

# ¿Cómo pueden ser más **inclusivas** las ciudades?

Mariela Iglesias Costa  
Xavier Anzano Bergua  
Vicens Valentín

PID\_00234743



**H2PAC**

# ¿Cómo pueden ser más inclusivas las ciudades?

Mariela Iglesias Costa  
Xavier Anzano Bergua  
Vicens Valentín

PID\_00234743

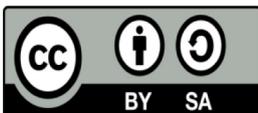




El encargo y la creación de este material docente han sido coordinados por la profesora: Mirela Fiori (2016)

Primera edición: marzo 2016

Autoría: Mariela Iglesias Costa, Xavier Anzano Bergua, Vicens Valentín  
Licencia CC BY-SA de esta edición, FUOC, 2019  
Av. Tibidabo, 3943, 08035 Barcelona  
Realización editorial: FUOC



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de ReconocimientoCompartir igual (BYSA) v.3.0 España de Creative Commons. Se puede modificar la obra, reproducirla, distribuirla o comunicarla públicamente siempre que se cite el autor y la fuente (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), y siempre que la obra derivada quede sujeta a la misma licencia que el material original. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/bysa/3.0/es/legalcode.ca>

# Índice

- 5      Presentación
- 7      Autores
- 9      ¿Qué elementos hacen que una política genere innovación social?**
- 11     Estudio de caso:  
la Estrategia BCN Antirumores
- 27     ¿Cómo las entidades sociales pueden impulsar iniciativas que contribuyan al cumplimiento del derecho a la vivienda?**
- 29     Estudio de caso:  
la experiencia de la Fundació Hàbitat3
- 51     ¿Pueden las políticas públicas de seguridad ser herramientas de transformación social?**
- 53     Estudio de caso:  
Herramientas de diagnóstico urbano con perspectiva de género. Los mapas de la ciudad prohibida a las mujeres



## Presentación

*¿Cómo pueden ser más inclusivas las ciudades?* ofrece al lector una breve selección de estudios de caso representativos de los contenidos de la especialización **Políticas públicas y derecho a la ciudad** del Programa Ciudad y Urbanismo de la Universitat Oberta de Catalunya.

La consolidación de las regiones y grandes ciudades como espacios socioeconómicos significativos, expuestos a las altas presiones y dinámicas del capital global, convierte las ciudades en el ámbito de las políticas públicas integradas por excelencia.

Por ello, bajo el objetivo de la cohesión social y el desarrollo sostenible, se hace necesario replantear la cuestión de la ciudadanía como estatus de igualdad en cuanto a derechos y deberes de los habitantes de un territorio.

Por otro lado, la creciente presencia de las nuevas tecnologías de la información y comunicación multiplica las posibilidades de autoorganización social y empoderamiento a través de las redes sociales, siempre y cuando se generen las condiciones para una ciudad abierta.

En este escenario, estudiar las políticas urbanas desde una perspectiva social es actual, pertinente y necesario si pretendemos actuar en favor de los derechos ciudadanos. Conocer las dinámicas en un nivel más global nos permite adecuar los instrumentos y recursos próximos para responder y transformar las realidades cercanas con propuestas, criterios contrastados y enfoques más certeros.

Los estudios de caso aquí presentados pretenden contribuir a este reto, aportando una visión crítica de las realidades urbanas, criterios

ético-políticos para orientar las propuestas de intervención y gestión, pistas que ayuden a tomar decisiones y ejemplos que expongan modos de hacer, comunicar, negociar y ejecutar.

- Caso 1. ¿Qué elementos hacen que una política genere innovación social?

En este caso se presentan las políticas urbanas y la innovación social a través del estudio de la Estrategia BCN Antirumores.

- Caso 2. ¿Cómo las entidades sociales pueden impulsar iniciativas que contribuyan al cumplimiento del derecho a la vivienda?

Aquí se habla de la vivienda y la inclusión social a partir de la experiencia de la Fundació Hàbitat3.

- Caso 3. ¿Pueden las políticas públicas de seguridad ser herramientas de transformación social?

En este caso se muestra la ciudad desde el punto de vista de la inseguridad y el conflicto, partiendo del estudio de los mapas de la ciudad prohibida a las mujeres como herramienta de transformación social.

**Mirela Fiori**

Directora del Programa Ciudad y Urbanismo  
Universitat Oberta de Catalunya

## **Autores**

### **Xavier Anzano**

Arquitecto técnico por la Universidad Politécnica de Cataluña, graduado en Ciencias y Tecnologías de la Edificación por la Universidad Ramon Llull y máster de Project Management en Edificación también por la Universidad Politécnica de Cataluña. En la empresa privada ha colaborado en Aldesa Construcciones, Ferrovial y GPO Ingeniería. Desde 2008 trabaja en la Agència de l'Habitatge de Catalunya de la Generalitat de Catalunya, inicialmente como coordinador de programas sociales de vivienda en barrios impulsando políticas sociales de vivienda en las áreas urbanas afectadas por la ley de barrios, y actualmente como responsable de actuaciones sociales de vivienda. En la UOC es profesor de Vivienda e inclusión social en el Programa de Ciudad y Urbanismo.

### **Mariela Iglesias Costa**

Socióloga por la Universidad de Buenos Aires, máster en Políticas, Proyectos y Gestión de las Ciudades por la Universidad de Barcelona-Fundació Bosch i Gimpera, y en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigadora y miembro del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universidad Autónoma de Barcelona (IGOP-UAB) desde 2006 en temas de políticas públicas, sociales y urbanas. Doctoranda FI del programa Políticas Públicas y Transformación Social (IGOP-UAB). Miembro del Observatorio Metropolitano de Barcelona. Fue docente en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad de Vic, coordinadora del máster interuniversitario en Políticas Sociales y Mediación Comunitaria de la UAB-UB y coordinadora del máster de Gestión de la Ciudad (UB y UPC). En la UOC es profesora de Políticas urbanas e innovación social del Programa de Ciudad y urbanismo y ha sido profesora de Poblaciones urbanas y políticas sociales del máster de Gestión de la ciudad.

### **Vicens Valentín**

Licenciado en Historia General y Geografía por la Universidad de Barcelona y máster en Política Criminal y Servicios Sociales (Programa Internacional Erasmus de la Universidad de Barcelona). Es coordinador del Informe de la Justícia del Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona.

Ha sido profesor del grado de Criminología de la Universidad de Gerona; consultor de EUROSOCIAL-EFUS, del Programa de Formación en Prevención de la Violencia en Panamá; técnico con el Comissionat del Centre d'Estudis de Seguretat del Departament d'Interior; y miembro del WG4/325 del Comité Europeo de Normalización en materia de planificación urbana y prevención del crimen. En la UOC es profesor de Ciudad, inseguridad y conflicto del Programa de Ciudad y urbanismo, y ha sido profesor del posgrado de Ciudad, seguridad y participación ciudadana (UOC-UNAM), del máster en Políticas públicas de seguridad (UOC-ISPC) del curso de Gestión de la seguridad ciudadana del máster de Gestión de la ciudad.



# **¿Qué elementos hacen que una política genere innovación social?\***

Mariela Iglesias Costa

---

\* Este caso está vinculado a la asignatura: *Políticas urbanas e innovación social*.



# **Estudio de caso: la Estrategia BCN Antirumores**

«Entre los problemas cívicos de una ciudad multicultural está la dificultad moral de estimular la simpatía hacia los que son los otros. Y esto solo puede ocurrir si se entiende por qué el dolor corporal exige un lugar en el que pueda ser reconocido y en el que sus orígenes trascendentes sean visibles. Semejante dolor tiene una trayectoria en la experiencia humana. Desorienta y hace incompleto al individuo, vence el deseo de coherencia. El cuerpo que acepta el dolor está en condiciones de convertirse en un cuerpo cívico, sensible al dolor de otra persona, a los dolores presentes de la calle, perdurable al fin, aunque en un mundo heterogéneo nadie puede explicar a los demás qué siente, qué es. Pero el cuerpo solo puede seguir esta trayectoria cívica si reconoce que los otros de la sociedad no aportan un remedio a su sufrimiento, que su infelicidad tiene otro origen, que su dolor deriva del mandato divino de que vivamos juntos como exiliados.»

Richard Sennett (2010). *Carne y Piedra*.

## **1.1. Cómo vivir juntos, la pregunta en el corazón de toda ciudad**

La Estrategia BCN Antirumores es una política pública llevada adelante por el Ayuntamiento de Barcelona. Su origen puede remontarse al marco del Plan de Interculturalidad del año 2010, en un contexto donde las fuertes presiones migratorias de los inicios del siglo se cruzaban con la crisis económica del año 2007 que aún vivimos. De ahí la actualidad de la temática. Sin embargo, el caso también remite a una cuestión más general, inherente a la propia idea de ciudad, y que traspasa geografías: la convivencia en la diferencia.

¿Cómo vivir juntos si somos cada vez más diferentes? La heterogeneidad es sin duda uno de los aspectos que definen a las ciudades e implica múltiples diversidades. El origen, el género, la clase social, el grupo etario, los estilos de vida alrededor de los consumos culturales son solo algunas de las diferencias que podrían separarnos. Pero precisamente la convivencia de las diferencias, la tolerancia a los otros, la gestión de los conflictos, la diversidad de perfiles, usos, intereses e identidades configuran el ADN de lo que nos imaginamos que tendría que ser una vida urbana deseable. Son las ciudades los espacios propicios para ello, aunque esta imagen dista de ser un estado natural y tampoco es estático. Momentos de diversidad, mezcla y convivencia pueden dejar paso a otros de desconfianza, segregación y amplificación de los conflictos. Así, los fenómenos migratorios, los cambios en los consumos culturales generacionales, los momentos de crisis económicas o políticas suelen generar mayor conflictividad social y urbana.

Si bien la inmigración es solo uno de los aspectos de la creciente heterogeneidad urbana contemporánea, el arribo de grandes grupos migratorios a España en un lapso de tiempo relativamente corto, en los primeros años del siglo XXI, hizo que este asunto se instalara en la agenda pública con fuerza. Madrid y Barcelona, con sus respectivas áreas metropolitanas, concentraron la mayor parte de estas poblaciones que llegaban de todo el mundo con situaciones muy desiguales entre sí. Se solía hablar de inmigración, pero era más real entenderlo como un fenómeno de inmigraciones en plural.

Palabras como *extranjería*, *acogida*, *integración*, *multiculturalidad*, *interculturalidad* y *diversidad* se han ido alternando desde entonces en los discursos políticos y agendas públicas. Representan diferentes paradigmas desde los cuales enfocar las políticas públicas en torno al hecho migratorio, según las competencias y voluntades políticas de cada esfera de gobierno.

Como sucede con muchos otros temas, el impacto mayor y la gestión más complicada del fenómeno recaen sobre las ciudades. A pesar de estar limitadas en sus competencias, presupuestos y escala por

su condición de municipio, deben responder a un tema que aterriza con una dimensión metropolitana e implica dinámicas globales. En la ciudad de Barcelona, las políticas alrededor de la inmigración y la convivencia fueron adquiriendo un nutrido recorrido, del cual nace la estrategia Barcelona Antirumores que se toma como caso de análisis en este texto.

Tomar este programa como caso permite adentrarse en un tema que adquiere visibilidad renovada frente a los movimientos migratorios por guerras que están sucediendo en el Mediterráneo. Los refugiados que llegan desde situaciones desesperadas a una Europa indiferente y hostil representan todo un desafío de construcción de confianzas y de escenarios que posibiliten la plena integración desde el derecho y el respeto a la diversidad. Las barreras y desconfianzas de las altas esferas de gobierno chocan muchas veces con actitudes abiertas y solidarias de las comunidades locales. Aunque también aparecen reacciones xenófobas y desconfianzas que, si no se frenan, dificultarán el despliegue y disfrute de las potencialidades que este proceso puede suponer para ambas partes.

Además, al tomar este caso, se puede realizar un ejercicio analítico desde el marco de la innovación social. De esta manera, se identifican elementos novedosos en las políticas públicas convergentes con prácticas de marcado protagonismo local, que, en conjunto, podrían configurar nuevas institucionalidades en nuestras ciudades.

En este sentido, el objetivo principal de presentar este caso no es describir el programa en todos sus detalles, sino identificar sus elementos más innovadores y transformadores a fin de hacerlos extrapolables a otras intervenciones como criterios generales para el diseño de políticas. La pregunta a responder es entonces hasta qué punto se trata de una política innovadora y por qué.

Sobre la estructura del texto, a continuación se presentan las líneas principales de actuación de la Estrategia BCN Antirumores. Sin pretender exhaustividad, la información se organiza sobre el diagnóstico inicial, la construcción del problema, los objetivos, el trabajo en red y su enfoque multidimensional. La documentación sobre el pro-

grama es de calidad y fácilmente consultable, por lo que se podrán obtener de allí mayores detalles.<sup>1</sup>

En el punto que sigue se despliega el esquema analítico para responder si esta política es efectivamente innovadora y por qué, y en todo caso, si esa innovación es transformadora. El análisis se realiza a través de una serie de atributos que buscan identificar elementos de innovación en este tipo de actuaciones, más cercanas a un concepto de políticas urbanas que traspasa lo estrictamente institucional, lo meramente local y lo simplemente sectorial.

Finalmente, se vuelve a la reflexión inicial sobre la posibilidad de vivir juntos en un mundo urbano cada vez más heterogéneo, y se propone el reconocimiento de la fragilidad mutua como una posibilidad de encuentro entre gentes diferentes.

## **1.2. De la necesidad a la agenda pública**

### **1.2.1. La importancia de un buen diagnóstico**

El Plan BCN Interculturalidad del año 2010 desde donde nace la Estrategia BCN Antirumores propone abordar la convivencia en la diversidad desde una concepción superadora del mero hecho migratorio y las políticas de acogida. Intenta, en cambio, desplegarse bajo la pregunta de cómo convivir en la diversidad entendiendo el proceso como una relación entre quienes llegan y quienes están.

