componente «igualdad-inclusión social» de la CS (y con los otros), el análisis de su implementación acarreará conclusiones menos terminantes, poniendo de manifiesto éxitos y problemas, avances y zonas grises. Veamos, para terminar, un ejemplo basado en una simulación. En primer lugar (Tabla 10) expondremos los resultados y efectos de la PPL de la municipalidad de Siete Saltos, a partir de las evaluaciones desarrolladas; a continuación (Tabla 11), relacionaremos estos efectos y resultados con los dos subcomponentes del componente de la CS «igualdad de oportunidades e inclusión social».

---

20 Por supuesto, sería imprudente y mecanicista atribuir a cada avance de una política un significado inequívoco en términos de cohesión social. Asimismo, algunos cambios de los fenómenos sociales pueden ser concomitantes al desarrollo de una política, sin depender de esta, al menos en parte.

Tabla 10. Síntesis de los resultados y efectos de la política.

Esquema de implementación de la PPL (según el diseño inicial)	Resultados y efectos de la implementación
<p>SOLUCIÓN 1: Presencia y efectividad de servicios de asistencia y protección de las víctimas ACCIONES (para lograr la solución):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>/ Diseño e implementación de un plan de mejora de los servicios brindados por el Centro de Atención —ampliado con la Casa de Acogida— en materia de protección y denuncia. Con ello se espera ofrecer un factor de prevención que se traduzca en que muchos hombres desistan de amedrentar o golpear a sus esposas al constatar que sus actos pueden ser denunciados y de hecho lo están siendo.</li> <li>/ Diseño e implementación de un plan de mejora del servicio de atención sanitaria a las víctimas. Con ello se espera que las mujeres se sientan amparadas, protegidas y no dejen de asistir a los servicios.</li> <li>/ Adopción e implementación de nuevas normas y un protocolo para la atención en servicios de urgencia de víctimas de violencia sexual. Con ello se espera una mejora en la efectividad de los servicios.</li> <li>/ Capacitación a educadoras y profesores en el reconocimiento, manejo y derivación de situaciones asociadas con la violencia. Con ello se espera aumentar la capacidad de vigilancia social de los episodios de violencia.</li> </ul> <p>SOLUCIÓN 2: Las víctimas rescatan su integridad física, psicológica y sexual. ACCIONES (para lograr la solución):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>/ Creación de gabinetes interdisciplinarios que trabajen conjuntamente con las víctimas en el proceso de recuperación de su autoestima, su deseo de vivir en condiciones de normalidad, y su serenidad en relación con el desarrollo de los hijos.</li> <li>/ Denuncia y persecución a los agresores (gracias a la ayuda de las abogadas de la asociación y del Servicio Nacional de la Mujer). Con ello se espera que se ponga un dique a la impunidad, se detenga significativamente el fenómeno de la violencia y se les brinde la serenidad suficiente para emprender un nuevo proyecto de vida.</li> </ul>	<p>Las Soluciones 1, 2 y 3 apuntan, en conjunto, a ofrecer una adecuada protección y ayuda a las víctimas, con miras también a la recuperación de condiciones de vida digna en el plano físico, psicológico, sexual y socio-laboral.</p> <p>Solución 1: La Casa y el Centro de Atención están atendiendo a un alto número de casos; se registra un aumento de la demanda de atención del 150% entre el primer año y el segundo. Sin embargo, debido a la escasez de personal especializado, no se ha logrado una cobertura total de toda la demanda, más allá del primer nivel de atención (llamadas telefónicas de auxilio). Según datos de una encuesta aplicada cada cuatro meses, se está realizando la derivación de casos al servicio de salud, aplicando adecuadamente el protocolo correspondiente y llevándose a cabo el 100% de los reconocimientos y exámenes solicitados conducentes a acreditar el daño sufrido. Se desconoce la proporción entre demanda potencial y derivaciones efectuadas. Se observa también un considerable aumento de casos de violencia intrafamiliar reportados a los centros de salud (un incremento del 12% al finalizar el segundo año). La Casa de Acogida, sin embargo, muestra un número insuficiente de habitaciones (y personal) para hospedar a las mujeres que necesitan dejar sus hogares. Tampoco se ha resuelto el problema del hospedaje de los hijos que tienen que permanecer con las madres que se alojan en la Casa de Acogida.</p> <p>Solución 2: De acuerdo con los datos arrojados por dos evaluaciones intermedias, la casi totalidad de las mujeres atendidas por psicólogos, médicos y trabajadores sociales se sienten protegidas. Un factor determinante es la prohibición al ofensor de acercarse a la víctima, incluyendo su presencia en el hogar común o en el domicilio de aquella. El 100% de estos casos evidencia una mejora sustantiva desde el punto de vista de la autoestima y de la voluntad/capacidad de desarrollar nuevos proyectos personales (formación de nuevas parejas, trabajo, etc.), aunque solicita continuar con el apoyo de los servicios.</p>





