



**CGLU**  
Comisión

Inclusión Social,  
Democracia Participativa  
y Derechos Humanos

Observatorio  
Ciudades Inclusivas

## «UNA ESTRATEGIA PARA INTEGRAR Y AYUDAR A LAS PERSONAS CON ALGUNA DISCAPACIDAD»

Odessa, Ucrania

*Período de implementación: 1991 (lanzamiento) | Estudio de caso escrito en 2010*

**O**GOIN, una ONG de personas con alguna discapacidad de Odesa, se creó el 28 de mayo de 1989. En 1990, se eligieron algunos miembros de OGOIN como miembros de la asamblea municipal, lo que supuso la creación de la Comisión de Asuntos relacionados con Personas con Alguna Discapacidad (la única de Ucrania) y la adopción en 1991 del programa municipal denominado Igualdad que todavía está en vigor. El principal objetivo del programa es facilitar la vida de las personas con capacidades físicas limitadas y proporcionarles acceso a diferentes objetos de la infraestructura municipal (espacios públicos, uso social o vivienda) para crear un entorno sin barreras en la ciudad. Los beneficiarios del programa son las personas con alguna discapacidad de Odesa y sus familiares. Se invita regularmente a los representantes de las organizaciones de personas con alguna discapacidad a las sesiones de la Comisión para analizar los éxitos y los fracasos de los programas y para recoger propuestas de otras acciones, entre ellas la creación de una lista de cosas que tienen que llevarse a cabo con el presupuesto municipal.



El **Observatorio Ciudades Inclusivas** fue lanzado en 2008 de parte de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos con el objetivo de crear un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. La iniciativa fue desarrollada con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes (University College de Londres) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra. En el presente, el Observatorio contiene más de sesenta estudios de caso desarrollados principalmente entre 2008 y 2010. A pesar de que muchos de estos estudios se refieren a políticas ya finalizadas, estos aún tienen mucho que ofrecer: desde capitalizar los conocimientos realizados por otros gobiernos locales hasta conocer formas alternativas sugerentes desde las cuales abordar retos de inclusión social de forma local.

## Contexto

### *Contexto local*

Odesa es una ciudad de 1.009.204 habitantes en un área metropolitana de unos 2.386.000 y es la quinta ciudad más grande de Ucrania (según la Comisión Nacional de Estadística de la Región de Odesa). Odesa es uno de los puertos más grandes de Ucrania y uno de los centros industriales más importantes, con grandes empresas de productos químicos, plataformas petrolíferas e industrias alimentarias, entre otros sectores. La ciudad también es importante por su potencial recreativo y su herencia histórica, que la hacen uno de los principales atractivos turísticos de la costa norte del mar Negro.

### *Contexto de gobierno y descentralización*

En Ucrania, la constitución de 1996 y la ley sobre autogobierno local de Ucrania (de 21 de mayo de 1997) establecieron las bases del autogobierno local. Los mencionados documentos proclaman los principios de descentralización de los poderes públicos y la prioridad de las unidades territoriales o comunidades conocidas como *gromada*, pero estos principios no se han llevado a la práctica por completo. Así pues, en la actualidad existe un sistema mixto, que combina gobierno estatal local y autogobierno local en el ámbito de los distritos (*raion*) y las regiones (*oblast*). Por una parte, los consejos provinciales y de distrito son elementos del autogobierno, que representan los intereses de las *gromadas* territoriales; por otra parte, hay administraciones estatales de provincias y distritos, que son órganos locales del poder ejecutivo estatal investidos con las funciones ejecutivas de estos consejos. Dicha combinación de estructuras municipales y estatales en realidad deroga los principios del autogobierno local, que queda en el dominio de la ley estatal.

Los proyectos de reforma han decaído a causa de divisiones políticas y todavía están pendientes. En Ucrania, la organización administrativa territorial tiene una estructura de tres niveles: el nivel más alto incluye la República Autónoma de Crimea, 26 regiones y dos ciudades, Kiev y Sebastopol, ambas con un estatus especial. El siguiente nivel, el nivel municipal superior, abarca 490 distritos y ciudades distrito. El nivel más bajo engloba distritos ciudades, ciudades de subordinación del distrito, pueblos, asentamientos y aldeas.

Los órganos de autogobierno local pueden establecer, de acuerdo con la ley, obligaciones e impuestos locales, que se asignan a los presupuestos adecuados. En Ucrania, los servicios de salud, educación y seguridad social representan más del 80% del gasto público local. Además, las autoridades locales ucranianas gestionan la propiedad comunitaria y las finanzas locales, aseguran el desarrollo de territorios apropiados, proporcionan servicios a la población, aseguran la participación de la población en la vida cívica y protegen el orden público.

**Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política:** municipal

### *Contexto social*

Hay más de 48.000 adultos (aproximadamente el 5,5% de la población total, una cifra que se corresponde con la media Ucraniana) y casi 3.000 niños con diferentes discapacidades que viven en la ciudad de Odesa hoy en día.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.odessa.ua/ru/news/31222/>.

## Desarrollo de la política

Hoy en día existe un programa para integrar a las personas con alguna discapacidad en Odesa como programa municipal llamado "Igualdad", que tiene como objetivo crear una ciudad sin barreras para personas con capacidades físicas limitadas remodelando la infraestructura de la ciudad, construyendo instalaciones especiales y estableciendo servicios municipales para las personas con alguna discapacidad.

El programa es único en Ucrania en dos sentidos: en primer lugar, por el alto nivel de institucionalización (la existencia de una comisión política específica en el Ayuntamiento) y en segundo lugar, por su carácter participativo, aunque escaso, lo que todavía es muy poco común en Ucrania. Actualmente, Odesa es la única ciudad de Ucrania que lleva a cabo un programa como este y la ciudad más adaptada a las personas con alguna discapacidad del país.

### *Antecedentes y trayectoria*

Los orígenes de la actual política Igualdad de Odesa se basan en el compromiso de OGOIN, una organización "paraguas" de personas con alguna discapacidad de la ciudad de Odesa. Es una organización no gubernamental y sin ánimo de lucro creada por un grupo de personas con alguna discapacidad en Odesa en mayo de 1989 y registrada en los Consejos Municipales de Odesa el 20 de Julio de 1989. Los principales objetivos de la organización son promover los derechos civiles de las personas con alguna discapacidad y ayudarlas a conseguir el mismo nivel de participación social que las personas sin ninguna discapacidad.

La necesidad de tal organización surgió del fracaso del modelo social y de empleo de la URSS, donde el Estado tomó toda la responsabilidad de la seguridad social y las organizaciones de personas con alguna discapacidad del Estado proporcionaban puestos de trabajo garantizados para personas con alguna discapacidad. Por ejemplo, casi todo el pequeño equipamiento eléctrico, como interruptores y enchufes, estaba producido por talleres de la Sociedad de Personas Invidentes. Tras la caída de la Unión Soviética, estos talleres sufrieron mucho en las condiciones de la economía de mercado, perdieron beneficios debido a la competencia de mercado y muchas personas invidentes perdieron sus empleos.

Para estudiar la experiencia, OGOIN se puso en contacto con diversas organizaciones de personas invidentes de ciudades hermanadas con Odesa y, a finales de la década de 1990, representantes de la organización participaron en el Congreso de Personas con alguna Discapacidad de Escandinavia en Oulu (Finlandia), una de las 28 ciudades hermanadas con Odessa. En Oulu vieron una ciudad con muchas instalaciones para personas con alguna discapacidad, terraplenes, aparcamientos, ascensores y muchas técnicas especiales para construir aseos y diseñar espacios públicos.

Desde entonces, el objetivo rector ha sido encontrar una manera de acercar las condiciones de vida de las personas con alguna discapacidad de Odesa a lo que se imagina como "los estándares europeos existentes" y surgió la idea de llevar a cabo un programa específico en el ámbito municipal.

### *Objetivos de la política*

---

Desde el principio, la gestión de OGOIN ha pensado que hay tres componentes clave necesarios para cambiar el sistema de relaciones entre el Estado y las personas con alguna discapacidad:

- La elaboración de documentos que regulen la relación entre las personas con alguna discapacidad y El estado y las autoridades municipales;
- La participación de todos los servicios municipales (incluyendo los que están al frente de educación, empleo y atención sanitaria) para reequipar la infraestructura de la ciudad, y
- La creación de una comisión sobre los problemas de las personas con alguna discapacidad en el consejo de la ciudad.

### *Desarrollo cronológico e implementación*

Para conseguir estos objetivos, se registraron diversas subdivisiones de la organización OGOIN como organizaciones separadas en los distritos de Odesa (debido a la ley de elecciones municipales en vigor en aquel momento). Esta estrategia permitió a la organización presentar a sus candidatos para las elecciones de los consejos de distrito y del consejo de la ciudad en 1990. Tres de los candidatos de OGOIN fueron elegidos en el ámbito de distrito y uno en el consejo comunal. Como miembros de los consejos de distrito y comunal, podían ayudar a solucionar algunos problemas luchando desde “dentro” de las instituciones públicas.