Ya en el año 2009, en un proceso participativo para realizar un diagnóstico asociado a ese objetivo, se estableció un eje de trabajo específico sobre los factores que dificultan las relaciones de convivencia entre los habitantes de Barcelona de orígenes culturales diversos. Allí se detectó que una de las principales dificultades para la interacción

---

1 <<http://ajuntament.barcelona.cat/bcnacciointercultural/es/antirumores-que-hacemos>  
<http://www.antirumores.com/recursos.html>>

era el desconocimiento de los *otros* y los prejuicios y estereotipos asociados a ese desconocimiento. Se imponía entonces diseñar una estrategia específica para combatir los rumores y estereotipos sobre la diversidad cultural.

Dentro del Plan de Interculturalidad, la idea de deconstruir estos rumores y prejuicios quedó recogida como “Rumores y estereotipos: del estereotipo al conocimiento”, donde se planteaban una serie de medidas y objetivos.

Concretamente, lo que luego se conoce como la Estrategia BCN Antirumores, se preanunciaba en el punto 8.3:

«Se propone el diseño de una estrategia de ciudad contra los rumores negativos y sin fundamento que dificultan la convivencia en la diversidad, a partir del trabajo en red con diferentes actores y entidades sociales, promoviendo la figura del agente activo antirumores.»<sup>2</sup>

### **1.2.2. Los rumores como problema público**

Desde el análisis de políticas públicas, se sostiene que la forma de entender y construir el problema orienta el tipo de intervención pública que se realiza, las estrategias planificadas y las alianzas con diferentes actores sociales. En este sentido, desde el inicio el programa se centró en el rumor como un factor desestabilizador de la convivencia plena, que se debía desarticular con el apoyo de una red de interacción comunitaria.

Se entiende que los rumores y estereotipos pueden desencadenar desconfianza y aislamiento de ciertos grupos sociales en un primer momento, pero luego derivar en agravios, resentimientos y rechazo hacia todo un colectivo. A corto plazo, instala la desconfianza y con el tiempo afecta a la convivencia y debilita el respeto hacia la diversidad. La falta de reacción sobre los estereotipos y los prejuicios los

---

<sup>2</sup> Pla BCN Interculturalidad. Ayuntamiento de Barcelona.  
<<http://ajuntament.barcelona.cat/bcnacciointercultural/es/>>

activan y fortalecen, por eso la importancia de detenerlos desde el comienzo.<sup>3</sup>

A partir de este diagnóstico contrastado y del conocimiento de los mecanismos por los cuales los rumores se instalaban, fue posible establecer claramente una serie de objetivos iniciales:

- Desmontar y detener los rumores y estereotipos que afectan a la convivencia.
- Visibilizar de manera positiva la diversidad.
- Prevenir la propagación de nuevos rumores y la creación de estereotipos, prejuicios y actitudes discriminatorias.
- Facilitar la interacción positiva entre personas que pertenecen a diferentes colectivos para favorecer, de este modo, un contexto que desfavorezca la propagación de los rumores.

### **1.2.3. El trabajo en red**

El Ayuntamiento de Barcelona es el promotor y agente responsable del programa; sin embargo, la estrategia «antirumores» se basa en la ampliación de la red de colaboración hacia otros agentes sociales y cívicos sin los cuales no se podrían alcanzar los objetivos.

A partir de la figura de «agente antirumor» dirigida a profesionales, técnicos y ciudadanía sensibilizada, hace copartícipes y protagonistas a múltiples colaboradores que, siendo entidades o voluntarios individuales, se convierten en sujetos activos de la campaña. Muchas asociaciones y entidades con arraigo territorial y con credibilidad vecinal colaboran activamente. El rol de las entidades puede variar entre la colaboración como agentes antirumores, formación de agentes, actividades específicas como teatro, participación en videos, etc. También es importante contar con la complicidad de líderes vecinales y con personalidades que son referentes y funcionan como comunicadores. Por otro lado, la colaboración de los medios

---

3 DiBA (2010). *Com abordar els rumors. Manual per comprendre'ls i dissenyar estratègies per contenirlos* (pág. 29). Diputació de Barcelona. <<http://www.diba.cat/butlletins/detallRevista.asp?id=18661>>

de comunicación se vuelve imprescindible para ampliar la incidencia de la campaña, aunque este punto es más complicado de controlar.

Claramente, una de las mayores fortalezas de la estrategia antirumores es el trabajo en red desde el que se desarrolla. Sin la colaboración de los agentes sociales que participan no podría desplegarse en el territorio, ni realizarse la actualización constante de la estrategia. El tejido asociativo de la ciudad juega un rol fundamental estando implicado en el proceso desde el comienzo de la elaboración del plan. Además de la ampliación territorial que supone, el aporte del mundo asociativo otorga credibilidad, sentido crítico y permite una adecuación de los objetivos y contenidos a cada realidad específica. El número de miembros de la red y su implicación se han ido ampliando de forma constante. De todos modos, la estructura de la red no es el único marco de actuación y se incorporan otros espacios que continúan con el espíritu de la estrategia. La diversificación de la base de apoyo, que suma nuevos perfiles en las colaboraciones, permite avanzar en la incidencia de la estrategia hacia sectores que tradicionalmente no han estado vinculados a la inmigración. Sin duda, hacer que el programa sea una estrategia compartida por un espacio colaborativo amplio y diverso es uno de los mayores éxitos de esta iniciativa.

¿Pero a quién se dirige la campaña? Por un lado, a la ciudadanía sin una posición crítica con respecto al tema. Se dirige también a grupos específicos vinculados a contextos de mayor sensibilidad y posible conflictividad: los jóvenes, los trabajadores del sistema sanitario, del sistema educativo y los trabajadores de la Administración en general.

#### **1.2.4. Un enfoque transversal y en constante revisión**

El programa agrupa múltiples acciones a desarrollar en educación, formación, sensibilización y medios de comunicación. Pero la estrategia se puede sintetizar en tres líneas de acción principales. Por una parte, se generan materiales y recursos que aportan información para contrarrestar el desconocimiento en el que se basa la difusión de los rumores. También se trabaja con los medios de comunicación

aportando información para frenar y desarticular estos desconocimientos en una escala mayor. En tercer lugar, se articula una red antirumores con el tejido asociativo de la ciudad para un trabajo de territorialización y ampliación de la campaña.

Los materiales y recursos se producen a partir de la detección de los mensajes que hay detrás de los rumores. Así, una de las acciones iniciales del programa fue la edición de un manual que trata de forma coloquial los diferentes rumores y luego aporta información para desarticularlos. Los contenidos se actualizan periódicamente a partir de evaluaciones e investigaciones que construyen un mapa de la rumorología dinámico.

Los temas son variados y su desarticulación necesita de una perspectiva multidimensional para ampliar su foco de actuación.

Por ejemplo, gran parte de los rumores están vinculados a la saturación y competencia por los servicios públicos: «Se quedan con las ayudas sociales»; «Saturan las urgencias y abusan de los servicios»; «Bajan el nivel de las escuelas». También a los temas de economía y ocupación: «No pagan los impuestos»; «Nos quitan el trabajo, no tienen formación»; «Tienen ayudas para abrir negocios y no los inspeccionan». Como así también están aquellos prejuicios relacionados con la identidad y la integración: «Nos están invadiendo»; «Estamos perdiendo la identidad»; «No quieren integrarse y son una carga»; «No conocen las normas, son incívicos»; «Hacen mal uso del espacio público y sobreocupan»; «Viven apiñados y bajan el nivel de los pisos». Más recientemente, se han incorporado temas emergentes tales como los estereotipos sobre las mujeres migradas, las aportaciones económicas al sistema social y económico de acogida, los temas de jóvenes e hijos de migrantes y los prejuicios relacionados con la religión islámica.

Los materiales y actividades son múltiples: manuales, cómics, trípticos, videos, PowerPoint que brindan información, debates, obras de teatro, etc. Su función es informar y sensibilizar desde la interacción y la proximidad. No están concebidos desde una función sancionadora que podría resultar contraproducente. Por el contrario, buscan el diálogo y la reflexión.

La misma estrategia dialogante se sigue con los medios de comunicación, ya que no se ha optado por una función de denuncia y sanción. Se busca en los medios establecer alianzas para colaborar en la difusión de las campañas.

El programa, además de haber conseguido un amplio reconocimiento local de los agentes implicados y de los no directamente implicados, ha sido inspirador<sup>4</sup> para otros ayuntamientos en momentos de crisis económica y de posibles fracturas sociales. De este modo, se traspasa la limitación inicial de la escala municipal y se pueden compartir recursos, información y establecer estrategias regionales.

### **1.3. Un marco de análisis para la innovación en las políticas**

En el apartado anterior hemos planteado las líneas principales de la Estrategia BCN Antirumores. Ahora cabe retomar el objetivo inicial y preguntarse hasta qué punto esta política es innovadora, y en qué sentido. ¿Qué elementos podemos identificar que sean inspiradores de otras posibles intervenciones más allá del tema migratorio? Para realizar este ejercicio analítico, se aplicará una propuesta nacida del marco de la innovación social.

Usualmente, la innovación social se relaciona con dinámicas e iniciativas comunitarias que dan respuestas a problemáticas de la ciudad desde espacios y formatos alternativos que son visualizados como «embriones de nueva institucionalidad porque experimentan y despliegan formas diferentes de relación con las administraciones y el mercado y muchas veces suponen reales enfrentamientos a modelos urbanos dominantes».<sup>5</sup> ¿Se puede entonces analizar una política pública desde este marco? Si un proceso de innovación social

---

4 <<http://www.antirumores.com/proyecto.html>>

5 M. Iglesias Costa; Á. García Bernardos (2015). «VI. Análisis de las prácticas significativas de innovación social y urbana». En: J. Subirats; Á. García Bernardos (eds.). *Innovación Social y Políticas Urbanas en España* (págs. 341-361). Barcelona: Icaria.

es aquel que en sí mismo es un proceso de transformación social, donde «la movilización de fuerzas sociales e institucionales consiguiera mejorar la satisfacción de las necesidades humanas; y potencia el empoderamiento de sectores sociales previamente silenciados o excluidos»,<sup>6</sup> se puede incluir una política pública dentro del grupo.

En este sentido, se aplicará la propuesta de análisis desarrollada en coautoría junto a García Bernardos, en el capítulo «Análisis de las prácticas significativas de innovación social y urbana», fruto del análisis de otras experiencias de innovación en el territorio español.

En el capítulo mencionado partimos de un análisis transversal de diferentes casos que nos permite vincular atributos de los procesos estudiados con su capacidad de innovación social urbana y transformación social.

¿Cuáles son estos atributos y qué son exactamente? Los elementos identificados como *criterios de significatividad* por Subirats<sup>7</sup> no son otra cosa que características que funcionan como condiciones favorables para los procesos de transformación vinculados a la innovación social.

- **Objetivos.** Una clara definición de objetivos facilita la orientación de las actividades y da sentido de realidad a las acciones.
- **Diagnóstico.** Un buen diagnóstico sobre las vulnerabilidades sociales existentes, la comprensión profunda del problema y las aristas que se pueden llegar a derivar de él.
- **Transversalidad.** Un enfoque de trabajo transversal sorteará la segmentación temática y de actores y facilitará la territorialización de las acciones.

---

6 S. González; F. Molaert; F. Martinelli (2010). «How to analyse social innovation at the local level?». En: F. Molaert; F. Martinelli; E. Swyngedouw; S. González (eds.), *Can Neighbourhoods Save The City?* (págs. 49-67). Routledge. J. Subirats (2015). «Políticas urbanas e innovación social». En: J. Subirats; Á. García Bernardos (eds.), *Innovación Social y Políticas Urbanas en España*. Barcelona: Icaria.

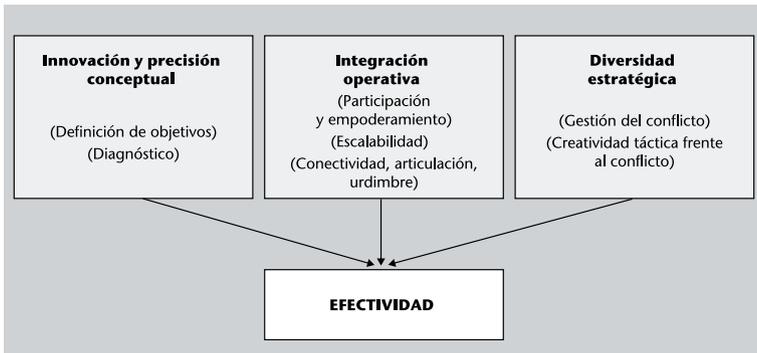
7 J. Subirats (2015). «Políticas urbanas e innovación social». En: J. Subirats; Á. García Bernardos (eds.), *Innovación Social y Políticas Urbanas en España*. Barcelona: Icaria.

- **Efectividad.** La efectividad en la consecución de los objetivos es condición sin la cual la innovación no traspasa la esfera teórica.
- **Participación.** La participación y el empoderamiento de los diferentes actores dentro de los procesos es una característica que otorga fuerza y capacidad de transformación social a las acciones.
- **Gestión del conflicto.** Se refiere a la no negación del conflicto y el desarrollo de formas creativas e innovadoras para gestionarlo.
- **Escalabilidad.** La escalabilidad se refiere a manejar una perspectiva multinivel y tener en cuenta la relación local-global de los fenómenos.
- **Red.** La articulación, la conectividad y la urdimbre entre diversos procesos y actores amplía la capacidad de la acción y la fortalece.
- **Replicabilidad.** Define la capacidad de transferir la experiencia a otros espacios sociales y territoriales.