**SOLUCIÓN 3:** Recuperación de la autonomía social (laboral) de las mujeres víctimas de violencia.  
**ACCIONES** (para lograr la solución):

/ Ofrecer incentivos para la formación de las víctimas.  
/ Priorización de sus casos en la intermediación laboral gestionada por las oficinas municipales, y oferta de incentivos a las empresas para promover su contratación. Con dichas acciones se espera que las mujeres vuelvan al trabajo o incluso que se inserten por primera vez en el ámbito laboral, incorporándose también en el sistema de Seguridad Social.

**SOLUCIÓN 4:** Cambios incipientes en los estilos relacionales hombres-mujeres y padres-hijas hacia un mayor diálogo y cooperación.  
**ACCIONES** (para lograr la solución):

/ Organización de una campaña de sensibilización por parte de la red municipal anti-violencia que trabaje en estrecho vínculo con los agentes educativos capacitados en esta materia. Con ello se espera hacer mella en la indiferencia y en la conciencia social para propiciar que la propia comunidad empiece a cuestionar la discriminación y la brutalidad que afectan a muchas mujeres.

Los datos suministrados por los tribunales, en cambio, muestran que los procesos judiciales en contra de los autores de la violencia están siendo muy lentos. Sólo en el 17% de los casos, en los dos primeros años de ejecución de la PPL, se ha dictado sentencia judicial. Se registra, no obstante, un incremento del 27% de las denuncias al cabo de dos años de ejecución de la PPL.

Solución 3: La falta de coordinación con las oficinas de empleo ha puesto en entredicho la estrategia diseñada para facilitar la inserción laboral. Pocas empresas, además, se acogen a los beneficios previstos, ya sea por desinterés o por falta de información.

Solución 4: El proceso de evaluación ha señalado que no existen evidencias de que la campaña de sensibilización realizada por la red municipal haya tenido alguna influencia en los estilos relacionales hombre/mujer. El aumento de las denuncias podría estar relacionado con la campaña, entre otros factores.

Conclusiones sobre el nexo entre las 4 Soluciones y los efectos de la PPL: las Soluciones 1 y 2 han logrado conseguir el efecto esperado «protección de las mujeres víctimas», solucionando el problema de la «condición de indefensión de las víctimas». Ello no obstante, la política pública adolece de fallos en cuanto a la capacidad de los servicios de atender toda la demanda. Las medidas de protección no logran extenderse eficazmente a la promoción de la integración en el mercado laboral.

La Solución 4 no parece haber tenido incidencia en el fenómeno y la evolución de los casos de violencia registrados por las autoridades.

El éxito de la estrategia de la PPL (conjunto de las soluciones al problema) no ha conducido al efecto esperado «menor incidencia de episodios de violencia contra las mujeres». El incremento de las demandas y denuncias no se puede interpretar de forma unívoca, aunque puede apuntar a un ascenso de casos de violencia, en vez de a su disminución. Sin embargo, es probable que dicho aumento corresponda a la mayor propensión de las víctimas a recurrir a los instrumentos de protección. En este sentido, constituye un logro de la PPL.