Entre el 3 y el 5 de octubre de 1990, OGOIN organizó el primer Congreso de Organizaciones de Personas con alguna Discapacidad de Ucrania y participó en la elaboración de la ley ucraniana de protección social de las personas con alguna discapacidad.

Finalmente, OGOIN desempeñó un papel destacado en la elaboración del programa municipal Igualdad, que se aprobó en la sesión del consejo de la ciudad de 14 de marzo de 1991. La realización del programa fue lenta y a menudo incompleta y la lucha por verla concretada todavía requiere tiempo y energías.

Durante la escasez de gas de 1991, otra vez a iniciativa de OGOIN, el consejo de la ciudad creó una estación móvil de gas para los coches de las personas con alguna discapacidad. Hasta finales de 1993 –gracias de nuevo a la presión de varias acciones y movilizaciones de OGOIN (incluyendo la organización de piquetes enfrente del ayuntamiento)– las personas con alguna discapacidad continuaron teniendo gas gratuitamente a través de los cheques de gas municipales, incluso aunque la estación de gas móvil ya había sido desmantelada en los últimos años.

En 1993, el Ayuntamiento aportó dos autobuses con equipamiento especial y tres minibuses para permitir que OGOIN organizara actividades al aire libre para personas con alguna discapacidad, como excursiones al campo, visitas a exposiciones y al teatro, etc. El 1 de julio de 1993, se creó un servicio municipal de Invataxi, que proporcionaba servicios de transporte a hospitales y estaciones. También se creó el club de ajedrez Assedo (que funcionó entre 1989 y 1994 y cerró debido a las dificultades económicas del país de mediados de la década de 1990), así como el estudio musical y poético de Otrada (en funcionamiento desde 1991) y el estudio artístico White Acacia (en funcionamiento desde 1993), que ya ha presentado más de 25 exposiciones. Otras nuevas instituciones que se establecieron bajo el programa Igualdad son: el club de contactos Hope (en funcionamiento desde 1995), el club de mujeres Lesia (en funcionamiento desde 1995), el club juvenil de diálogo (en funcionamiento desde 1995), el centro de prensa Invapress (en funcionamiento entre 1995 y 1996 y cerrado debido a la distribución de la propiedad en el sector de los medios de comunicación) y el club de baloncesto

en silla de ruedas de Odesa (en funcionamiento desde 2001). Desde 2003 se lleva a cabo una competición nacional de baloncesto en silla de ruedas.

En 1995 se equipó la primera playa para vehículos de personas con alguna discapacidad y posteriormente se equiparon dos playas más. Se trata de un logro importante puesto que no hay acceso a la costa para vehículos en Odesa, puesto que está prohibido el tráfico en la zona de playa.

En 1997, OGOIN consiguió la subvención Counterpart Consortium/Elwin Institute por la creación de un sistema de empleo sostenible, lo que le permitió adquirir ordenadores y equipamiento para crear cursos profesionales de mecanografía, contabilidad, publicidad y diseño y marketing por Internet que han estado en funcionamiento hasta la actualidad. Un porcentaje significativo de las personas que han obtenido el título han conseguido empleo. Sin embargo, no hay datos estadísticos continuos sobre los titulados de los cursos y sus carreras profesionales futuras, por lo que no se puede hacer una estimación del impacto general de esta actividad.

Siguiendo los reiterados esfuerzos de OGOIN, en 1998 se creó en el Ayuntamiento una Comisión sobre asuntos relacionados con personas con alguna discapacidad. Sobre la base del programa Igualdad que se había elaborado anteriormente, la Comisión presentó sus propuestas a la administración de la ciudad y se aprobó el programa municipal (decisión del consejo de la ciudad nº 556) el 16 de agosto de 2001. Actualmente, Odesa es la única ciudad de Ucrania con una comisión de este tipo y que lleve a cabo un programa municipal para defender los derechos de acceso a la ciudad para las personas con alguna discapacidad.

Hoy en día, se invita regularmente a representantes de diversas organizaciones de personas con alguna discapacidad a las sesiones de la Comisión para analizar los éxitos y los fracasos del programa y para recoger propuestas de acciones adicionales, incluyendo la creación de una lista de objetos que tienen que construirse o desarrollarse gracias al presupuesto municipal.

Para facilitar la vida de las personas con capacidades físicas limitadas y proporcionarles acceso a diferentes objetos de la infraestructura municipal (es decir, espacios públicos, usos sociales o vivienda), el consejo municipal de Odesa aprobó la resolución nº 2160-V de 22 de enero de 2008, por la que se adopta una nueva edición del programa municipal Igualdad para 2008-2011 (Programa municipal de Igualdad de Odesa).