Si aplicamos estos elementos de análisis al caso de la Estrategia BCN Antirumores, veremos que tienen una fuerte presencia y que a partir de ellos la estrategia se ha fortalecido. Recordemos que el programa nace de un **diagnóstico elaborado** y participativo sobre las dificultades de convivencia del que se derivan claramente sus objetivos. La construcción que se hace del problema asume una perspectiva transversal en el nivel conceptual, pero también sustantivo a través de acciones diversas y **multidimensionales**. Por otra parte, asume en su propia concepción un enfoque que entiende la **relación escalar** del tema migratorio, aunque tenga una marcada perspectiva local en sus actuaciones. La metodología de trabajo, apoyada en una fuerte articulación de **red** con agentes cívicos y sociales, permitió a su vez ampliar la base y de esta manera la incidencia, actualizar contenidos y adecuar el enfoque y las acciones a cada realidad territorial. Por otra parte, incide directamente en un tema que hace al **conflicto** sin negarlo, ni sancionándolo, sino brindando información y herramientas para la reflexión. En cuanto a su capacidad de ser **transferible** a otros espacios y realidades, si bien no ha sido uno de sus objetivos iniciales, la propia forma de trabajar y toda la documentación vinculada al proceso ayudan a que se abra e inspire a experiencias similares. Precisamente Barcelona forma ahora una red de ciudades que trabajan el tema a las que aporta su experiencia y con las que intercambia enfoques.

En cuanto a la efectividad, en la propuesta analítica en la que se basa este análisis se entiende que es el resultado de atributos anteriores, que agrupamos en tres dimensiones.

Gráfico 1



Fuente: Iglesias Costa; García Bernardos (2015)

La primera se refiere a la **innovación y precisión conceptual** para generar nuevos relatos alrededor de la construcción del problema público. Una nueva manera de concebir los mecanismos, los temas, los afectados y las alianzas que da un enfoque renovado de la temática. La estrategia antirumores sin duda es novedosa en su enfoque relacional del tema. Supera la perspectiva de la acogida y la integración que solo se dirige a los recién llegados. Conceptualmente, se apoya en que la convivencia es un proceso relacional que implica también un cambio de las sociedades receptoras para poder valorar los cambios que la diversidad aporta.

La segunda dimensión define la **integración operativa** como la incorporación de diferentes niveles institucionales y esferas de gobierno. También supone el fomento del empoderamiento en los actores sociales que participan en los procesos. En este sentido, la Estrategia BCN Antirumores trabaja desde el Gobierno local, y sus competencias estrictamente municipales hacen que el radio de influencia sea más limitado. Sin embargo, hemos observado que se ha podido establecer una red de ciudades desde la cual generar estrategias complementarias y coordinadas con la escala regional. Sobre el empoderamiento de los agentes implicados, cabe recordar la importancia

que tiene el rol de agente antirumor, o la metodología de trabajo en red, que da lugar a la participación activa de un variado tejido social desde el comienzo de la política.

La tercera gran dimensión mencionada que aporta a la efectividad es la **diversidad estratégica**, que se define por la combinación de formas creativas para gestionar el conflicto. El conflicto no se niega y se aborda, en cambio, desde estrategias renovadas y múltiples. En cuanto al programa antirumores, la conflictividad está en el centro de la definición del problema, y no se niega, sino que se gestiona a través de herramientas múltiples que buscan facilitar la reflexión desde el diálogo en lugar de la sanción.

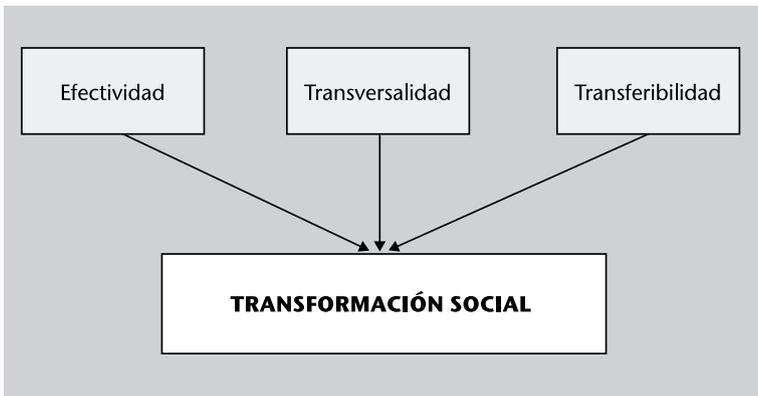
De esta manera, podemos decir que el programa aquí analizado despliega las tres dimensiones que forman su efectividad. Si bien los temas de convivencia tienen múltiples factores desde los que actuar y este programa es solo una mínima parte, también es cierto que la ciudad de Barcelona, en términos relativos, ha generado ambientes de buena convivencia en la diversidad pese a estar en un contexto de fuertes tensiones por la crisis económica, social y política. No es una ciudad particularmente segregada y las reacciones xenófobas tienen una presencia mínima si las comparamos con otras ciudades europeas.

Finalmente, planteamos una última pregunta que, siendo de difícil respuesta, no debe evitarse en las políticas públicas. Se trata de la capacidad transformadora de los procesos de innovación. En el marco analítico de referencia sostenemos que la capacidad de transformación social de las prácticas analizadas se ve fortalecida en tanto los procesos sean **efectivos** a la hora de cumplir sus objetivos; **transversales** en cuanto a la multidimensionalidad de sus enfoques y acciones, y **transferibles** social y territorialmente (Iglesias Costa, García Bernardos, 2015).

Si aplicamos este esquema a la Estrategia BCN Antirumores, observamos que efectivamente aparecen las tres características mencionadas. Ya hemos analizado la efectividad del programa en cuanto al cumplimiento de objetivos. También la perspectiva multidimen-

sional desde la que se enfoca el tema de la convivencia y los estereotipos asociados al desconocimiento. La condición de la transferibilidad también está presente, aunque en menor medida por no ser un objetivo primordial y por estar asociado a una escala de Gobierno local. Sin embargo, el éxito de la propuesta ha superado estas fronteras municipales. La ampliación de la estrategia desde un protagonismo local, pero articulada a una escala mayor, permitiría un mayor impacto de la política y por lo tanto mayor capacidad de transformación.

Gráfico 2



Fuente: Iglesias Costa; García Bernardos (2015)

#### 1.4. Los cuerpos cívicos

Este texto comienza con una cita de Richard Sennett del libro *Carne y Piedra*<sup>8</sup> donde el autor hace un recorrido histórico entendiendo las ciudades desde las relaciones entre quienes las habitamos. Termina el libro con un último capítulo que explora la posibilidad de encuentro, solidaridad y fortaleza desde el reconocimiento de la fragilidad mutua. En este último capítulo introduce un apartado que titula «Cuerpos cívicos», un verdadero broche de oro donde se pregunta por la posibilidad de la convivencia en un mundo de gran heteroge-

---

8 R. Sennett (2010). *Carne y Piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid: Alianza Editorial.

neidad, donde cada uno de nosotros es un otro. El título es sugerente porque retoma el significado de la palabra *cívico* como la referencia a un destino entrelazado a otros, a un cruce de suertes.

¿Cómo traspasar entonces los muros de percepción con los que nos movemos?; ¿cómo recuperar el significado relacional de lo cívico si somos cada vez más ajenos en la mirada de los demás?; ¿cómo evitar que las crecientes y crueles desigualdades de los espacios en los que vivimos se conviertan en soledad, aislamiento e indiferencia?; ¿qué elementos posibilitarían el vínculo entre personas cada vez más complejas y singulares?; y finalmente, ¿qué nos acerca a cada uno de esos otros, qué nos impulsa hacia fuera en busca de los demás, en busca de «experimentar al otro»? Estas preguntas con las que Sennett elige concluir su libro sobre ciudades desbordan cualquier enfoque exclusivamente territorial y técnico y nos obligan a repensar las relaciones con los demás, asumiendo la complejidad individual como algo irrenunciable.

En su enfoque, Sennett no castiga el individualismo desde posiciones que llaman a la vuelta de la comunidad a partir de fórmulas institucionales o simbólicas externas. Por el contrario, su respuesta surge de la exploración más profunda del individuo, y desde allí le da lugar a la fragilidad de la que todos estamos hechos. Nos recuerda que es un hábito moderno el considerar plenamente negativas la inestabilidad social y la insuficiencia personal, pero también advierte que si predomina la protección sobre uno mismo, si el cuerpo no está abierto a crisis periódicas, el organismo acaba enfermando por falta de estímulo. En su respuesta, el hecho de asumirnos como cuerpos dolientes y frágiles «desorienta y hace incompleto al individuo, vence su deseo de coherencia» y esto, lejos de ser negativo, es indispensable para reconocer, necesitar y, finalmente, encontrarnos con un otro que irremediabilmente siempre será diferente.



# **¿Cómo las entidades sociales pueden impulsar iniciativas que contribuyan al cumplimiento del derecho a la vivienda?\***

Xavier Anzano Bergua

---

\* Este caso está vinculado a la asignatura: *Vivienda e inclusión social*.



# Estudio de caso: la experiencia de la Fundació Hàbitat3

## 1.1. Sinhogarismo y desahucios en Barcelona

Podemos establecer las situaciones de sin techo o sin vivienda como las más extremas dentro de la exclusión residencial. Estas, por norma general, están fuertemente asociadas a la extrema pobreza, la exclusión social, la cronificación, a situaciones de salud mental, de consumo de alcohol o de drogas. Los programas a aplicar para el acceso a la vivienda de estos colectivos pueden tener un elevado coste por persona respecto del resto de políticas de vivienda. Por ello requieren de la mayor eficiencia y cuidado, tanto por razones económicas como por la vulnerabilidad de estos colectivos.

La atención a personas o familias que están en situación de exclusión residencial extrema se realiza mediante la colaboración de las administraciones públicas con entidades sociales. Los servicios sociales locales y las políticas públicas de vivienda se apoyan en el trabajo de organizaciones que acogen y trabajan con estas personas.

Número de personas sin hogar en la ciudad de Barcelona

	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Sin hogar, viviendo en la calle</b>	562	726	731	870	715	693
<b>Vivienda inadecuada, en asentamientos</b>	265	695	834	595	423	434
<b>Otras situaciones (albergues, acogida...)</b>	1.190	1.258	1.561	1.451	1.562	1.672
<b>Total personas sin vivienda</b>	<b>2.017</b>	<b>2.679</b>	<b>3.126</b>	<b>2.916</b>	<b>2.700</b>	<b>2.799</b>

Fuente: XAPSLL (Red de Atención a las Personas Sin Hogar, Barcelona)

El Ayuntamiento de Barcelona, conjuntamente con entidades sociales y centros privados de atención, ha impulsado la Red de Atención a las Personas Sin Hogar (XAPPSLL). Esta red está integrada por los servicios públicos municipales, los concertados y los privados con el fin de coordinar sus actuaciones, valorando las diferentes situaciones para derivarlas al recurso más adecuado.

En la tabla anterior se detalla la evolución del sinhogarismo en Barcelona durante los últimos años. Es significativo el aumento desde el año 2008 de estas situaciones como consecuencia también de la crisis económica. Por ello, aun con el incremento de los recursos primarios destinados a alojar a estas personas, de 1.190 plazas en 2008 a 1.672 en 2015, no se ha conseguido rebajar las cifras de personas que viven a la intemperie o habitan espacios no adecuados como chabolas. Los recursos públicos y privados destinados para alojar a estas personas pueden ser albergues, pensiones, viviendas y habitaciones en pisos compartidos. Entre 2008 y 2015, el incremento más significativo de recursos se ha dado entre los de titularidad privada, que creció de 605 plazas a 932, mientras que en el ámbito público aumentó de 585 a 740.

Tradicionalmente, el colectivo «sin techo» ha sido tratado siguiendo un largo itinerario inclusivo que constaba de diferentes niveles y espacios de atención. Como paso inicial de salida de la calle, se ofrecía el acceso a comedores y albergues nocturnos, de estos a equipamientos de alojamientos temporales o a viviendas compartidas tuteladas, y finalmente a una vivienda de carácter permanente. Este proceso de inclusión residencial, por su larga duración, no tiene un impacto inmediato en la mejora de las condiciones de vida de estas personas y provoca que muchas, aun sin llegar al último nivel, hayan vuelto a la calle o simplemente no hayan pasado del albergue.

Por el contrario, el modelo **Housing First, desarrollando en los años noventa en Nueva York**, implica superar los itinerarios de inclusión residencial para las personas sin techo, dotándolas desde el primer día de una vivienda de carácter permanente. A partir de ese momento, se desarrollan de forma integral las acciones de inclusión social que la persona requiere. El modelo ha ofrecido re-

sultados muy positivos y con un nivel de éxito mucho mayor que el anterior por fases. Está estimado que únicamente un 20 % de las personas han vuelto a la calle antes de dos años desde la entrega de la vivienda. Contrariamente a su apariencia, no es un modelo que necesite elevados presupuestos para su aplicación, ya que el gasto inicial por la vivienda no solo se compensa con el ahorro de equipamientos como albergues, alojamientos y viviendas tuteladas, sino también con otros costes indirectos, como la atención sanitaria que estas personas requieren como consecuencia de estar en la calle en situaciones de riesgo. En la ciudad de Barcelona, el modelo Housing First inició su desarrollo en la última década con proyectos piloto de entidades sociales. Vistos los buenos resultados de estos y del reconocimiento internacional del modelo como buena práctica, desde el año 2015 el Ayuntamiento dispone de un servicio de Housing First con unas cincuenta viviendas gestionado por Sant Joan de Déu, Serveis Socials y la UTE Sant Pere Claver-Suara-Garbet. La intención es que este modelo acabe sustituyendo al modelo tradicional de itinerarios por albergues, pensiones, viviendas tuteladas hasta llegar a una vivienda de carácter permanente, tanto en los servicios públicos como en las entidades que trabajan con el colectivo sin techo. Para ello habrá que ampliar las viviendas sociales destinadas a este fin, obteniéndolas tanto del parque público como del parque privado de viviendas de alquiler.