Tabla 11. Análisis de la implementación de una PPL: identificación de aportes a la CS (componente igualdad-inclusión social).

Objeto de análisis: Implementación de la política	
Subcomponentes igualdad-inclusión	Identificación y análisis de los aportes
<p>1.1 Realiza acciones para asegurar que toda la población acceda y disfrute de las prestaciones sociales correspondientes a derechos básicos, en particular en los siguientes campos:</p> <p>/ Salud y protección social / Seguridad y justicia</p> <p>1.2 Realiza acciones para la remoción de las condiciones de exclusión de personas y grupos específicos:</p> <p>/ Grupos discriminados</p>	<p>La medida de PPL contribuye a la cohesión social desde la perspectiva de la igualdad y la inclusión social. A partir del análisis de la implementación se constatan avances bajo la óptica de los dos subcomponentes. Pese a que todavía no se han resuelto los problemas de cobertura (falta de universalismo) y aun tomando en cuenta la necesidad de perfeccionar algunos instrumentos (promoción del empleo y justicia rápida y efectiva), la PPL está permitiendo que un grupo de población específico y discriminado «acceda y disfrute de las prestaciones sociales correspondientes a derechos básicos» (en particular salud, protección social, seguridad). Antes de la PPL, las mujeres víctimas de la violencia no podían ejercer plenamente este derecho.</p> <p>La PPL ha instrumentado una serie de servicios y medidas que se configuran como una acción afirmativa para la «eliminación de las condiciones de exclusión de personas y grupos específicos» (mujeres víctimas de violencia). Sin embargo, cabe avanzar mucho más en esta dirección —más allá de la protección y reparación a las víctimas—, ya que las condiciones de exclusión tienen su arraigo en comportamientos y patrones culturales que la PPL no ha podido combatir eficazmente.</p>

---

## Bibliografía

- MALE, J. P. (2012): *Guía metodológica: ¿Cómo cooperar entre instituciones locales? Del proyecto puntual al fortalecimiento de las políticas públicas locales*, Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) / Programa URB-AL III, Barcelona.
- OECD (2002): *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, Grupo de trabajo sobre evaluación de la ayuda del Comité de Asistencia para el Desarrollo, París, OECD.
- DE ROSSI, P. H., H. E. FREEMAN y M. W. LIPSEY (2004): *Teoría del programa Evaluation. A Systematic Approach*, Sage Publications (7.ª edición), Thousand Oaks.
- PROGRAMA URB-AL III (2009). Documento Base. Pag. 10-11. Oficina de Coordinación y Orientación (OCO).
- La cita está tomada de Federación Española de Municipios y Provincias: «Cohesión Social: ¿qué definición? Acción local y nacional», ponencia presentada en el 1er Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, París, 29 y 30 de noviembre de 2007.
- PROGRAMA URB-AL III (2012): «Cómo formular un problema en clave de cohesión social. Opciones de formulación de política pública». Documento para Módulo de Formación on-line sobre Cohesión Social. Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) / Programa URB-AL III, Madrid.
- PALUMBO M. (2001): «Valutazione di processo e d'impatto: l'uso degli indicatori tra meccanismi ed effetti», en N. STAME (compilador): *Valutazione*, 2001.
- SANAHUJA, J. A.: «La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa», en F. CARRILLO FLÓREZ (editor) (2009): *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, BID/Eurosocial/Comisión Europea/Plural Editores, La Paz, Bolivia, pág. 66
- MILANO, F. A. (2003): *I nuovi termini della coesione sociale*, CENSIS, 2003
- TIRONO, E. (2008): «La cohesión social latinoamericana. Proyecto NACSAL, síntesis y conclusiones», ponencia presentada en la conferencia sobre la Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina, organizada por la Comisión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bruselas, 25 y 26 de septiembre de 2008.
- CEPAL (2007): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CONSEJO EUROPEO (2004): *Revised Strategy for Social Cohesion*, CDCS 10, pág. 3.
- BID (2006): *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*, Washington, BID, pág. 4.



