

## CONSTRUYAMOS LAS CIUDADES INCLUSIVAS DEL SIGLO XXI

*Documento político de inclusión social aprobado por el Consejo Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, reunido en Estambul el 30 de noviembre de 2008*

*Este documento se inspira en las conclusiones del “I Seminario Internacional de Políticas Locales Innovadoras de Inclusión Social” (Barcelona, 27 - 28 septiembre 2007)<sup>1</sup> y en la reflexión política desarrollada en el marco de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos a través de sus secciones regionales y comisiones de trabajo. Presenta las principales pautas políticas que se recomienda seguir a las ciudades en el momento de concebir y desarrollar políticas públicas de inclusión social. Asimismo, tiene por objetivo facilitar la posición de CGLU en esta materia y orientar su interlocución con otras organizaciones o agencias internacionales.*

### Las políticas de inclusión como política social global

1. **Los gobiernos locales son actores fundamentales de un mundo globalizado** en que gran parte de la población se concentra en las ciudades y sus áreas metropolitanas. Este es un mundo de nuevas complejidades sociales, económicas, políticas y culturales, con nuevos y diversos desafíos y oportunidades. No obstante, la actual situación de globalización acentúa las desigualdades; de hecho, la pobreza y la desigualdad social han aumentado en todos los continentes desde el último tercio del siglo XX, provocando la exclusión social de muchas personas.
2. **La exclusión social es el proceso por el que determinadas personas y grupos ven sistemáticamente bloqueado el acceso a los derechos básicos de ciudadanía** (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). La exclusión, pues, contiene varias dimensiones: social, económica, política, cultural, relacional, digital, generacional y de género. Y se expresa también de forma diversa: pobreza, precariedad laboral, déficits educativos; discapacidad, dependencia y sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar; discriminaciones por razón de género, orientación sexual, religión u origen étnico; debilitamiento de las relaciones comunitarias y ruptura de vínculos afectivos; fracturas de ciudadanía de base etno-cultural; deficiente dotación de servicios básicos de calidad; pérdida de manifestaciones culturales.
3. Desde la acción política local es posible generar sociedades cohesionadas y democráticas que aseguren el ejercicio de los derechos. Por eso es necesario abordar la exclusión social desde las causas que la provocan. Para ello, **las políticas de inclusión social deben estar en el centro de la agenda política de los gobiernos locales de este siglo, junto con los recursos humanos, infraestructurales y financieros que se requieran para su desarrollo**. Esto es especialmente importante para que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sea una realidad en nuestras ciudades y por ende, en el mundo en que vivimos.

### Las políticas de inclusión como garantía de la afirmación de derechos

4. **La exclusión social se manifiesta en los territorios**. En los centros históricos degradados y las periferias de grandes ciudades, particularmente en su extensión metropolitana; en la proliferación

<sup>1</sup> La organización de este seminario corrió a cargo del Ayuntamiento de Barcelona y de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, con el apoyo del Gobierno Catalán y la asesoría científica de DPU (Development Planning Unit) de la University College of London. En el seminario participaron representantes de Eldoret (Kenia), Rosario (Argentina), Diyarbakir (Turquía), Londres (Reino Unido), Belo Horizonte y Porto Alegre (Brasil), Palmela (Portugal), Tacoma (Estados Unidos), Cotacachi (Ecuador), Barcelona (España), Saint Denis (Francia) y Bandung (Indonesia). Los representantes de estas 12 ciudades, de realidades muy diferentes, dieron cuenta de sus variadas políticas de inclusión, a la vez que afrontaron el cometido de reflexionar y deliberar conjuntamente en torno a tres ejes temáticos: (i) justicia social y garantía de derechos; (ii) participación ciudadana y generación de redes sociales; (iii) planificación y sostenibilidad de las políticas.

de “chabolas”, “favelas” o “villas”. En las condiciones de irregularidad de muchas personas migrantes. En el trato desigual y discriminatorio hacia las mujeres, las diferentes orientaciones sexuales o los grupos etno-culturales minoritarios. En la ausencia de políticas de igualdad de oportunidades para el colectivo de jóvenes en situación de riesgo social. En la falta de atención a la infancia y las personas mayores. En la inadecuación de los espacios y servicios públicos respecto a las personas con discapacidad. En la falta de acceso al transporte público, especialmente para aquellas personas en situación de desventaja social o económica.