#### Asuntos resueltos de los juzgados de la provincia de Barcelona

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Ejecuc. hipotecarias	2.804	6.759	10.738	10.445	7.925	11.316	11.847	11.396	5.959
Lanzamientos ejec. hipot.							2.329	2.678	2.014
Lanzamientos arrendatarios							8.127	7.528	5.397

\* Datos 2015, trimestres 1.º, 2.º y 3.º

Fuente: Consejo General del Poder Judicial

Desde el año 2007, como consecuencias de la crisis económica que ha tenido un gran impacto en situaciones de pérdida de vivienda,

aparecieron cada vez más situaciones de emergencia de personas con singularidades diferentes a los tradicionales colectivos sin techo. Como se ve en el siguiente cuadro, las situaciones de pérdida de vivienda se multiplicaron desde ese año, especialmente por el impago de las rentas de alquiler.

Asuntos resueltos de los 58 juzgados de primera instancia de Barcelona ciudad

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Verbales arrendaticios</b>	4.025	4.795	5.348	5.152	5.203	5.643	4.950	5.223
<b>Ejec. hipotecarias</b>	307	417	638	918	984	1.378	1.344	1.705

Fuente: Consejo General del Poder Judicial

Por ello, las administraciones públicas competentes en materia de vivienda y servicios sociales han desarrollado sistemas de adjudicación de vivienda, de carácter temporal o permanente, para atender emergencias de personas o familias que han perdido su vivienda y no disponen de ninguna alternativa económica o residencial propia. En Cataluña, la primera administración en hacerlo fue el Ayuntamiento de Barcelona, en febrero de 2009, con la **Mesa de emergencias** local.

Mesa emergencia de Barcelona

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Casos valorados</b>	113	233	228	261	325	311
<b>Adjudicaciones de vivienda</b>	76	140	138	177	213	198

Fuente: Consorci de l'Habitatge de Barcelona

Las situaciones de pérdida de trabajo, las ejecuciones hipotecarias, el escaso parque de vivienda pública de alquiler y el elevado precio de mercado han provocado una incesante demanda de realojos de emergencia que no se pueden atender de forma sostenible con un parque público tan limitado. Además, la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la

vivienda y la pobreza energética, establece que las administraciones competentes deben ofrecer un realojo a las personas que estén afectadas por un desahucio. Por todo ello, cada vez se hace más necesario activar fórmulas de rápido impacto que permitan ampliar el parque social de viviendas disponible.

## **1.2. Orígenes y misión de la Fundació Hàbitat3**

En 2014, la Taula del Tercer Sector (asociación que representa las entidades sociales de Cataluña) impulsó la Fundació Hàbitat3 con el objetivo de atender, desde el tercer sector, a las necesidades de vivienda de colectivos en riesgo o situación de exclusión residencial.

Su ámbito de trabajo preferente es en Cataluña, al servicio de las entidades que integran la Taula del Tercer Sector y de las administraciones públicas que lo requieran.

Hàbitat3 propone la captación y gestión social de viviendas para destinarlas a los programas y actuaciones de las entidades del tercer sector social. Además, ofrece el mismo servicio para las administraciones públicas que no pueden atender, mediante el escaso parque público disponible, las emergencias sociales de pérdida de vivienda o las situaciones de sinhogarismo.

## **1.3. Colaboración con la Administración pública y con otras organizaciones sociales**

Hàbitat3, desde fórmulas de colaboración público-privada, ofrece sus servicios a administraciones públicas para captar vivienda del mercado privado de alquiler y destinarla a programas públicos de vivienda social, gestionar viviendas de parques públicos o privados y hacerlo no únicamente sobre el inmueble sino también, de forma coordinada con los servicios sociales locales, realizando el seguimiento y apoyo a la familia adjudicataria en relación con la vivienda y el entorno.

Desde su creación en 2014, Hàbitat3 colabora con las siguientes administraciones:

- **Agència de l'Habitatge de Catalunya;** este organismo, que gestiona el parque público de viviendas autonómico y desarrolla las políticas de vivienda de la Generalitat, ha cedido un edificio de treinta y dos viviendas en Barcelona a la Fundació con el fin de que las administre durante su uso por diferentes entidades del tercer sector. Estas entidades desarrollaran parte de su actividad en esta promoción alojando a usuarios con los que trabaja, en situación de exclusión residencial o con problemas de salud mental. Hàbitat3 se encarga de la administración jurídica y financiera de las viviendas, del mantenimiento general de estas y de la finca, del control de accesos, y media en cualquier conflicto relacionado con el uso de la vivienda.

Además, Hàbitat3 intermedia entre la Agència de l'Habitatge de Catalunya y las entidades del tercer sector que quieren acceder a la compra de una vivienda mediante el sistema de tanteo y retracto desarrollado en el Decreto 1/2015 de medidas extraordinarias y urgentes para proteger las familias en situación de vulnerabilidad residencial. Así, a través del intranet de Hàbitat3, las entidades pueden acceder a la lista actualizada de viviendas afectadas por el derecho de tanteo y, si así se requiere, Hàbitat3 realiza un informe técnico del estado y características de la vivienda y coordina visitas a la vivienda.

- **El Ayuntamiento de Barcelona** fue la primera administración con la que Hàbitat3 firmó un convenio de colaboración; dada su importancia, es a este al que la Fundació dedica más esfuerzos. En noviembre de 2014, el Ayuntamiento acordó con la Fundació que esta captaría y gestionaría un total de doscientas viviendas provenientes del mercado privado de alquiler, con el fin de alojar a personas en situación de exclusión residencial, especialmente aquellas derivadas desde la Mesa de emergencias local. El convenio establece un periodo para este encargo, que va del año 2015 al 2018, con una aportación de la Administración local de hasta 5,3 millones de euros, recientemente ampliada con 1,6 millones de euros para un total de 235 viviendas; también se amplían los

servicios para evitar situaciones de desahucio por falta de pago de rentas de alquiler, asumiendo Hàbitat3, en estos casos, el rol de cesionario, garantizando así el pago del alquiler.

- **Ayuntamiento de El Prat de Llobregat**, acuerdo para la captación y administración de veinte viviendas provenientes del parque privado de alquiler o de entidades financieras para alojar a personas o familias derivadas de los servicios sociales del Ayuntamiento que estén en situación de exclusión residencial. Además del seguimiento social en relación con la vivienda, el convenio incluye que Hàbitat3 ha de orientar y ayudar para la inserción laboral de aquellas personas alojadas en situación de desempleo.

Aunque hasta la fecha Hàbitat3 presta sus servicios mayoritariamente a administraciones públicas, ha iniciado el desarrollo de su otro objetivo principal: la captación y administración de vivienda social para entidades del tercer sector; para ello, ofrece sus servicios a entidades y federaciones de la Taula. Además, ha establecido diversos acuerdos de colaboración con las siguientes organizaciones sociales:

- **Càritas Diocesana de Barcelona**, acuerdo por el que ambas entidades pueden negociar conjuntamente la obtención de viviendas de administraciones públicas, entidades financieras y otras sociedades, para destinarlas a alojamientos sociales. El acuerdo promueve el intercambio de buenas prácticas y la colaboración entre los equipos técnicos de las dos entidades.
- **Fundació Mambré**, acuerdo entre ambas entidades para colaborar en la gestión de vivienda social por encargo de administraciones públicas.

El edificio cedido por la Agència de l'Habitatge de Catalunya a Hàbitat3, para su administración con fines sociales, tiene como titulares de sus treinta y dos viviendas a entidades del tercer sector que trabajan los ámbitos de la salud mental, la exclusión social o el sinhogarismo. Así, la **Fundació Mambré** tiene adjudicadas nueve viviendas: **JOIA**, ocho; **ABD**, siete; **AREP**, cinco; **Salut i Comunitat**, dos; y **Prevenió, Assistència i Seguiment**, una.

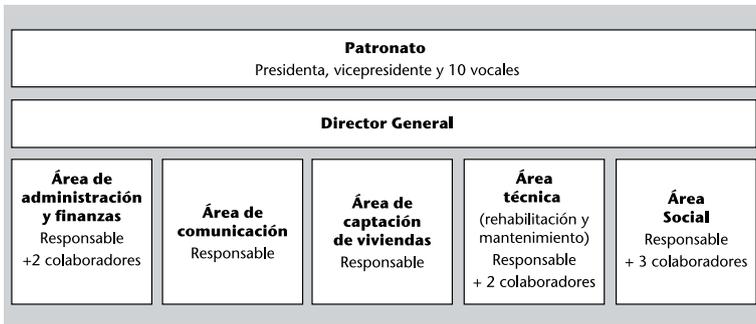
Asimismo, Hàbitat3 trabaja con entidades sociales de inserción fundamentalmente para los trabajos de adecuación y mantenimiento de las viviendas como: **Fundació Formació i Treball**, **Fundació Privada Trinijove**, **APRISE Empresa de Inserción**, **Fundació APIP-ACAM**, **SAÓ Empresa de Inserción**, **Fundació Engrunes**, **ACIDH**, **Fundació ARED** o **Garbet Cooperativa de Inserción**.

### 1.4. Organización de la Fundació Hàbitat3

La Fundació Hàbitat3 está gobernada por un patronato formado por una presidenta, un vicepresidente y diez vocales. El patronato administra, representa, gestiona y asume todas las facultades y funciones necesarias para la consecución de los fines fundacionales de la fundación. El patronato se reúne en sesión ordinaria al menos cada cuatro meses.

La gestión diaria de Hàbitat3 la realiza el equipo técnico, que además debe ejecutar tanto las tareas de carácter social como las de administración del parque de viviendas (captación, contratación, adjudicación, adecuación y mantenimiento).

Gráfico 1



Este equipo pluridisciplinar está en crecimiento y actualmente lo forman trece personas: un director general, un responsable del área social con un equipo de tres técnicas sociales, una responsable del área técnica con un técnico de obras, una responsable del área de

captación de viviendas, una responsable del área de administración y finanzas con un técnico de subvenciones y una administrativa, un responsable de comunicación y un conserje del edificio de treinta y dos viviendas cedido por la Agència de l'Habitatge de Catalunya.

## **1.5. Financiación, repercusión por vivienda y presupuesto**

Hàbitat3 obtiene los recursos para realizar su actividad, fundamentalmente, a través del cumplimiento de los acuerdos establecidos con la Administración pública o con otras entidades sociales para la captación y/o administración de vivienda social.

Por ejemplo, a través del convenio firmado con el Ayuntamiento de Barcelona, si cumple con todos los objetivos establecidos, puede llegar a ingresar, durante los años que esté vigente el convenio, un total de 6,9 millones de euros. Con ellos, deberá captar en el mercado privado de alquiler 235 viviendas, adecuarlas, «subarrendarlas» durante treinta y seis meses y, cuando se resuelva el contrato, retornarlas en el mismo estado que se contrataron. Además, debe realizar un seguimiento social, mediar en conflictos o evitar situaciones de pobreza energética.

Por el convenio de Barcelona tendríamos la siguiente repercusión mensual por vivienda:  $6,9 \text{ M€} / 235 \text{ viviendas} / 36 \text{ meses} = 815,60 \text{ €/mes}$ , sería lo que debería ingresar Hàbitat3 del Ayuntamiento más la aportación que pudiera pagar mensualmente el adjudicatario, actualmente una media de 160 €/mes. Así, cada vivienda de este programa podrá tener unos ingresos asociados de 975,60 €/mes.

Con estos ingresos, Hàbitat3 no solo deberá abonar el precio de la vivienda acordado con la propiedad –teóricamente no puede superar los 700 euros mensuales–, también asumirá como costes directos: la captación de vivienda, el 20 % del coste de rehabilitación, el de mantenimiento mientras la vivienda esté ocupada, el de reposición, la administración, el seguimiento social, la morosidad en el pago de

vivienda o de suministros y los costes indirectos de estructura de la Fundació.

Según los datos del registro de fianzas de Incasol, el alquiler medio en Barcelona se situó en 688,23 euros en 2014; en 2015 la media de los tres primeros trimestres fue de 727,13 euros, de modo que resultaba probable que finalizara para el total del 2015 cercana a los 750 euros. El incremento sustancial de los precios en el mercado de alquiler puede ser un gran obstáculo en proyectos de estas características, ya que para muchos propietarios puede dejar de ser atractiva la propuesta si tienen que moderar mucho sus expectativas de renta basadas en el mercado.

En enero de 2016, Hàbitat3 administraba 177 viviendas, 153 ya estaban adjudicadas con un total de 512 personas alojadas. Para el año 2016, Hàbitat3 tiene previsto un presupuesto de alrededor de 2,8 millones de euros.

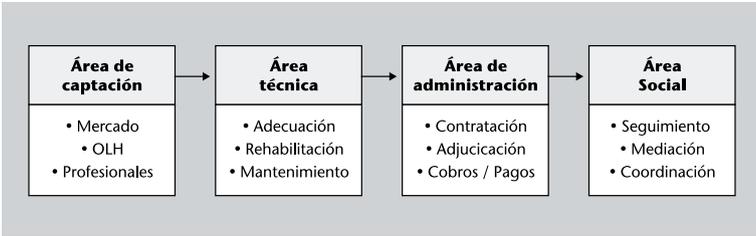
Para reducir los costes que tuvieran que asumir las entidades sociales en su relación con la Fundació Hàbitat3, esta tiene el encargo de crear un fondo solidario.

## **1.6. Articulación de los programas de captación de vivienda del mercado privado**

Hàbitat3, mediante el convenio con el Ayuntamiento de Barcelona, gestiona el programa «Pisos buits» por el que capta vivienda vacía del mercado de alquiler; para ello dispone de un área de captación, con la colaboración de las oficinas locales de vivienda de los distritos de la ciudad y de acuerdos suscritos con el Colegio de Administradores de Fincas, el Colegio de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y de diversos profesionales intermediarios del mercado inmobiliario.