---

WOLLEY, F. (1998): «Social Cohesion and Voluntary Activity: Making Connections», documento presentado en el CSLS Conference on the State of Living and the Quality of Life of Canada, Ottawa, 30 y 31 de octubre de 1998.

BORRELL, J. (2008): «La cohesión social en las relaciones Unión Europea-América Latina», ponencia presentada en la Conferencia sobre la Nueva Agenda de Cohesión social en América Latina, organizada por la Comisión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bruselas, 25 y 26 de septiembre de 2008.

## ANEXO: Notas sobre el concepto de cohesión social

Para comprender a qué nos referimos como aporte de las políticas públicas locales a la cohesión social hemos de tener claro qué entendemos por «políticas públicas locales» y por «cohesión social». Si bien cada quien conoce el significado de estas expresiones, no podemos darlo por descontado. Tampoco es pensable que existan visiones homogéneas. En la misma literatura especializada se registran conceptualizaciones diferentes.

Aquí nos detendremos únicamente a discutir el concepto de cohesión social, una noción plasmada en el contexto de los estudios sociológicos y que ha emergido como palabra insignia de la política.

Como es sabido, en Europa una parte importante de las políticas comunes de los Estados asociados en la Unión se desarrolla bajo el nombre y en función de la cohesión social. Estas políticas apuntan, más precisamente, a preservar e incrementar la cohesión social, económica y territorial de los países y las regiones de la UE.

Sin embargo, este concepto ha tenido una larga difusión y ya no se identifica exclusivamente con el acervo doctrinario de cuño europeo. En América Latina se habla recurrentemente de cohesión social. Aunque no haya reemplazado otros lemas y categorías más tradicionales, ha entrado en la jerga política. Pese a ello, es preciso señalar que en la región latinoamericana «el concepto de cohesión social es relativamente novedoso, ha suscitado menos debate y cuando lo ha

«La Unión Europea ha sido, probablemente, la primera gran entidad política que, a partir de la experiencia sufrida en el proceso de su propia construcción como Unión de varios Estados, ha incorporado en sus textos, declaraciones y tratados el objetivo específico de la cohesión social, superando así la tradicional concepción de la Unión como convergencia meramente económica (o de mercados y monedas); y asimismo, la primera que ha promovido programas que procuren el establecimiento de políticas y de mecanismos que refuercen la cohesión social de los ciudadanos europeos, dentro de cada Estado miembro y a través de los Estados miembros entre sí. El concepto ha sido un elemento central del modelo de desarrollo de esta región, que ha considerado que el crecimiento económico, por sí solo, no es garantía de desarrollo social.» *Claudia Jacinto (coord.), 2010, Formación profesional y cohesión social, Fundación Carolina – CeALCI, p. 2.*

Con el Tratado de Maastricht (1992), la cohesión se define como objetivo de la UE y vía para alcanzar «un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible».

habido, se ha limitado a círculos políticos y técnicos relativamente reducidos. Si el concepto está “calando” en el discurso político se debe, en gran medida, a que

---

ha sido introducido en el diálogo político birregional, especialmente a instancias de la UE, aunque cabe interpretar que si está siendo asumido no es solo, ni principalmente, por la influencia de la UE, sino por su validez para aprehender una realidad económica y social caracterizada, precisamente, por importantes carencias de cohesión social. En la región, este concepto se refiere, a menudo, a la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el interior de cada Estado, o se emplea como sinónimo de la política social. Es más infrecuente que se vincule con el diálogo social y con los pactos sociales, o con la lucha contra la discriminación por razones de género, etnia o de otra índole». <sup>21</sup>

Cabe preguntarse ahora, después de estas premisas, de qué hablamos cuando nos referimos a cohesión social. Pues bien, no hay mejor forma de aproximarse a la noción de cohesión social que reconociendo, con José Antonio Sanahuja, que se trata de «un concepto tan impreciso como controvertido». <sup>22</sup>

Un concepto ambiguo, es cierto, pero también eficaz y evocador. La cohesión

social no cabe en una definición y representa ante todo un ideal de sociedad que podría definirse como una utopía. Aunque sepamos que en cuanto tal no está a nuestro alcance, se puede trabajar muy concretamente para acercarse a ella. Esto implica que si bien nunca se logrará una condición cabal de cohesión social, se puede tender hacia ella, avanzar hacia una mejora de la cohesión social.