En el marco de este programa, la ciudad planea:

- Crear un sistema de control público para supervisar el diseño y la construcción de vivienda y de instalaciones sociales, calles y autopistas, pequeños objetos de la infraestructura de las ciudades y publicidad relacionada con los requerimientos de accesibilidad de las personas con alguna discapacidad;
- Construir terraplenes, pasamanos y ascensores en zonas públicas, edificios sociales y viviendas adecuadas por medio del presupuesto municipal y fondos obtenidos de otras fuentes;
- Aportar semáforos con señales acústicas, etc.;
- Montar una estación de servicio municipal para vehículos y otros dispositivos técnicos para personas con alguna discapacidad;
- Aportar servicios de transporte municipal para personas con alguna discapacidad;
- Equipar zonas recreativas para personas con alguna discapacidad en las playas de la ciudad;

- Fomentar la rehabilitación social y el empleo y
- Estudiar la infraestructura de la ciudad para aportar eficiencia y transparencia en la utilización futura de fondos.

## *Actores, beneficiarios y metodologías participativas*

### **Agentes implicados**

El programa Igualdad se creó e implantó en colaboración entre el consejo comunal y diversas ONG de personas con alguna discapacidad, como OGOIN y sus miembros institucionales (por ejemplo, Sociedad de Personas Invidentes, Sociedad de Personas con Discapacidad Auditiva, Organización de Veteranos de la Guerra de Afganistán, etc.).

### **Beneficiarios**

Los habitantes de Odesa con alguna discapacidad y sus familias. Hay informes anuales no detallados disponibles en línea en la web del Ayuntamiento de Odesa<sup>2</sup> y *The Report of Odessa Head Department on Labour and Social Protection* (disponible en línea).

### **Procesos participativos implementados**

El programa contiene elementos de participación “indirecta”. Las personas con alguna discapacidad de la ciudad presentan sus necesidades de adaptaciones municipales a sus ONG. Las ONG eligen prioridades para los trabajos, las instalaciones o los servicios más deseados y sus representantes ordinarios en la Comisión Municipal de Personas con alguna Discapacidad las presentan para incluirlas en el plan del programa para el año siguiente. Se llevan a cabo reuniones más amplias trimestralmente con los representantes de las ONG para evaluar la implantación del programa. Solo los representantes de las ONG pueden participar en estas reuniones y la gente llega a conocerlas a través de los representantes de las ONG en lugares concretos. Los particulares pueden dirigir sus necesidades o quejas a la Comisión del Ayuntamiento; sin embargo, sirve principalmente para especificar fracasos particulares de la implantación de un programa o aspectos en los que hay que poner especial atención en el marco del programa que se ha aprobado. No están disponibles públicamente las actas para reflexión pública, una práctica normal en la planificación municipal en Ucrania.

## *Proceso de institucionalización y financiación*

### **Proceso de institucionalización de la política**

Desde 1998, funciona una Comisión de Personas con Alguna Discapacidad en el Ayuntamiento. Sobre la base del programa de Igualdad elaborado previamente, la Comisión presentó sus propuestas a la administración de la ciudad y se aprobó el programa municipal (decisión del consejo de la ciudad nº 556) el 16 de agosto de 2001. Actualmente, Odesa es la única ciudad de Ucrania con una Comisión de este tipo y que lleve a cabo un programa municipal para defender los derechos de acceso a la ciudad para las personas con alguna discapacidad.

---

<sup>2</sup> <http://www.odessa.ua/ru/news/31744/>.

Al amparo de la Ley sobre Autogobierno Local de Ucrania (artículo 42), el consejo municipal implanta un programa municipal específico Igualad, que se renueva cada tres años. La edición actual se aprobó por resolución del consejo comunal nº 2160-V de 22 de enero de 2008.

### **Financiamiento**

El programa se financia por medio del presupuesto municipal. Las cantidades planificadas inicialmente son:

2009 – 1.373.865 grivnas (unos 139.478 euros)<sup>3</sup>

2010 – 1.265.640 grivnas (unos 111.706 euros)

2011 – 1.271.140 grivnas (unos 117.807 euros)

En 2009, el presupuesto del programa representó aproximadamente el 0,06% del presupuesto total de la ciudad. En 2010, la designación para el programa descendió significativamente; sin embargo, en febrero de 2010, el programa recibió más financiamiento y dobló sus costes globales hasta alcanzar las 2.600.000 grivnas. En este punto, los costes del programa representan de nuevo alrededor del 0,06% del presupuesto municipal total.