Las viviendas a captar serán de rendas mensuales inferiores a los 700 euros y no deben necesitar reformas de tipo estructural; en caso de necesitar obras de adecuación, el coste de estas se minora en un 80 % de la renta.

Gráfico 2



El programa ofrece a los propietarios un contrato de cesión de uso por un periodo de cuarenta meses, con cuatro de carencia, o de hasta cuarenta y ocho meses si hay que hacer obras de entidad. Hàbitat3 se obliga a pagar el canon pactado durante treinta y seis meses desde que la vivienda esté adjudicada, los cuatro meses de carencia se dividen en un periodo previo a la adjudicación de la vivienda y en otro una vez haya quedado vacía y previa la resolución de la cesión, para la adecuación y correcta devolución de la vivienda.

Además, como ya se ha dicho, Hàbitat3 asume la administración, el seguimiento social del uso de la vivienda, el diferencial entre lo que paga el adjudicatario y el coste de la vivienda, la posible morosidad del adjudicatario en el pago de la vivienda o de suministros, el mantenimiento y los posibles desperfectos. También se contrata para la vivienda un seguro multirriesgo que no debe costear la propiedad y se financian las posibles obras necesarias a realizar sin interés alguno, descontándolas del canon mensual a abonar y un 20 % del coste de ellas es a fondo perdido.

Una vez captada la vivienda, el Ayuntamiento comunica a Hàbitat3 la persona o familia adjudicataria de la misma.

Al margen del convenio con el Ayuntamiento de Barcelona que establece unas condiciones muy determinadas respecto del origen y características de las viviendas, Hàbitat3, para otras colaboraciones con administraciones o entidades sociales, puede captar vivienda no solo del mercado privado de alquiler, sino también de entidades financieras, o incluso se puede plantear ir adquiriendo en propiedad un parque de vivienda para este fin.

## 1.7. Adjudicación de vivienda

Hàbitat3 no tiene la función de adjudicar viviendas, únicamente de captar viviendas y de administrarlas. Los usuarios adjudicatarios de las mismas los determinarían las administraciones o entidades sociales con las que esté colaborando.

Así, los adjudicatarios, a propuesta de las administraciones públicas, normalmente serán personas o familias en situación o riesgo de exclusión residencial, que pueden haber sido valorados por ámbitos como Mesas de emergencias o derivados directamente desde los servicios sociales, y que por falta de disponibilidad de vivienda pública de alquiler se opta por los servicios de Hàbitat3.

En el caso de colaboración con otras entidades sociales para la búsqueda y administración de viviendas para el desarrollo de sus programas, los adjudicatarios también vendrán determinados por estas entidades, tendrán las características propias de los colectivos con los que trabaje cada entidad (salud mental, exclusión residencial/sin hogar, drogodependencias, víctimas de violencia machista, jóvenes, extutelados...). A diferencia de los usuarios derivados desde administraciones públicas, por norma general las personas que están dentro de un programa de una entidad social tienen un elevado acompañamiento; así, *a priori* el seguimiento social en el ámbito de la vivienda que ofrece Hàbitat3 no sería «tan necesario». En cambio, Hàbitat3 sí que puede ofrecer liberar a la entidad de la gestión inmobiliaria y poderse centrar en las acciones inclusivas o de atención social, y hacerlo desde una entidad creada para ello, como un «API social», que habla el mismo idioma que las entidades sociales, que no aplica una lógica comercial o de negocio en la gestión inmobiliaria y que asume la complejidad de su trabajo.

En cualquier caso, ya sea con administraciones públicas o entidades sociales, Hàbitat3 establecerá la relación y características contractuales (duración, renta, cláusulas sociales...) con los adjudicatarios que se establezca por acuerdo entre las organizaciones. Por norma, Hàbitat3 captará las viviendas privadas mediante contrato de cesión de uso con el fin de arrendarlas con una fórmula prevista en la LAU,

no de uso de vivienda permanente, sino de vivienda asistencial de carácter temporal. También, de forma anexa, los adjudicatarios firmarán un «contrato social» por el que se comprometen a una serie de aspectos relacionados con las características de la vivienda social donde residen, su precio y ayuda asociada, la supervisión de la vivienda, el cumplimiento de su plan de trabajo o las normas comunes de civismo en cuanto a la vivienda y su entorno.

Los adjudicatarios de las viviendas administradas por Hàbitat3 tienen establecida una renta mensual en función de sus ingresos: si son inferiores a una vez el IRSC (indicador de renta de suficiencia de Cataluña), la renta de alquiler no deberá ser superior al 20 % de los ingresos, y si son superiores al IRSC, la renta será equivalente como máximo al 30 % de los ingresos. Actualmente, los 153 adjudicatarios de viviendas administradas por Hàbitat3 abonan una renta mensual media de 158 euros.

En cuanto a la contratación de suministros de electricidad, gas y agua, hasta la fecha el sistema utilizado es que el titular de los contratos es Hàbitat3, que abona inicialmente el pago de los mismos y después lo carga a los adjudicatarios. Esta fórmula impide situaciones de pobreza energética por corte de suministros por impago, pero contrariamente también impide el acceso a las tarifas sociales que podrían tener derecho los adjudicatarios si fueran ellos los titulares. En este aspecto, se ha contactado con las compañías suministradoras para encontrar fórmulas que con plenas garantías beneficien a todas las partes y que liberen a Hàbitat3 de un sobrecoste parcialmente ilegítimo.

## **1.8. Seguimiento y apoyo social**

Una vez Hàbitat3 ha formalizado la adjudicación de una vivienda, el Área Social es el responsable de establecer el seguimiento más adecuado para cada situación. El ámbito de este seguimiento y apoyo social, por norma general, será el de la vivienda y su entorno, centrandó su atención en el cumplimiento del contrato social firmado, el correcto mantenimiento y estado de la vivienda, la relación con el entorno, y

observando cualquier situación anómala o perjudicial para la persona o familia alojada, que en función de su naturaleza o gravedad será derivada a los servicios sociales de referencia, a la entidad social de la que son usuarios los adjudicatarios o a otras áreas de Hàbitat3, como por ejemplo la técnica para el caso de mantenimiento.

Además, el Área Social, conjuntamente con el Área de Administración, trabajan y previenen las situaciones que se pueden dar de morosidad en el pago de las rentas acordadas o de suministros. Si se detecta el impago de un mes de alquiler o de suministros, se contacta con los adjudicatarios y se averiguan las razones o causas que lo han motivado, se establece la fórmula de compensar el impago y las medidas necesarias para prevenir futuros. En este sentido, se ha tomado la medida preventiva, para disminuir la morosidad, de establecer diferentes días de pago para cada arrendatario en función del día del mes en que por norma recibe su salario o prestación. También para aquellas situaciones que se detecten consumos elevados de los suministros de electricidad, agua o gas, se prevé activar un procedimiento por el que se auditen las razones y se tomen las medidas correctoras adecuadas, ya sean de mejoras técnicas (mantenimiento o sustitución de equipos, reparaciones de fugas, aislamientos ) o de implantación de buenos hábitos de consumo.

El Área Social está formado por profesionales con formación en trabajo y educación social; se estima que cada técnico puede asumir el seguimiento de entre cuarenta y cincuenta viviendas. Por norma general, se prevé una visita a la vivienda cada cuatro meses, pero esto es orientativo, ya que el número de visitas se adapta a las características y evolución de los adjudicatarios.

## **1.9. Resultados y previsiones**

El objetivo fundamental de Hàbitat3 es conseguir viviendas de alquiler a precios muy bajos para destinarlos a personas o familias en situación de exclusión residencial o a otros colectivos vulnerables, propuestos por administraciones públicas o entidades del tercer sector. Se puede decir que este objetivo de momento no se ha cumplido

de forma total, al menos en el aspecto de conseguir viviendas de alquiler bajo. Esto es debido a que el convenio firmado con el Ayuntamiento de Barcelona, que tiene una importancia principal en la puesta en marcha y desarrollo actual de Hàbitat3, obliga a captar exclusivamente las viviendas entre particulares del mercado privado de alquiler. El mercado de alquiler de Barcelona es caro en relación con su entorno y hace difícil la captación a precios moderados, de modo que es imposible hacerlo a precios muy bajos.

Si Hàbitat3 consigue la cesión de viviendas desocupadas de difícil comercialización, ya sean de entidades financieras o de otras empresas, lo hará a precios mucho más asequibles que los actuales de mercado. Para entidades financieras u otras empresas puede ser un incentivo ceder parte de sus viviendas, como demuestra la reciente experiencia acumulada de Hàbitat3 y, especialmente, la vigencia del impuesto sobre viviendas vacías previsto en la Ley 14/2015 o de la cesión obligatoria de viviendas prevista en la Ley 24/2015. Otro aspecto es que las viviendas ofrecidas requieran de importantes inversiones para su adecuación, o bien no estén situadas en áreas que se adapten a las necesidades de vivienda de las entidades sociales o que, por su segregación, no cumplan con unos mínimos objetivos inclusivos, fundamentalmente laborales.

Sí se han cumplido totalmente los siguientes objetivos de la Fundació:

- Gestionar y realizar la supervisión social de viviendas de inclusión o de alquiler social.
- Colaborar en programas de inserción laboral de entidades especializadas, mediante proyectos de rehabilitación en viviendas que necesiten obras.
- Colaborar en programas de acompañamiento en la inclusión social de entidades sociales especializadas, mediante la puesta a disposición de viviendas con estas finalidades.

Hàbitat3 prevé seguir desarrollando, durante los próximos años, la colaboración establecida con los ayuntamientos de Barcelona y El Prat de Llobregat y la Generalitat de Cataluña, además de establecer

nuevos acuerdos con administraciones locales, ampliando su implantación territorial.

Asimismo, Hàbitat3 debe crecer en los servicios que puede prestar a las entidades del tercer sector; seguramente lo hará de forma más rápida si consigue viviendas a un precio sustancialmente más reducido que el de mercado.

Hàbitat3 se ha propuesto, como objetivo cuantitativo, finalizar el año 2016 con más de cuatrocientas viviendas administradas, y seguir con una progresión anual importante hasta convertirse en el principal operador privado de vivienda social de Cataluña.

## **1.10. Antecedentes similares**

### **1.10.1. Experiencias de Administración pública de movilización del parque privado de alquiler**

Durante los años álgidos de la burbuja inmobiliaria en España, las administraciones públicas debieron crear programas que incentivaran el alquiler de viviendas particulares, ya que la mayoría de las viviendas vacías se destinaban al mercado de compraventa. El menguante parque de viviendas de alquiler provocó un proceso rápido inflacionario que tuvo como efecto la dificultad de emancipación de la población más joven o de pago de la clase con menos recursos. Las primeras administraciones en reaccionar fueron las vascas creando los programas **Bizigune** y **Alokabide**; el primero era un servicio de mediación entre arrendatario y arrendador por el que la Administración garantizaba parcialmente los derechos de ambas partes; en el segundo, la Administración actuante, a cambio de un canon mensual, adquiría un derecho de uso sobre la vivienda particular para destinarla a alquiler social.

La Generalitat de Cataluña adaptó la propuesta de forma muy similar y con idénticos objetivos; lo hizo mediante programas de *mediació* y *cessió*. La mayoría del resto de administraciones autonómicas hicieron lo propio potenciando especialmente las bolsas de

mediación de alquiler, y también con programas específicos para jóvenes. El Estado, a través del Ministerio de la Vivienda, constituyó en 2005 la **Sociedad Pública de Alquiler** para movilizar hacia el alquiler social la vivienda vacía dando importantes garantías a la propiedad.

La larga recesión y el pinchazo de la burbuja tuvieron como consecuencia un incremento paulatino de la oferta de vivienda en alquiler en detrimento de la compraventa, una sostenida bajada de los precios de los alquileres desde el 2008-2009, y un rápido aumento de la morosidad en los arrendamientos. Las administraciones públicas no quedaron al margen de esta coyuntura; buena parte de los agentes de la propiedad inmobiliaria que habían olvidado los arrendamientos y centraban su negocio en la compraventa cerraron o entraron en el mercado del alquiler, aumentando la competencia con las bolsas de alquiler públicas y residualizando los colectivos más desfavorecidos hacia estas. Los programas públicos con mayores garantías de cobro para los propietarios empezaron a tener importantes pérdidas por el incremento de la morosidad de los arrendatarios y por la dilación de la comercialización de viviendas. Finalmente, la mayoría de nuevos gobiernos surgidos después del ciclo electoral de 2010 decidieron paulatinamente ir cerrando estos programas o rebajar sustancialmente sus garantías y costes asociados.

### **1.10.2. Experiencias de entidades sociales**

En España, diversas entidades sociales han ampliado sus tradicionales servicios de inclusión social con programas de vivienda; es el caso de fundaciones como Foment de l'Habitatge Social, Eguizkimore, Mambré, Ser.Gi, IRES, RAIS, Toda Ayuda, CEPAIM, Sevilla Acoge, Benallar...

Estas entidades obtienen las viviendas que dedican a sus programas de:

- Convenios de cesión de viviendas con empresas y administraciones públicas gestoras de vivienda pública.
- Convenios de cesión de viviendas desocupadas propiedad de entidades financieras.

- Captación del mercado privado de alquiler.
- Donaciones y parque propio.

Por norma, estas entidades ofrecen una atención integral a las personas y familias que se acogen a sus programas de vivienda; no solo realizan el seguimiento de la adjudicación y la administración de la vivienda, también trabajan de forma directa o en colaboración con otras áreas o entidades en los aspectos inclusivos complementarios que requiere la persona y familia (salud, formación, inserción laboral, atención psicológica).