El Documento Base del Programa URB-AL III apela claramente al carácter utópico de la cohesión social: <sup>23</sup> «Una comunidad socialmente cohesionada –cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional– supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud.»

Para entender mejor el concepto, puede ser útil recordar que en física –como

---

21 Sanahuja, *op. cit.*, p.8 0. El autor agrega también que el origen foráneo del término explica ciertas resistencias a incorporarlo.

22 José Antonio Sanahuja, «La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa», en Fernando Carrillo Flórez (editor), 2009, *La lucha contra la exclusión social en América Latina –Una mirada desde Europa–*, BID/Eurosocial/Comisión Europea/Plural editores, La Paz, Bolivia, p. 66.

---

23 Véase *Documento Base del Programa URB-AL III*, Oficina de Coordinación y Orientación, pp.10 y 11 [http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/DocumentoBase\\_def.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/DocumentoBase_def.pdf). La cita está tomada de Federación Española de Municipios y Provincias, *Cohesión Social: ¿qué definición? Acción local y nacional*, ponencia presentada en el 1.er Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, París, 29 y 30 de noviembre 2007, ver <http://www.forum-localgovts-uealc.org>

---

escribe el CENSIS, un importante centro de estudios italiano— «el término “cohesión” es definido como la propiedad de los cuerpos de resistir a la ruptura y la separación, gracias a la presencia de fuerzas atractivas que mantienen unidas las moléculas».<sup>24</sup> En lingüística, por otra parte, los mecanismos cohesivos son recursos sintácticos y gramaticales de constitución textual, es decir, las funciones que se emplean para enlazar las partes de un texto configurándolo como una entidad dotada de sentido percibida por los hablantes como correcta.

*De manera similar, en el campo social la cohesión se refiere al anclaje de la dialéctica estabilidad/inestabilidad en comportamientos sociales capaces de hacer prevalecer la justicia y la solidaridad entre los componentes de una comunidad.*

La dialéctica estabilidad/inestabilidad se refiere a la existencia —en cualquier sociedad y en todo tiempo— de diferencias y enfrentamientos, como también a la presencia de capacidades, prácticas y mecanismos para que aquellos no desborden, no se conviertan en inmanejables, so pena de provocar un estado de anomia. La tendencia a la división constituye algo normal en las comunidades humanas, al igual que la propensión a unirse. Sin embargo, las

divergencias y las tensiones sociales pueden llegar a ser devastadoras, acarreando desgarros irremediables. Por ejemplo, cuando las pugnas políticas no encuentran cauces democráticos pueden desencadenar guerras civiles. Del mismo modo, cuando las desigualdades sociales son muy marcadas y degradan las condiciones de vida de algunos grupos, se generan resentimientos y luchas, a veces muy violentas. Una situación parecida es la que sufren comunidades discriminadas en el interior de sociedades envolventes, como las nacionalidades indígenas o, en otro terreno, los homosexuales. ¿Hasta qué punto se puede sobrellevar la exclusión? Cuando esta supera ciertos límites y se vuelve intolerable (por sus consecuencias objetivas y subjetivas), llega la reacción. Sin embargo, como se apuntó, las sociedades disponen también de contrapesos a las fuerzas disgregantes que las agitan, tales como las leyes, los valores y costumbres, o el sentido de responsabilidad de (parte de) las clases dirigentes, entre otros.