5. En consecuencia, desde el punto de vista de su concepción y criterios de gestión, **las políticas de inclusión deben garantizar el acceso universal a los servicios básicos y la salvaguarda de los derechos de ciudadanía**; tienen que orientarse, asimismo, a la transformación de la realidad social según dictan los valores de equidad, solidaridad y respeto por las diferencias; y, por último, deben comprometerse con el devenir del mundo, promoviendo el desarrollo sostenible y contribuyendo a la lucha contra el cambio climático.
6. **Las políticas de inclusión se dirigen a satisfacer tanto las necesidades materiales para llevar una vida digna, como aquellas relacionadas con el vínculo social.** En ellas hay que encajar la diversidad social y el derecho a la diferencia, con la promoción de relaciones igualitarias que reduzcan las asimetrías económicas, sociales y culturales. En particular, las políticas de inclusión social deben garantizar la reducción de la pobreza y generar empleo y renta; deben promover la salud, la autonomía personal, la atención a la dependencia y el apoyo a las familias; deben asegurar una vida autónoma y digna a las personas con discapacidades; deben conciliar los tiempos de trabajo remunerado, de cuidados y de crianza, con el tiempo de ocio; deben proteger a la infancia y a las personas mayores frágiles; deben democratizar el acceso a la cultura, la información y la formación permanente; deben desarrollar un modelo urbano basado en las relaciones de proximidad y en una movilidad accesible y sostenible mediante transporte público de calidad; y, finalmente, deben impulsar la democracia y una ciudadanía crítica, participativa y corresponsable.
7. La exclusión también se manifiesta en la segregación espacial de la población y la privatización del espacio público. Por ello, **las políticas inclusivas deben tener por objetivo una política urbanística integradora y respetuosa con la diversidad social** que evite la creación de concentraciones segmentadas de la población, sea por razones de origen etno-cultural o social. Es necesario combatir la segregación espacial a través de acciones como: rehabilitar de forma integral los barrios; dotar a las zonas urbanas más desfavorecidas de espacios y equipamientos públicos de calidad; promover usos diversificados del suelo; impulsar la mezcla social en materia de vivienda, a fin de que converjan gentes de diferentes orígenes y niveles socioeconómicos en un mismo territorio; eliminar las barreras arquitectónicas que puedan aislar a determinados barrios; y, por último, tener en cuenta la variable de género en la configuración urbanística.
8. En relación a esta cuestión, mención especial requieren las regiones metropolitanas, dado que constituyen continuos urbanos, sociales y económicos decisivos en las actuales condiciones de globalización. Por ello, **es necesario concertar políticas y servicios entre entes locales de una misma área metropolitana en aras de una mayor eficacia de las políticas** llevadas a cabo. Desde la óptica metropolitana, hay que priorizar la atención a las personas (en términos de salud, educación, servicios sociales, vivienda y promoción de la ocupación de calidad), así como mejorar su movilidad. Por otro lado, y en tanto que enclaves económicos mundiales, resulta necesario planificar y desarrollar infraestructuras que comuniquen las metrópolis con el mundo.
9. **En la medida de lo posible, los gobiernos locales deben anticiparse a los problemas sociales.** Ello implica, por un lado, abordar desde un prisma estructural el conjunto de factores que generan situaciones o riesgos de exclusión; y, por otro, fundamentar la acción local en base a un diagnóstico previo de las necesidades. Para ello, deben crearse instrumentos capaces de medir el impacto de las políticas del tipo de observatorios sociales. Por otro lado, la sostenibilidad política y financiera debe ser un criterio fundamental para el diseño de las políticas de inclusión, así como la formación continua de todos los actores involucrados en la acción. Estas políticas,

por último, deben articularse a través de programas integrales de ciudad orientados a la inclusión de los colectivos en situación de riesgo social.

10. Debido a las diferentes competencias políticas entre diversos niveles de gobierno (local, metropolitano, regional, nacional y transnacional) **resulta necesaria una articulación multinivel que asegure un encaje adecuado entre la política local de inclusión y las políticas supralocales.**
11. Eso es especialmente relevante en tanto que, por lo general, el ámbito local no dispone de mecanismos esenciales de inclusión como la política de ocupación, vivienda o movilidad urbana, entre otros. Por lo tanto, **es necesario reclamar a los poderes estatales más participación en las competencias clave para la inclusión social, así como una mayor descentralización de recursos** para que los gobiernos locales puedan sostener tales políticas. La eficacia de las políticas de inclusión dependen en buena medida del nivel de descentralización de las competencias y recursos existentes.