### **1.10.3. Experiencias internacionales**

#### ***Y Foundation. Programa de prevención del sinhogarismo en Finlandia***

La estrategia finlandesa para la prevención del sinhogarismo, que tiene como objetivo su erradicación en el año 2020, está definida desde los tres ministerios competentes; Bienestar Social, Vivienda y Finanzas. Este programa apuesta, decididamente, por el modelo Housing First después de que un estudio del Ministerio de Finanzas constataste que el coste de atención por persona era de unos 15.000 euros más económico si se aplicaba este modelo, frente a los tradicionales itinerarios previos a la entrega de una vivienda de carácter permanente. Entre los años 2008-2015, proporcionó vivienda a trece mil personas; actualmente, todavía hay siete mil que están acogidas por diferentes instituciones o albergues.

El programa se articula mediante la colaboración de tres ámbitos: las administraciones locales, las entidades sociales y la Y Foundation. Así, las administraciones locales, en función de las necesidades que detectan, seleccionan las entidades sociales que deberán atender a los usuarios que deriven. Las entidades sociales hacen el acompañamiento y seguimiento a los usuarios, estableciendo un plan de trabajo y contrato social vinculado a la vivienda. La Y Foundation provee la vivienda, realiza su mantenimiento y establece un contrato de alquiler con el usuario. El usuario paga una renta de alquiler adecuada y proporcional a sus ingresos, debe asumir los suministros

y acuerda con la entidad social la intensidad de su seguimiento y acompañamiento.

La Y Foundation es una organización formada por los cinco principales municipios de Finlandia, la asociación de municipios, la Cruz Roja, el Ejército de Salvación, el Diaconato de la Iglesia Luterana, los sindicatos y el gremio de constructores. Esta amplia alianza tiene como misión la promoción de la vivienda social mediante la construcción, compra o alquiler de viviendas para destinarla a colectivos vulnerables. La financiación proviene, en un 50 %, del impuesto sobre el juego de azar en máquinas tragaperras; el restante 50 % proviene del Ministerio de Vivienda, de las administraciones locales, de entidades financieras, de promotoras y constructoras y de otras donaciones particulares.

Las viviendas que se ofrecen a través de la Y Foundation deben reunir niveles correctos de calidad, no deben situarse en barrios segregados y socialmente degradados, se ofrecen a un precio asumible por el usuario y no se plantean adjudicaciones temporales; la vivienda tiene carácter permanente, y no puede concentrarse en la misma área urbana más de un 20 % de vivienda social respecto del total del parque, ni más de un 5 % en el mismo edificio, salvo en determinadas actuaciones.

### **Community Solutions. Campaña de las cien mil casas en Estados Unidos**

Esta campaña se inicia en 2010 con el objeto de alojar en viviendas unifamiliares a personas sin techo. En julio de 2014 se cierra la primera fase de la campaña con el objetivo cumplido y habiendo impulsado el alojamiento de personas sin hogar en más de 105.000 viviendas de 186 municipios. La segunda fase se está llevando a cabo con el objeto de erradicar las situaciones de sin techo en 2016.

La campaña está impulsada por la ONG Community Solutions, que aboga por el modelo Housing First para atender a las personas sin techo. Tiene como objetivo promover la adjudicación de viviendas de forma permanente a un total de cien mil personas que duermen en

las calles. Se promueve, entre los agentes implicados (gubernamentales y entidades sociales), la coordinación necesaria y un cambio en la atención a las personas sin hogar para que se les proporcione una vivienda. La campaña tiene un presupuesto anual de 1,5 millones de dólares, financiados por fondos gubernamentales y de fundaciones.

Se estima que en Estados Unidos, cada noche, hay unas 650.000 personas que duermen en la calle; en la mayoría de casos, se trata de un estado temporal. Así, a lo largo de un año, se estima que entre 1,5 y 2 millones de personas han dormido al menos una noche en la calle. Pero en unos cien mil casos la situación de sin techo es crónica y permanente. La campaña trabaja fundamentalmente sobre este colectivo cronicado.

La campaña ha logrado que decenas de autoridades locales de vivienda hayan creado sistemas de adjudicación de viviendas de forma preferente y prioritaria para estos colectivos. También, diversos organismos públicos han creado modelos de atención para el alojamiento en viviendas con carácter permanente de veteranos del ejército que se encuentran en grave situación de exclusión residencial. La campaña no se basa en la construcción de nuevos recursos, sino en hacer un uso más eficiente y coordinado de los existentes. Además, evidencia su viabilidad ante el ahorro que representa la atención de estos colectivos mediante la adjudicación de una vivienda desde el principio y su seguimiento posterior en contraste con las diferentes atenciones no coordinadas que requerían estas personas, teniendo en cuenta que la mayoría padecen diversas patologías que provocan su recurrente ingreso hospitalario. Según datos de 2011, el coste medio anual para atender a una persona mediante el modelo Housing First equivalía a 24.190 dólares en comparación con los 56.350 que representan los servicios de emergencia, hospitalización y atención de una persona sin techo con problemas de salud mental.

### **1.11. Conclusiones y aspectos clave**

Las administraciones públicas deben disponer de programas sociales de vivienda que prevengan o actúen sobre situaciones de exclusión

residencial. Estas pueden tener la forma de ayudas al pago de la vivienda, oficinas de mediación para evitar su pérdida, bolsas de vivienda de alquiler asequible o promoción de vivienda social. Pero la atención a personas o a colectivos vulnerables en exclusión residencial severa requiere de una importante especialización e intensidad que suele darse desde entidades sociales con el apoyo de la Administración pública. En estos casos, la Administración debe definir las estrategias y marcos de actuación, establecer objetivos, cumplir con sus obligaciones presupuestarias y potenciar espacios de coordinación, colaboración y trabajo entre los ámbitos público y privado.

La creciente demanda de viviendas para atender situaciones emergentes o por la aplicación de nuevos modelos de atención como el Housing First, junto con el escaso parque de vivienda de alquiler público y su concentración en áreas urbanas, requiere la captación de viviendas del mercado privado de alquiler para destinarlos a estos programas. Tampoco tiene sentido proponer como alternativa la construcción de nueva vivienda social disponiendo de un parque desocupado y que se debe actualizar.

La intervención en el parque privado de vivienda y su uso para destinarlo a estos programas hace necesaria una gestión cercana, ágil y continua. Además, el trabajo, seguimiento y acompañamiento sobre los usuarios deberá tener una gran intensidad en muchos casos. Ello comportará un coste importante sobre estos programas, pero será la clave de su eficiencia económica, de su éxito inclusivo y de su sostenibilidad temporal.



# **¿Pueden las políticas públicas de seguridad ser herramientas de transformación social?\***

Vicens Valentín

---

\* Este caso está vinculado a la asignatura: *Ciudad, inseguridad y conflicto*.



# **Estudio de caso: Herramientas de diagnóstico urbano con perspectiva de género. Los mapas de la ciudad prohibida a las mujeres**

## **1.1. Introducción**

El ejercicio del gobierno, en sociedades democráticas complejas, impone a los poderes públicos la obligación de dar explicaciones sobre las decisiones que han tomado, de cuánto cuestan las mismas y de si se ha justificado su elección.

Se trata de decisiones que se formulan a través de la definición de políticas públicas, que no son más que la traslación del ideario político de un gobierno a un conjunto de acciones de una manera ordenada y sistemática.

En el ámbito de la (in)seguridad, de acuerdo con Recasens:

«Por políticas públicas de seguridad se puede entender un conjunto de iniciativas y decisiones basadas en una lectura interpretativa de la realidad, mediante las cuales quienes ejercen el poder político, constituidos en poder público, intentan dirigir las actividades y los recursos de los órganos y de las instituciones dedicadas a garantizar la integridad de los ciudadanos y la preservación legítima de sus bienes con la finalidad de transformar la realidad en función y de acuerdo con sus propios fines.»<sup>1</sup>

---

1 A. Recasens (2007). *La seguridad y sus políticas* (pág. 152). Barcelona: Atelier.

Para que se cumplan esos presupuestos no basta el enunciado de la voluntad de llevar a cabo una cierta planificación de esas iniciativas y decisiones. Para que las políticas públicas, de seguridad o no, alcancen legitimidad, tampoco basta con que sean formuladas por un gobierno formalmente democrático, sino que es imprescindible que estas sean participativas y no impositivas, que se basen en principios democráticos y que estén orientadas a lograr la confianza y la participación de la ciudadanía.

Para poder valorar cuál es el grado de confianza y el tipo de participación ciudadana que se ha utilizado en la definición de unas políticas (de seguridad), es determinante poder evaluar la calidad de tales políticas públicas.

La formalidad democrática es irrelevante para la legitimación de una política pública, más si es de seguridad.<sup>2</sup> Como también es irrelevante que se formulen políticas públicas basadas en un concepto exclusivamente colegial, o institucional, de la participación ciudadana.

La utilización de modelos de participación indirectos (colegiales o institucionales) o directos (comunitarios) determinará la calidad democrática de los objetivos de las políticas públicas, puesto que la interpretación de la realidad social estará condicionada por el color del cristal de los intereses de los grupos que han participado en aquella definición.

## **1.2. Qué hemos hecho hasta ahora para diagnosticar**

El conocimiento de los factores que componen lo que entendemos por *inseguridad* es una tarea básica para poder acometer políticas preventivas eficaces. Para ello, se emplean instrumentos que tienen como objetivo establecer una medida de la realidad social que permita desarrollar acciones destinadas, bien a impedir que se produz-

---

2 <<http://ciudad.blogs.uoc.edu/post/132866330697/pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-de-seguridad-como-instrumento>>

can los hechos criminales, bien a mejorar la percepción que tenemos sobre la inseguridad.

Dos han sido, básicamente, las fuentes que han dado sustento a los diferentes instrumentos de la prevención: la estadística policial, es decir, aquellos hechos sobre los que tenemos constancia fehaciente a través del registro de hechos delictivos conocidos por denuncia o de oficio por la policía; y las encuestas de victimización, es decir, el recuerdo (estadístico) que tiene la ciudadanía de haber sido víctima de un delito y la valoración que tiene la misma acerca del nivel de inseguridad.

En el caso de las encuestas, estas se dirigen a una muestra representativa de ciudadanos residentes en un territorio donde se pregunta directamente a las personas seleccionadas por sus experiencias de victimización y por sus opiniones en materia de seguridad y policía.

Las encuestas tienen la ventaja de registrar también hechos no denunciados y de recoger datos de carácter subjetivo sobre los sentimientos, las percepciones y las valoraciones de la población en materia de seguridad interior que no aparecen en la estadística policial.<sup>3</sup>

Sin entrar en relatar cuál ha sido la evolución de esas técnicas de medición, ni los patrones teóricos que las han caracterizado (las escuelas científicas dominantes), ambas fuentes no son sino el resultado de una cierta forma de participación ciudadana, con una característica común: se trata siempre de una perspectiva en pasado acerca de hechos que les han sucedido.

Se trata, sin duda, de un esfuerzo muy importante por intentar describir el estado de la inseguridad y la convivencia a través de la interpretación de los indicadores generados por los datos estadísticos de los hechos conocidos de interés policial (ilícitos penales y administrativos) relativos a seguridad objetiva, y, por el otro, el estado de

---

3 Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña. Diversas ediciones. Generalitat de Cataluña.

la opinión ciudadana a través de los datos de percepción relativos a la seguridad subjetiva.

Puesto que en el ámbito de la inseguridad siempre hablamos en términos relativos (hoy contamos menos delitos que ayer) y comparativos (tenemos menos delitos que los países de nuestro entorno), son básicas algunas premisas para poder establecer esas bases cuantitativas: estado de derecho e instituciones democráticas, cierta capacidad técnica en la estructura administrativa y una serie histórica de datos que permita la comparación.

La primera premisa resulta imprescindible, una sociedad con déficit democrático hace poco creíble las políticas públicas (menos aún las de seguridad); las otras dos son necesarias si la primera es efectiva. Hay, por tanto, todavía sociedades y países con niveles de déficit democrático que hace imposible establecer una medida fiable de su nivel de inseguridad.

En la definición del nivel de inseguridad siempre se plantea una gran dificultad: la seguridad objetiva (los hechos que hemos podido contabilizar, sin entrar en cómo se contabilizan) y la subjetiva (el nivel percibido por la ciudadanía) no mantienen siempre una correlación. Un mayor nivel de victimización no siempre supone un incremento de la inseguridad, a la vez que un descenso de la actividad delictiva no presupone una mejora del sentimiento de inseguridad.

Tomando como ejemplo los datos de Cataluña, que responde a un patrón objetivamente capaz de medir la inseguridad y posee un registro estadístico largo y un instrumento potente (las encuestas de victimización de Barcelona y de Cataluña), podemos observar este fenómeno:



El potencial de estos instrumentos no nos sirven para hacer diagnósticos de aquellos hechos que, a pesar de su gran impacto social y de haber crecido exponencialmente, tienen un peso cuantitativo infinitamente menor en estos índices, ya que apenas suponen unas pocas décimas en el conjunto de los hechos conocidos, y en muchas ocasiones ni las víctimas ni los victimarios las reconocen como tales.

Esto sucede con las muertes de mujeres víctimas de la violencia machista, con las estafas a gran escala y la corrupción, o con las víctimas de accidentes de tráfico. Tampoco son útiles aquellos hechos que ayer estaban tipificados como ilícitos administrativos y hoy, por un cambio legislativo, son tipificados como delitos.

Para el diagnóstico de estos grupos de ilícitos penales hace falta, como mínimo, la constatación de los hechos a través de los índices de denuncia (la participación de las víctimas) y de la estadística policial (los hechos conocidos, hayan sido denunciados o no) y de la valoración del impacto que tienen en la sociedad a través de sus efectos sobre las víctimas (las encuestas de victimización).