Es aquí precisamente donde entran en juego los comportamientos. En particular, los comportamientos dirigidos a atenuar las consecuencias negativas de las divisiones y de los desequilibrios, o bien para corregirlas. Algunos de ellos son espontáneos o radicados en las prácticas cotidianas que, a su vez, remiten a valores comunes. Por ejemplo, esto ocurre cuando grupos de vecinos confrontados deciden rebajar sus respectivas reivindicaciones con tal de llegar a un compromiso que ponga fin al choque. O cuando, en nombre

---

24 CENSIS, 2003, *Introduzione*, en “I nuovi termini della coesione sociale”, ciclo de encuentros, Roma.

---

la convivencia, las personas actúan sensatamente, a sabiendas de que los intereses individuales tienen que ser compatibles con los generales. Pero hay otros comportamientos que obedecen a normas, son prescriptivos. La no-discriminación por razones de raza, género, pertenencia étnica y fe religiosa, por ejemplo, es un comportamiento mandado por la legislación. No está delegado a la libertad individual de asumir una u otra actitud. Si bien la justicia refleja valores que cambian en el tiempo, su objetivo es siempre garantizar la mayor armonía posible entre los integrantes de una sociedad, fijando las reglas que enmarcan las relaciones entre las personas (y de estas con las instituciones, etc.). En un enfoque de cohesión social, la mención de comportamientos orientados a la justicia está fuertemente connotada en el sentido de reparar derechos y actuar para que se respeten los derechos reconocidos.

Por último, la solidaridad. En este caso el término no se emplea para aludir a un sentimiento, sino a la voluntad de una sociedad de mantenerse unida (integrada) destinando recursos y acciones para que las personas, grupos y territorios más vulnerables (incluso por causas históricas y estructurales de injusticia social) reciban más: como forma de compensarlos en primer lugar, y para que puedan salir de su condición de desventaja en segundo. Los impuestos a la renta de tipo progresivo, al hacer que aquellos que más tienen aporten en mayor cuantía, son un mecanismo para redistribuir de modo más equitativo la

riqueza que una sociedad produce y, de este modo, favorecer a las personas de menores recursos. Otro caso típico de solidaridad son las políticas de nivelación que se implementan para remediar las desigualdades de renta entre los territorios de un Estado. La diferente capacidad de aportación fiscal termina causando distintas necesidades de gasto público. La recaudación (derivada por ejemplo de la explotación de los recursos naturales de los territorios), en estos casos, no se distribuye imparcialmente según las magnitudes proporcionadas por cada territorio, sino buscando transferir recursos a las regiones más pobres. La política de cohesión social de la Unión Europea, para exponer otro ejemplo, se planteó precisamente como una respuesta al reto de la convergencia entre los Estados y las regiones que conformaban el espacio europeo, es decir, para reducir sus disparidades y acercar los territorios más pobres a estándares comunes.

A la postre, la solidaridad es un principio que inspira políticas regulativas y correctivas. Escribe por ejemplo el ya citado José Antonio Sanahuja: «En un sentido amplio, el concepto de cohesión remite al “modelo social europeo”, que trata de combinar la eficiencia económica derivada de la liberalización de los mercados con políticas redistributivas basadas en el principio de solidaridad, de manera que unas y otras se refuercen en un “círculo virtuoso” de crecimiento y creación de empleo. Ello exige mecanismos reguladores para corregir las “fallas” de mercado, un sistema universal de protección social, y asegurar el diálogo social».<sup>25</sup>

Como se habrá notado, la cohesión social concierne a un amplio conjunto de ámbitos de la vida colectiva; a un conjunto de ámbitos interconectados, no a la sumatoria de ellos. No se relaciona solamente con las asimetrías territoriales, con las desigualdades sociales o con los conflictos ideológicos: el nivel de

cohesión de una sociedad los abarca todos globalmente. Porque la cohesión social es multidimensional. En cuanto instrumento, su anhelo es buscar el mejor equilibrio posible (o sea, más justo y favorecedor de la colectividad) para preservar cierto grado de unidad del cuerpo social.