Por desgracia, no es posible estimar el valor de las donaciones privadas que sin duda existen. No hay acceso público a dicha información, puesto que las ONG no la quieren hacer pública y las administraciones fiscales no están obligadas a ello.

## **Resultados y reflexiones**

### *Resultados y logros*

#### **Principales resultados y logros**

Los resultados globales del programa pueden parecer bastante modestos o impresionantes, dependiendo del criterio de comparación. Odesa es la única ciudad de Ucrania con una comisión política sobre asuntos relacionados con las personas con alguna discapacidad, la única ciudad que continúa construyendo terraplenes en edificios antiguos (donde no se construyeron inicialmente), la ciudad con el mayor número de semáforos con señales acústicas de Ucrania (hay 58 semáforos con señales acústicas en Odesa, mientras que en Kiev solo hay 30). Según un estudio llevado a cabo por el Instituto de Municipios en febrero de 2010, Odesa ocupa la primera posición en el ranking de ciudades ucranianas con mayor calidad de vida. Sin embargo, todavía hay dificultades, como la falta de transparencia en el uso de los fondos (que es típico de Ucrania en general). Además, la infraestructura municipal todavía es muy pobre en comparación con la mayoría de las ciudades europeas, aunque si se la compara con otras grandes ciudades de Ucrania, Odesa cuenta con el mayor número de instalaciones para personas con alguna discapacidad.

---

<sup>3</sup> Según el tipo de cambio de 2009 proporcionado por el Banco Nacional de Ucrania:  
<http://bank.gov.ua/Engl/default.htm>

## Principales obstáculos

Además de las dificultades financieras, hubo varios obstáculos concretos. Por ejemplo, la instalación inicial de semáforos con señales acústicas falló debido a la falta de equipamiento certificado en Ucrania y llevó tiempo encontrar semáforos en el extranjero y hacerlos pasar por el proceso de certificación de Ucrania. Problemas como este normalmente pueden explicarse como resultado de una falta de preparación de las instituciones gubernamentales y las partes interesadas locales para operar en un entorno renovado, bajo condiciones de poca descentralización y falta de competencias y responsabilidades claramente definidas para los gobiernos y las comunidades locales. Estas condiciones, junto con los altos niveles de burocracia y corrupción, crean una gran variedad de obstáculos burocráticos formales para la implantación de cualquier programa.

## *Balance final y potencial replicabilidad*

El interés particular de esta política radical en el hecho de que es única en Ucrania: hasta el momento, la única ciudad con un programa de integración de personas con alguna discapacidad es muy institucionalizado y participativo a la vez. En parte, ha podido alcanzar su nivel de institucionalización gracias a algo de “suerte” y a las rápidas actuaciones de representantes de OGOIN en 1989, cuando consiguieron obtener escaños como miembros del Consejo. La particularidad de la práctica que puede no ser replicable directamente en otras ciudades ucranianas es que la legislación nacional no permite a los representantes de ONG ser candidatos en las elecciones municipales. Pero la idea de una comisión encargada de asuntos relacionados con las personas con alguna discapacidad con la participación de representantes de la organización es un mecanismo que puede implementarse en otros contextos.

## Para más información

Olena Luchyna investigó y redactó este caso bajo la supervisión del Dr. Giovanni Allegretti del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal) en 2010.

### **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU**

Sitio web: <https://www.uclg-cisd.org/>

Información de contacto: [cisd1@uclg.org](mailto:cisd1@uclg.org) | +34 933 42 87 70

## *Referencias documentales*

Chernenko, Sergey (Head of Municipal Assembly Disabled People’s Committee). Interview on the ‘Equity’ program implementation on Glas TV Channal. <http://video.glasweb.com/>

National Statistics Committee in Odessa Region: <http://www.od.ukrstat.gov.ua/>

Odessa Municipal Equality Program: <http://www.odessa.ua/acts/council/12482/>

Organization of Disabled People in the City of Odessa: [http://www.ogoin.odessa.net/800\\_600/ukr/home.html](http://www.ogoin.odessa.net/800_600/ukr/home.html)

Report of Odessa Head Department on Labour and Social Protection: <http://gupszn.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=1591&id=135>

The ‘Equity’ Program working. “Odessky Vestnik”, No.227-228, 2010. <http://www.odvestnik.com.ua/issue/201/4563/>

The Implementation of 'Equity' Program. The View from Odessa. [http://od-news.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9158&Itemid=2](http://od-news.com/index.php?option=com_content&task=view&id=9158&Itemid=2)

United Cities and Local Governments, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy* (GOLD Report). Barcelona: UCLG.

United Cities and Local Governments, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: UCLG.