Por otro lado, el diagnóstico por sí solo tiene un valor relativo en determinados hechos penales que van más allá de esa consideración jurídica en tanto son la manifestación de una ideología patriarcal profundamente arraigada, como sucede con la violencia machista, toda una lacra a escala planetaria.

«La violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre.»

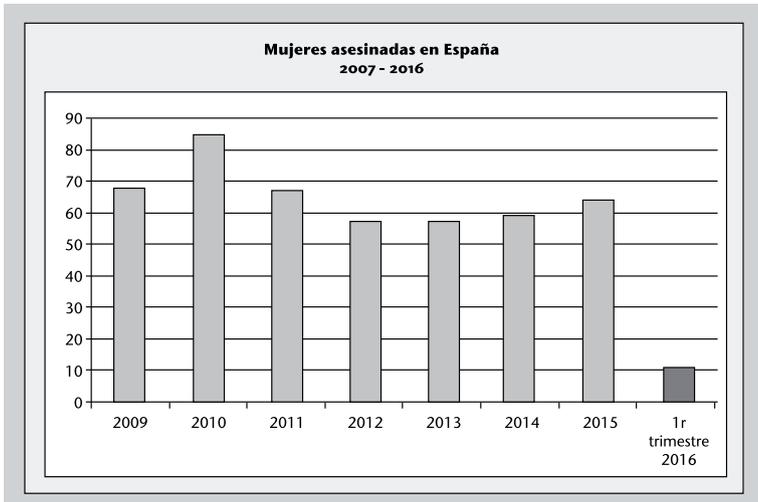
Naciones Unidas, *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.*

En España, a pesar de las modificaciones legislativas y de la creación de juzgados especiales contra la violencia de género, la realidad sigue siendo terrible. En muchas ocasiones, las mujeres no denuncian las agresiones y/o amanezcas por falta de recursos o por miedo a las consecuencias.

La invisibilidad de la violencia contra las mujeres sigue siendo alta: las tasas de denuncia no aumentan y reflejan la escasa confianza de las mujeres victimizadas en el sistema.

Los recursos para su protección no se aumentan y las políticas de prevención no suelen pasar del nivel reactivo que, en el mejor de los casos, es el de atribuir protección policial a las mujeres amenazadas. El resultado es aterrador: en dos meses de 2016, se contabilizan once mujeres muertas a manos de sus parejas o exparejas.

Gráfico 2



Fuente: Encuesta de seguridad de Cataluña. Edición 2013

La mayoría de estas víctimas se refieren a agresiones vividas en el espacio privado, por lo que las manifestaciones de relaciones de poder en el espacio público, con las que Naciones Unidas definía la violencia contra las mujeres, no se visibilizan. Esto supone un problema añ-

dido, puesto que las cifras de víctimas de violencia machista vienen referidas mayoritariamente a hechos originados en el ámbito privado, por lo cual estas cifras no recogen, o recogen muy poco, las situaciones de inseguridad que sufren las mujeres en el espacio público.

El resultado de las encuestas de victimización sí nos muestran algunos indicadores y destacan la diferente percepción del espacio que tienen hombres y mujeres: miedo de las mujeres al espacio público y al acceso a ese espacio público, miedo a la movilidad que sitúa a las mujeres en una situación de desventaja en las ciudades diseñadas por y para los hombres, etc.

Esta es una de las razones por las cuales afirmábamos que un mayor nivel de victimización no siempre supone un incremento de la inseguridad, a la vez que un descenso de la actividad delictiva no presupone una mejora del sentimiento de inseguridad.

### **1.3. Sobre participación en el diseño de políticas públicas de seguridad**

Es cierto que los cambios que se produjeron en las décadas de los años setenta y ochenta en el conjunto de la sociedad, y muy especialmente en las grandes ciudades, promovieron el interés por trabajar de una manera proactiva en la definición de los programas de actuación municipales.

En materia de (in)seguridad, como en otras áreas de gobierno, la definición de las políticas públicas ha incorporado metodologías de planificación para poder dar respuesta a los problemas que aquella complejidad demanda, concibiéndolas como un instrumento que, a partir de un diagnóstico inicial, permite ordenar las actuaciones en el ámbito de la seguridad, identificando los actores que deben participar y los parámetros para evaluar su eficacia.

Podemos encontrar antecedentes de planificación de las políticas de seguridad en Francia, que, desde 1992, ha desarrollado planes locales de seguridad, así como también en Inglaterra y País de Gales y en

Bélgica, aunque estos últimos han tratado de planes sectoriales referidos exclusivamente a la actuación de los cuerpos policiales y no a un diseño global de la seguridad.

En Cataluña, la Ley 4/2003, del sistema de seguridad, introdujo la obligación de planificar la seguridad en el ámbito del conjunto del territorio catalán y también local. La norma señala que la planificación debe tener un carácter transversal e implicar a todos los responsables de competencias que pueden incidir en la seguridad.

En términos generales, estas políticas han desarrollado un modelo de participación ciudadana limitado, institucional o colegial, lo que supone una limitación muy poderosa para trasladar la realidad social a programas, acciones y actuaciones.

Se sigue considerando la inseguridad y la criminalidad como un ámbito complejo que debe estar siempre en manos del estado (la Administración pública) y gestionado por profesionales (la policía), especialmente en el ámbito de influencia jurídica continental.

Se trata de un posicionamiento que entra en contradicción con los presupuestos de los modelos ambientalistas y algunas de sus aplicaciones, como son las experiencias de diagnóstico urbano de seguridad con perspectiva de género, que veremos.

Solo algunas experiencias de auditoría local de seguridad en el País Vasco han interpretado, de manera extensiva y al amparo de la legislación sobre el sistema de seguridad, el marco de referencia general de las políticas de seguridad y de la planificación territorial para implementar las auditorías locales.

«La Ley 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, publicada en el BOE de 19 de julio de 2012, supone el marco de referencia general de las políticas de seguridad y de su planificación territorial, donde podemos incluir las auditorías.»

*Auditoría local de seguridad y políticas preventivas: evaluación y propuestas criminológicas en el municipio de Irún (pág. 7). Guipúzcoa, 2012.*

## 1.4. ¿Qué es el diagnóstico urbano de seguridad con perspectiva de género?

Los orígenes del diagnóstico urbano de seguridad con perspectiva de género están asociados a las llamadas auditorías locales de seguridad.

«Una auditoría de seguridad consiste en un análisis sistemático cuyo objetivo es adquirir una comprensión del crimen y de los problemas relacionados con las víctimas en la ciudad; en identificar los activos y los recursos para la prevención; en permitir la identificación de las prioridades; y en ayudar a determinar una estrategia que permitirá llevar dichas prioridades a cabo.»

G. Varona (2012). «Auditorías locales de seguridad. Urbanismo inclusivo y victimología: la consideración de los resultados de las investigaciones criminológicas en las auditorías locales de seguridad para las mujeres». En: *Urbanismo inclusivo. Las calles tienen género* (pág. 185). Vitoria-Gasteiz.

En el diseño de una auditoría de seguridad se tiene en cuenta, por tanto, un diagnóstico de la realidad que debe incluir: la definición del contexto sociodemográfico; el análisis de los niveles de inseguridad y de violencia; el establecimiento del perfil de la víctima; el análisis de los factores de riesgo; la valoración de los recursos públicos relacionados con la prevención; y la identificación del capital social de la zona a auditar.

Las auditorías locales de seguridad tienen un largo recorrido en el campo de la prevención de la inseguridad. En este sentido, es indudable la influencia de las propuestas ambientalistas de Jane Jacobs, en el desarrollo de las mismas.

Sus propuestas acerca de que el sentimiento de pertenencia de las personas con su ciudad y la actividad ciudadana generan seguridad supusieron un revulsivo sobre la visión clásica de prevención positivista, al sostener que la actividad de los propios vecinos supone una forma de control espontáneo del ambiente urbano, introduciendo un elemento crucial: la alternativa a las políticas de prevención exclusivamente institucionales.

El modelo anglosajón de la prevención del crimen mediante el diseño urbano (*crime prevention thought urban design* o CPTUD) precedió a los modelos de espacios defendibles, y estos al de ciudades seguras de mediados de los años ochenta iniciados por Newman.

Estos modelos proponían que la planificación y el diseño de los espacios urbanos podían ayudar a mejorar o a hacer crecer el sentimiento de pertinencia ciudadana y, por tanto, a la creación de espacios seguros.

Aparece, así, un elemento que tendrá un gran impacto sobre las teorías de la prevención criminal contemporáneas: la valoración de la subjetividad, puesto que equipara el nivel de inseguridad percibido (*fear of crime*) al conocimiento del hecho criminal en sí mismo. Se trata de un elemento que tendrá gran influencia en el desarrollo de las encuestas de victimización, que incluyen en su metodología no solo la valoración de la prevalencia de la victimización (el recuerdo espontáneo de haber sido víctima de un hecho delictivo), sino la percepción del nivel de seguridad que tienen los ciudadanos encuestados.

Así, ya en el año 1997, la Conferencia Europea sobre Estrategias Locales para la Prevención de la Criminalidad,<sup>5</sup> convocada por el Consejo de Europa, reconoció el hecho subjetivo de la percepción ciudadana respecto de la inseguridad (el *fear of crime*) como objetivo básico de cualquier política local de prevención.

Entre los años 2004 y 2006, se desarrolló un trabajo multidisciplinar llevado a cabo por el Comité Europeo de Estandarización (CEN), que culminó con la edición del Technical Report TC 14383-2 con el título «Prevention of Crime by Urban Planning».

A pesar de tratarse del encargo de la UE como pre-norma, el informe no tuvo carácter vinculante, pero sí el reconocimiento como manual de buenas prácticas en materia de planeamiento urbano sobre la prevención de la inseguridad.

---

5 Congress of Local and Regional Authorities in Europe (CLRAE). Erfurt (Alemania), 26-28 de febrero de 1997.

El Technical Report TC 14383-2 generó la edición, liderada por el Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, del Politécnico de Milán,<sup>6</sup> de un manual publicado en 2007 por el Foro Europeo para la Seguridad Urbana, con el nombre de *Guía sobre las auditorías locales de seguridad*, el cual recogía esencialmente los principios derivados del ambientalismo anglosajón y de los principios de «ciudades seguras» de Newman:

- 1) El planeamiento urbanístico tiene un impacto sobre la criminalidad y sobre el miedo a la criminalidad.
- 2) Los criterios de prevención de la criminalidad se tienen que aplicar en varios niveles y escalas del planeamiento: la ciudad en su conjunto, las infraestructuras, el diseño urbano, los espacios públicos y la Administración.

Principios muy parecidos a los desarrollados por las auditorías locales de seguridad, como veremos.

### **1.5. El desarrollo de las auditorías locales de seguridad con perspectiva de género**

Como hemos visto, la conferencia de autoridades locales y regionales convocada por el Consejo de Europa en el año 1997 recomendó que los planes integrales para la prevención del crimen debían incluir la participación ciudadana.

Las propuestas ambientalistas de Jacobs, desarrolladas por el modelo de CPTUD y pasadas por el tamiz participativo de la óptica de género, han impulsado propuestas de carácter inclusivo en las cuales las ciudadanas (y los ciudadanos) recorren las calles de forma valorativa y analítica y crean espacios seguros.

---

6 El trabajo de la guía fue liderado por la malograda Clara Cardia, profesora del Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza del Politécnico de Milán. La profesora Cardia fue, tal vez, la persona que más defendió la orientación final del informe del grupo de trabajo CEN/TC325 y fue el alma de la guía.

La subjetividad en la percepción de la inseguridad y el componente de vulnerabilidad de los grupos de riesgo (niños, ancianos y minorías) se sitúa como el referente para la toma de decisiones en la definición de las políticas de prevención.

Las primeras experiencias de auditorías de seguridad con perspectiva de género comenzaron circunscribiendo su actividad a la identificación de zonas percibidas como peligrosas *a priori*. Y su metodología consistía básicamente en la realización de rondas y marchas exploratorias que recogían ideas y percepciones que, posteriormente, eran discutidas con el equipo de análisis de la auditoría.

El simple paseo en común por lugares etiquetados como peligrosos facilita la sensibilización y aumenta el grado de compromiso y la elaboración de propuestas; además, el carácter práctico de la observación facilita la participación. En auditorías más elaboradas, se trata de hacer compatible el análisis de los datos de las rondas con otras fuentes sobre la seguridad con un carácter más objetivo.

Como afirma Varona:

«En este sentido, el concepto de seguridad humana y la metodología de análisis de las auditorías locales de seguridad, que incluyen de forma destacada la perspectiva de género, permiten entretejer de forma participativa y rigurosa los conocimientos del nuevo urbanismo y de la victimología crítica. Como ya se ha subrayado repetidamente, ello permitirá una mejor comprensión de las variables que definen los contextos de vulnerabilidad, de resistencia, de recuperación y de restauración frente a la victimización de las mujeres, así como la intersección de condiciones de otros grupos que sufren discriminaciones en su derecho a la seguridad humana. Todo ello a la espera de mejores instrumentos de medición que contribuyan a un debate público críticamente informado.»

## 1.6. Estudio de caso: Los mapas de la ciudad prohibida a las mujeres

En Euskadi, se han realizado algunas experiencias de auditoría local de seguridad: en Arrigorriaga en 2008, en Barakaldo en 2011, en Irún en 2012, en Donostia, en Bilbao, en Vitoria-Gasteiz, etc.; y también algunas otras relacionadas con el modelo de participación con perspectiva de género en la elaboración de mapas (los llamados «mapas de la ciudad prohibida»), y también otros trabajos de reflexión sobre el diagnóstico de la inseguridad urbana bajo una perspectiva de género.<sup>7</sup>

En Cataluña, organismos públicos y colectivos profesionales<sup>8</sup> han realizado experiencias similares de diagnóstico local de la seguridad, pero, a diferencia de las realizadas en el País Vasco, no han sido incluidas en la agenda de planificación de las políticas públicas de seguridad, por el momento.