<p>Tironi define el concepto marco de cohesión social como «la capacidad de una sociedad para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura democrática de distribución de sus recursos socio-económicos (bienestar), socio-políticos (derechos) y socio-culturales (reconocimiento), a través del Estado, el mercado, la familia, y otras redes comunitarias y de la sociedad civil».<sup>26</sup> Análogamente, la CEPAL apunta la siguiente definición de cohesión social: «Dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan»,<sup>27</sup> conceptualización que según este organismo permite identificar tres grandes componentes que se interrelacionan para generar procesos y resultados específicos de cohesión, estos es: i) las distancias o brechas; ii) los mecanismos institucionales de inclusión/exclusión, y iii) el sentido de pertenencia.</p>	<p><b>Otras definiciones</b></p> <p>«Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos.»<sup>28</sup></p> <p>«La suma del conjunto de externalidades positivas que genera el capital social, más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos.»<sup>29</sup></p> <p>«Ausencia de exclusión social, interacciones y conexiones basadas en el capital social y valores compartidos y comunidad de interpretación basada en la identidad grupal.»<sup>30</sup></p>
--	---

25 Sanahuja, *op. cit.*, pp. 66 y 67

26 Eugenio Tironi (2008), «La cohesión social latinoamericana. Proyecto NACSAL, síntesis y conclusiones», ponencia presentada en la conferencia sobre la Nueva Agenda de Cohesión social en América Latina, organizada por la Comisión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Bruselas, 25 y 26 de septiembre de 2008).

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

28 Consejo Europeo (2004), *Revised Strategy for Social Cohesion*, CDSC, 10, p. 3.

29 BID (2006), *La cohesión social en América Latina y el Caribe*. Análisis, acción y coordinación, Washington, BID, p. 4.

30 Frances Wolley (1998), «Social Cohesion and Voluntary Activity: Making Connections », documento presentado en la CSLS Conference on the State of Living and the Quality of Life of Canada, Ottawa, Canadá (30 y 31 de octubre de 1998). En <http://www.csls.ca/oct/wool.pdf>.

---

Todas las definiciones tienen como punto de arranque el hecho de que la polarización de posiciones y las distancias sociales son inevitables. Pues bien, como ya señalamos,

*no es la unidad el fin de una política para la cohesión social, sino la gestión de las diferencias –incluyendo aquellas que generan desequilibrios sociales, económicos, territoriales, etc.– en un marco compartido de decisiones sobre las reglas para procesarlas e impedir fracturas sociales.*

Su propósito principal –se nos permita la redundancia– consiste en encauzar las tensiones y los quiebres (entre los cuales son especialmente relevantes las disparidades sociales, entendidas como «brechas» en el acceso al bienestar), de manera tal de conservar o construir un equilibrio dinámico entre los distintos componentes de la sociedad.<sup>31</sup> Estos mecanismos son posibles cuando hay algunos «consensos generales» –más allá de las visiones e intereses personales y corporativos– sobre las formas aceptables

de «estar juntos», es decir, sobre los valores que conectan a los ciudadanos, trascendiéndolos, incluyendo los sacrificios o renunciaciones que cabe aceptar en favor del bien colectivo. Precisamente en virtud de estos consensos y de su concreta aplicación se forja el sentimiento de pertenencia a una comunidad mayor. Una sociedad cohesionada es aquella en la cual los diferentes actores se sienten involucrados en la búsqueda permanente de modalidades de convivencia positiva, y no se sienten explotados o tratados en forma peyorativa.