## Las políticas de inclusión como promotoras de la diversidad

12. **Toda política de inclusión social debe conducir a la superación de las desigualdades de género y de grupo étnico**, así como promover un acuerdo convivencial respetuoso con las diferencias.
13. **Las migraciones son un factor explicativo de los procesos de urbanización mundiales.** Se calcula que la mitad de la población humana, 3.300 millones de personas, vive en el ámbito urbano. Se estima que en el 2030 esta población llegue a ser del 61%. La proyección, además, es que el 95% del crecimiento de la población urbana mundial hasta 2027 sea absorbido, principalmente, por ciudades de los países de origen de las migraciones (migraciones del campo hacia la ciudad).
14. El ámbito local es el espacio de gestión efectiva de la realidad migratoria. **Para los gobiernos locales, el reto radica en cómo planificar su acción desde una perspectiva estratégica, flexible e integral.** Esta planificación debe ser permanentemente adaptable a las nuevas demandas sociales y capaz de innovar en la acción frente a la nueva y rica diversidad sociocultural.
15. La perspectiva de la inclusión conlleva promover las relaciones interculturales entre comunidades culturalmente diferenciadas. En lo concreto, **las políticas interculturales deben caracterizarse por conjugar el reconocimiento de las diferencias con la promoción de un marco convivencial asentado en valores cívicos comunes.** Este acuerdo convivencial tiene que desarrollarse sobre la base de los derechos humanos y, concretamente, del derecho a la ciudad.
16. **Es necesario incentivar que los territorios - las ciudades y sus áreas metropolitanas, fundamentalmente - sean agentes proactivos en las redes internacionales de cooperación** en materia de migraciones. La cooperación descentralizada pública ofrece un gran potencial de trabajo conjunto entre ciudades emisoras y receptoras de personas migrantes, que debe tener por objetivo promover el desarrollo humano en condiciones de globalización.

## Las políticas de inclusión como impulsoras de la democracia

17. **Los procedimientos de la democracia representativa resultan insuficientes para incorporar plenamente al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones** y promover su capacidad crítica. Eso es lo que aseguran los procesos de democracia participativa: el derecho de la ciudadanía a intervenir permanentemente en lo público, ya sea de forma organizada como a título individual. En este sentido, la participación debe conllevar un ejercicio de

corresponsabilización, para lo cual es indispensable fortalecer las redes sociales e implicar a nuevos actores en la acción pública.

18. Asimismo, gobernar en condiciones de complejidad social es hacerlo desde la perspectiva de la gobernanza. Para ello, **es necesario introducir reformas administrativas que posibiliten la creación de un gobierno relacional capaz de articular una acción de carácter integral y transversal**. Ello implica tener una visión holística de los problemas y responder a ellos mediante la acción interdependiente y en red de diversos actores: la administración pública (desde sus distintos niveles de gobierno), el sector asociativo y comunitario, y el sector privado.
19. Hay que aceptar el pluralismo, el conflicto y la diversidad como elementos consubstanciales a los procesos sociales de participación. El consenso ciudadano surge en no pocas ocasiones de desacuerdos previos en la manera de plantear los retos sociales, por lo que deben crearse espacios permanentes de diálogo, debate y negociación. En lo referente al gobierno, **la participación ciudadana debe formar parte de una estrategia transversal que articule los distintos ámbitos municipales mediante planes de participación**.
20. **La participación de la ciudadanía en las políticas de inclusión** (en las fases de diseño, implementación y evaluación) **es una precondition para mejorar de manera tangible la calidad de vida de las personas** en situación o riesgo de exclusión, asegurando así la afirmación de sus derechos. De igual modo, la participación contribuye a mejorar la calidad de las políticas públicas en términos de eficiencia y eficacia.
21. **Los canales de participación deben diseñarse de acuerdo con la disponibilidad temporal y espacial de las personas**, que deben poder combinar la participación en lo público con su vida privada y laboral. El espacio público de participación política es hoy muy diverso, puesto que se concreta en los diferentes espacios y tiempos de la vida cotidiana. Esta multiplicidad de canales de participación de la sociedad civil, de sus organizaciones y del tejido asociativo-comunitario, junto con la capacidad de los gobiernos locales de crear puentes con estos actores, constituyen elementos clave para ensayar nuevos espacios de participación política.
22. La lucha contra las situaciones de exclusión es un esfuerzo global que enraíza directamente en contextos locales. Por este motivo, resulta imprescindible que los gobiernos locales se comprometan de forma solidaria entre sí, junto con sus respectivas sociedades civiles. **La cooperación descentralizada pública constituye un instrumento eficaz para impulsar una solidaridad transnacional de corte municipalista**.

---

Según lo expuesto, la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa adquiere los siguientes compromisos generales en el seno de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos:

- **Contribuir a estimular el pensamiento crítico y el debate político en torno a la pobreza, las desigualdades y la exclusión social**. Definir propuestas y acciones concretas que conduzcan al diseño de políticas locales de inclusión social.
- **Difundir entre los gobiernos locales las políticas más destacables en materia de inclusión social y de profundización democrática**. Facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos entre ciudades de todo el mundo.
- **Mantener un diálogo político con los movimientos sociales** y las redes transnacionales del Foro Social Mundial a través del Foro de Autoridades Locales.