Los mapas de la ciudad prohibida de las mujeres son instrumentos que, desde la perspectiva de género, inciden en el ámbito de la seguridad valorando las necesidades específicas de las mujeres en un espacio público que no es neutro en absoluto, tratando de incidir en los factores que aumentan la percepción de inseguridad de las mujeres y limitan su movilidad.

Todas estas experiencias comparten valores y metodologías participativas como instrumentos indispensables en el desarrollo de sus proyectos.

---

7 La publicación del seminario *Urbanismo inclusivo. Las calles tienen género* (Vitoria-Gasteiz, 2011) recoge algunas experiencias sobre urbanismo inclusivo y sobre seguridad y urbanismo a la luz de la guía elaborada por María Naredo (2009). *Guía de elaboración de diagnósticos sobre seguridad con enfoque de género tanto en el ámbito rural como urbano*. Praxágora Cooperativa.

8 El Col·lectiu Punt6 ha llevado a cabo diversos proyectos de consultoría y auditoría de género y ha desarrollado herramientas propias para realizar diagnósticos y evaluaciones urbanas, como la auditoría de género urbana y la auditoría de seguridad urbana, talleres prácticos y marchas exploratorias de la ciudad, con perspectiva de género.

La primera experiencia fue desarrollada por la Plataforma de Mujeres Plazandreak en Donostia, en 1994, y a partir de entonces se ha implementado en diferentes municipios, con diferentes formatos y repercusiones.

## 1.7. La auditoría<sup>9</sup>

Resulta significativo el caso de Irún. En esta ciudad, se llevó a cabo en el año 2012 la *Auditoría local de seguridad y políticas preventivas: evaluación y propuestas criminológicas en el municipio de Irún* (Guipúzcoa).

Se trata de un proyecto de envergadura, destinado a ser un instrumento de planificación de las políticas públicas de seguridad del municipio con el fin de desarrollar un modelo basado en la confianza ciudadana.

«Según el *Manual sobre las guías de prevención del delito*, publicado en 2010 por el Centro Internacional de la Prevención de la Delincuencia, lo que resulta esencial en las auditorías o diagnósticos de seguridad es que estos estudios examinen no solo la delincuencia y la victimización, sino sus conexiones con factores sociales y económicos, y los servicios existentes, así como el contexto político e institucional más amplio en el que ocurren los problemas.»<sup>10</sup>

Los objetivos planteados están relacionados con los presupuestos teóricos de toda política de seguridad, y también con el diseño y la aplicación de las políticas específicas de prevención a escala local; se desarrolla, por tanto, un modelo concreto de auditoría:

---

<sup>9</sup> *Auditoría local de seguridad y políticas preventivas: Evaluación y propuestas criminológicas en el municipio de Irún*. Guipúzcoa. <<http://www.ehu.es/documentos/1736829/2153017/Auditoria+local+de+seguridad+y+politicas+preventivas+irun.pdf>>

<sup>10</sup> ALSI (pág. 9).

«Las fuentes de información proceden, como de la revisión bibliográfica sobre la materia: de entrevistas y cuestionarios acerca de medio centenar de agentes clave o expertos en la materia; de la observación directa del trabajo policial (más de veinte horas, si sumamos la observación directa y las entrevistas con los responsables y los supervisores de la sala de monitoreo y de las estadísticas), así como de la recopilación y del análisis documental de las estadísticas criminológicas y sociodemográficas, de las noticias en línea sobre la seguridad en Irún, y de diversos textos dentro de la web del Ayuntamiento.»<sup>11</sup>

La auditoría tiene un carácter exhaustivo y plantea, en primer lugar, un análisis del contexto sociodemográfico; el análisis de los datos de la estadística policial y el análisis de percepción de la inseguridad, en ambos casos a través de los datos y de las encuestas disponibles; y en segundo lugar, un diagnóstico acerca de la criminalidad y las recomendaciones oportunas a los problemas detectados en el diagnóstico. La metodología incluye métodos cuantitativos y cualitativos en los que la participación está muy centrada en las encuestas a expertos o personas seleccionadas por sus conocimientos.

Nos encontramos con lo que pudiera ser una planificación de las políticas públicas de seguridad estándar, con el mismo tipo de ventajas y carencias metodológicas de aquellos planes que dependen, para el diagnóstico de su realidad, de los datos estadísticos generales, pensados más para ofrecer una imagen general de carácter macro, de gran abasto territorial, que para ser utilizados en un modelo micro, a escala local, como ya hemos comentado.

Con todo, incluyeron un instrumento que puede considerarse de carácter cualitativo y que incide en dos aspectos específicos de mejora de las políticas públicas de prevención de la inseguridad: por un lado, porque significa favorecer un cierto empoderamiento de las mujeres, en tanto que colectivo afectado por un diseño urbano discriminador; y por el otro, porque supone la inclusión de la mi-

---

11 *ALSI* (pág. 12).

rada subjetiva de un colectivo diferenciado, «El mapa de la ciudad prohibida de las mujeres de Irún».

Se trata de una herramienta que puede utilizarse independientemente de una auditoría o de cualquier otro modelo de planificación; en este caso, fue tenido en cuenta e incorporado en las conclusiones de la auditoría local de seguridad de la ciudad como un instrumento más para el análisis.

### **1.7.1. El mapa de la ciudad prohibida de Irún<sup>12</sup>**

El proyecto del mapa de la ciudad prohibida de Irún partió de la solicitud de la organización Irungo Bilgune Feminista al Ayuntamiento de Irún como una acción de lucha contra la violencia machista.

El modelo teórico y metodológico utilizado para realizar el mapa ha sido el *Manual metodológico para la realización de mapas de análisis urbanístico desde la perspectiva de género y vida cotidiana de la ciudadanía*.<sup>13</sup>

Se trata de una metodología que sigue el modelo canadiense de las marchas exploratorias orientadas a la identificación de puntos negros donde las mujeres, de diversas edades –entre los dieciocho y los setenta y cinco años– y procedencia social diversa, se sienten inseguras, incluyéndose también cuestiones relativas a la movilidad y a la limpieza.

La metodología desarrolló un sistema participativo que incluía, en primer lugar, una política de difusión del proyecto y de las actividades previstas, a través de una campaña en los medios de comunicación, con el reparto de material como carteles y tarjetas distribuidas en comercios y a través de agentes sociales del municipio.

---

12 *Mapa de la ciudad prohibida de Irún*. «¿En qué lugares nos sentimos inseguras las mujeres en Irún?». <[http://www.irun.org/igualdad/down/ciudad\\_prohibida\\_es.pdf](http://www.irun.org/igualdad/down/ciudad_prohibida_es.pdf)>

13 Editado por el Departamento de Vivienda, Obras Publicas y Transporte del Gobierno Vasco en 2010.

En segundo lugar, se organizaron cinco talleres, de acuerdo con los diferentes barrios de Irún, con el objetivo de sensibilizar a las mujeres sobre el urbanismo desde la perspectiva de género y proporcionar algunas claves y parámetros para la identificación de los lugares donde las mujeres se sienten inseguras.

La organización de talleres participativos se realizó con grupos de mujeres y también con grupos mixtos de estudiantes del municipio, en centros de enseñanza media representativos de las diferentes edades y realidades sociales del municipio.

Desde el punto de vista de la metodología, los talleres contaron con una sesión teórica y una salida a campo para recoger fotografías y cumplimentar una ficha de recogida de información.

Fruto de la observación, se elaboró un listado de cuestiones y lugares que se habían identificado como puntos inseguros y se analizaron las posibles soluciones.

Tras la observación y la discusión del trabajo de campo, el objetivo final era la elaboración de un mapa y un informe, en el cual participaron las mujeres que habían realizado el trabajo de campo, juntamente con el equipo técnico responsable de gestionarlo, y, finalmente, se dio publicidad a los resultados.

En la edición del *Mapa de la ciudad prohibida para las mujeres*, se señalaban los puntos que habían sido identificados como inseguros por las participantes y que habían sido consensuados con el personal técnico.

Por último, se socializó el trabajo realizado a través de una presentación del proyecto a la ciudadanía.

Además del objetivo genérico de identificar los lugares donde las mujeres tienen miedo de sufrir una agresión sexual, se identificaron seis objetivos específicos:

- Reconocer a las mujeres como expertas usuarias del espacio público.
- Empoderar y animar a las mujeres a participar y tomar parte de las decisiones del municipio.
- Formar a las mujeres en cuestiones urbanísticas.
- Crear una vía de comunicación entre las mujeres y el personal técnico de bienestar social, urbanismo y obras y servicios del municipio.
- Identificar los lugares percibidos como inseguros por las mujeres de Irún.
- Realizar propuestas técnicas en respuesta a los puntos detectados.

A la vez que se ponía en marcha el programa, se activó un sistema de participación en línea de carácter anónimo para la posibilitar la participación de cualquier vecina en las actividades de identificación de los puntos inseguros.

Los resultados fueron la identificación de un total de 87 puntos inseguros, 45 puntos identificados por las participantes en los talleres y 42 por las participantes a través de la página web.

Las conclusiones respecto de los puntos identificados en los talleres y a través de la web fueron, en general, la detección de algunas zonas urbanas consideradas peligrosas (como pasadizos subterráneos, parques, callejones, escaleras, calles y plazas con poco tránsito, zonas con recovecos y poco o mal iluminadas, algunas zonas con vegetación descuidada y mala visibilidad, donde es difícil poder ser vista, oír y ser oída, y también lugares con aspecto de abandono).

En relación con esos puntos identificados, se propusieron mejoras puntuales: colocación de espejos y/o mejora de la iluminación de la zona; propuesta de estudio sobre la posibilidad de colocar pulsadores de llamada en zonas especialmente sensibles, mejora de las zonas abandonadas, etc.

«Se debe resaltar que, a pesar de que Irún no es una ciudad peligrosa, se han detectado puntos en los que las mujeres se sienten inseguras, de hecho se ha considerado que cuarenta y dos puntos reunían las caracte-

terísticas urbanísticas de lugar inseguro para las mujeres, entre otras, disponer de recovecos, poca visibilidad, dificultades para ver y ser vista, etc. También se han recogido lugares donde las mujeres han manifestado sentir miedo a pesar de que objetiva y urbanísticamente no cumplan las características de lugar inseguro.»<sup>14</sup>

## Conclusiones

Los «mapas de la ciudad prohibida» son herramientas de participación y debate sobre la percepción de la inseguridad en el espacio público, a la vez que una forma de empoderar a las mujeres para hacer actuar sobre ese medio; y también suponen un canal de comunicación entre la ciudadanía y la Administración.

«La base de este proyecto es el cruce de información trabajada desde tres ámbitos clave diferentes. Por un lado, está el conocimiento y la experiencia de la ciudadanía y especialmente de las mujeres como usuarias expertas de la ciudad y portavoces de otros colectivos. Por otro, la experiencia y los conocimientos del personal técnico municipal desde su actividad diaria en los ayuntamientos. Y por último, el trabajo de los responsables políticos, con competencia para valorar e impulsar los compromisos de mejora en los puntos identificados como conflictivos.»<sup>15</sup>

Se trata de proyectos en los que la participación en los talleres, el debate y la reflexión acerca de la inseguridad y su percepción definen la realidad percibida en el espacio público por las mujeres. Este hecho resulta significativo, pues modifica y complementa el panorama de la realidad social que dibujan las estadísticas y las encuestas.

Los mapas de puntos negros inseguros percibidos son los lugares que las mujeres tratan de evitar, coincidan o no con las estadísticas policiales. Este hecho supone visibilizar la necesidad de modificar el

---

14 *Mapa de la ciudad prohibida de Irún*. «¿En qué lugares nos sentimos inseguras las mujeres en Irún?» (pág. 360). <[http://www.irun.org/igualdad/down/ciudad\\_prohibida\\_es.pdf](http://www.irun.org/igualdad/down/ciudad_prohibida_es.pdf)>

15 *Mapa de la ciudad prohibida de Irún*. «¿En qué lugares nos sentimos inseguras las mujeres en Irún?» (pág. 365).

espacio público a partir de la visión que las mujeres tienen de este espacio en tanto que usuarias del mismo.

Las mujeres, a través de estas experiencias, se apropian del espacio público y extienden su control en el entorno urbano.

Se hace complejo evaluar qué impacto puedan tener sobre la victimización conocida que mayoritariamente se produce en el espacio privado, pero las propuestas realizadas por parte del urbanismo feminista han promovido:

«Tres vías alternativas para crear entornos seguros e inclusivos: la adopción de auditorías de seguridad de las mujeres; la creación de más espacios de refugio, empoderamiento y libertad reflexiva; y más recientemente, la incorporación de la perspectiva de género en planes de seguridad a nivel comunitario. Estas tres iniciativas reconocen que las mujeres y los hombres a menudo tienen diferentes definiciones de la violencia y de cómo abordarla.»<sup>16</sup>

Si bien se han de aceptar las limitaciones que el modelo CPTUD y de ciudades seguras suponen en relación con la mejora de la prevención de la violencia de género conocida (pág. 43), las auditorías con perspectiva de género y los mapas de la ciudad prohibida han supuesto incorporar la perspectiva de género a la planificación de las políticas públicas en materia de seguridad.

Con todo, para potenciar su efectividad, deben ser complementadas con acciones y estrategias de planificación social y económica que feliciten un abordaje integral de la violencia de género.

---

16 Elizabeth I. Sweet; Sara Ortiz Escalante (2013). «Respuestas a la violencia de género desde la planificación urbana: los casos de Cataluña, México y Estados Unidos». *Estudios urbanos, género y feminismo: Teorías y experiencias*. Blanca Gutiérrez Valdivia y Adriana Ciocoleto (coords.). Col·lectiu Punt6.