El camino hacia la cohesión social, para resumir, está marcado por la capacidad de los sujetos y las instituciones de buscar y encontrar propuestas unificadoras, aun en presencia de presiones centrífugas y disruptivas. En otras palabras, cuando los diferentes actores están comprometidos a cooperar alrededor de la supremacía de los bienes colectivos; cuando prevalece una visión común por encima de las diversidades y de los intereses en pugna, sin desconocerlos o negarlos, sino más bien sometiéndolos a la capacidad de vincular responsablemente el individuo y los grupos a la sociedad.<sup>32</sup>

La esencia de la cohesión social, como se puede ver, estriba en la conciencia de la necesidad de desarrollar comportamientos

---

31 En una comparación algo exagerada, podríamos decir que la cohesión social es a la inclusión social lo que la Constitución es a una ley. La primera es el marco que alberga y da sentido al combate de la exclusión social. Se trata de uno de los aspectos sobresalientes y más sugerentes del concepto de cohesión social, que compromete a una sociedad en su conjunto para que, además de impulsar la inclusión, instrumente todos los mecanismos para la autorrealización de las personas.

---

32 Este compromiso debe también traducirse en la cooperación entre territorios, para que el hecho de residir en una región o ciudad determinada no implique desigualdad de oportunidades para acceder a servicios públicos de calidad o, en términos más generales, al bienestar.



---

públicos y privados que reflejen la superioridad de los intereses generales. Esto ocurre cuando las personas y los grupos están convencidos de que existe algo mucho más importante que sus intereses particulares. En tal sentido, crecimiento económico y cohesión social no son términos antinómicos. Si una sociedad quiere crecer de manera sostenible, cohesión y competitividad han de ir de la mano.

La «visión común» es una noción central del enfoque de cohesión social. Esta visión no es algo que se da una vez por todas, sino que se renueva con la evolución de los desafíos que a los que se enfrenta una sociedad. Para ser más precisos, lo que se transforma y actualiza con mayor rapidez son las soluciones ideadas para avanzar hacia más cohesión social, mientras que la visión común (que está en la base de aquellas) cambia más lentamente en cuanto que se afina en valores enraizados en la historia de los pueblos. ¿Cuáles deben ser, por tanto, las características distintivas de las políticas que se movilizan en pos de la cohesión social? Según venimos argumentando, más que un modelo, la cohesión social se implanta como un horizonte de referencia desde el cual pueden originarse opciones políticas diversas, de acuerdo con los diferentes

contextos políticos, sociales, económicos y culturales.<sup>33</sup> Pese a todo, uno de los rasgos fundamentales que mancomunan las posibles alternativas políticas es la centralidad de las políticas públicas. Esta centralidad se instaura como condición *sine qua non* para que las relaciones sociales se desenvuelvan sin afectar a algunos componentes de la sociedad, sino, por el contrario, con miras a que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de desarrollo y puedan disfrutar de los bienes colectivos. Políticas públicas, por lo tanto, enfocadas a liberar energías, subsanar distorsiones y procurar el bienestar, asignando la mayor prioridad a los grupos en situación de desventaja. Desde esta perspectiva, una política de cohesión se mide principalmente por la capacidad de incluir y, a la vez, de alentar la autonomía de las personas y los grupos en un ambiente donde existen medios democráticos eficaces para solucionar conflictos.

La cohesión social no es una doctrina política, aunque inspira el quehacer político. Constituye una finalidad y, a la vez, un medio: cuanto más cohesionada sea una sociedad, mayores serán sus capacidades de progresar en esta dirección.

---

33 Tal como señala Borrell: «La cohesión social no surge de un vacío social e institucional, por ello aplicar modelos externos (en este caso el europeo) al caso latinoamericano puede ser algo reduccionista. La experiencia demuestra que no hay una senda 'correcta' de cohesión social.» (J. Borrell, 2008, «La cohesión social en las relaciones Unión

Europea-América Latina», ponencia presentada en la conferencia sobre la Nueva Agenda de Cohesión social en América Latina, organizada por la Comisión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bruselas, 25 y 26 de septiembre de 2008).



---

# 06

## Guías metodológicas URB-AL III

URB-AL III es un programa de cooperación regional descentralizada de la Comisión Europea cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina.

Liderada por la Diputación de Barcelona, la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III tiene la misión de apoyar la ejecución del programa prestando asistencia técnica y acompañamiento a los diferentes proyectos para contribuir a hacer realidad sus objetivos.

