



Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa CGLU

INFORME DE LA SESION DE DEBATE SOBRE POLITICAS LOCALES DE INCLUSION SOCIAL

CONSEJO MUNDIAL DE CGLU, ESTAMBUL
(29 NOVIEMBRE 2008)

SUMARIO

1. Presentación	3
2. Intervenciones	
▪ Jordi Hereu, alcalde de Barcelona	3 - 5
▪ Elói Pietá, alcalde de Guarulhos	5 - 6
▪ Ricard Gomà, teniente de alcalde de Barcelona	6 - 8
▪ Ricardo Ehrlich, alcalde de Montevideo	8 - 10
▪ Hassan Saleh Hussein, alcalde de Jericó	10
▪ Hazel Jenkins, alcaldesa de Pixley ka seme	11 - 12
▪ Kadir Topbas, alcalde de Estambul	12
3. Anexo. Documento político	
"Construyamos las ciudades inclusivas del siglo XXI"	13 - 18

INFORME DE LA SESIÓN DE DEBATE SOBRE POLÍTICAS LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL

CONSEJO MUNDIAL DE CGLU, ESTAMBUL (29 NOVIEMBRE 2008)

1. Presentación

El presente informe recoge las reflexiones que tuvieron lugar en el debate sobre políticas locales de inclusión social del Consejo Mundial de CGLU en Estambul. La sesión se centró en analizar los principales retos de las políticas de inclusión y en definir algunas de las respuestas con las que los gobiernos locales pueden hacer frente a ellos. Se tomó como punto de partida el documento político *Construyamos las ciudades inclusivas del siglo XXI*, promovido por la Comisión de Inclusión Social y adoptado por el conjunto de la organización un día después de la sesión. El debate estuvo presidido por el alcalde de Barcelona (España) y contó con la participación de los alcaldes Guarulhos (Brasil), Montevideo (Uruguay), Jericó (Palestina), Pixley ka seme (Suráfrica) e Estambul (Turquía), y del Teniente de alcalde de Acción Social y Ciudadanía de Barcelona.

2. Intervenciones

Jordi Hereu, alcalde de Barcelona

La crisis actual está cuestionando el discurso ultraliberal que consideraba al mercado como único motor de progreso y que dejaba en sus manos la construcción de las ciudades. Este modelo no genera ningún tipo de cohesión social ni garantiza las oportunidades. Por este motivo, entendemos que el futuro de nuestras sociedades depende de su capacidad para conciliar modelo social y modelo económico. Pero la crisis ha puesto también en cuestión determinados modelos de crecimiento. Entre las múltiples derivadas de la situación económica que estamos viviendo hay una que



resulta evidente: el desvanecimiento de algunos espejismos que hablaban de ganancias inmediatas e ilimitadas y la necesidad de una nueva ética, tanto de la economía como de la política.

Ante esta situación, Barcelona quiere refirmarse como una ciudad capaz de compaginar actividad económica y productiva, transformación urbana y cohesión territorial en un territorio diverso y, a la vez, común. Desde tal convencimiento, Barcelona quiere reafirmar su compromiso con los retos que compartimos las ciudades, siendo el más importante de ellos promover la inclusión social. Nuestra ciudad sigue redoblando esfuerzos en el plano internacional para continuar hilvanando ciudades bien cohesionadas y con bienestar, claramente comprometidas con la erradicación de la pobreza, impulsoras de la justicia social, defensoras de los derechos humanos y de los valores y procedimientos democráticos. Por ello, Barcelona trabaja codo con codo con otras ciudades. Nuestra activa presencia en la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) confirma lo dicho. Barcelona es la sede del Secretariado Mundial de CGLU y trabaja en primera línea en las comisiones de Inclusión Social y Democracia Participativa, Cultura y en el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. La Comisión de Inclusión Social, presidida por el Teniente de Alcalde Ricard Gomà, es la que hoy nos reúne aquí para debatir sobre políticas locales de inclusión y la que ha impulsado la elaboración del documento político de inclusión social que mañana se someterá a la aprobación del Consejo Mundial de CGLU.

Barcelona es también la sede del Secretariado Permanente de la Unión por el Mediterráneo, ese espacio común de cooperación y de intercambio entre las dos riberas de este mar de civilizaciones. Barcelona expresa así su voluntad de estar presente en el mundo: trabajando para construir un Mediterráneo pacífico y solidario; promoviendo el desarrollo humano global y la cooperación en materia económica y política; impulsando programas de co-desarrollo; e intercambiando conocimientos y relaciones entre sociedades civiles.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados el año 2000 por 189 estados de la ONU se encuentran hoy en entredicho. En los últimos años, han aparecido con fuerza situaciones que han dificultado enormemente su consecución. Las diferentes crisis - alimentaria primero, financiera después - han aumentado el riesgo de pobreza y de exclusión social en el mundo. Y es precisamente en el ámbito urbano donde se manifiestan los efectos humanos y sociales de la exclusión. A esta situación de crisis global debe añadirse el impacto del acelerado proceso de urbanización actual, contexto que sitúa a las ciudades ante un reto político y de gestión crucial: construir ciudades cohesionadas en el marco de la globalización. Por ello, las políticas de inclusión social tienen que estar en el centro estratégico de la agenda política de los gobiernos locales de este siglo, junto con los recursos financieros, humanos e infraestructurales que se requieran para su desarrollo. Eso es especialmente importante para que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sea una realidad y no una simple declaración de intenciones de los Estados. Es un hecho palpable que los gobiernos locales tienen hoy un papel fundamental en el desarrollo de las políticas públicas de cohesión social y que muchas veces las llevan a cabo extra-limitando sus competencias. Unos pocos ejemplos de ello: las administraciones locales garantizan el acceso universal a los servicios básicos y salvaguardan de los derechos de ciudadanía;

programan acciones de lucha contra la pobreza y por la generación de empleo de calidad; atienden a las personas y familias en situación de vulnerabilidad; realizan políticas urbanísticas integradoras de la diversidad social; posibilitan una movilidad accesible mediante un transporte público de calidad; se comprometen en la lucha para frenar el cambio climático; generan espacios de participación democrática, muy importantes para la construcción colectiva de la ciudad; gestionan con garantías de derechos y deberes los flujos migratorios contemporáneos; etc. En este marco, CGLU puede y debe ser el catalizador del papel protagonista de las ciudades en lo concerniente a los Objetivos del Milenio y la lucha contra la pobreza y la exclusión.

El documento político *Construyamos las ciudades inclusivas del siglo XXI*, que se someterá mañana a la aprobación del Consejo Mundial, se inspira en las conclusiones del *I Seminario Internacional de Políticas Locales Innovadoras de Inclusión Social* (Barcelona, 27 y 28 de septiembre de 2007) y en la reflexión política promovida por la Comisión de Inclusión Social en el seno de CGLU. Dicho sintéticamente: *Construyamos las ciudades inclusivas del siglo XXI* significa que la acción política local resulta fundamental para construir una nueva globalización con rostro humano y para construir un mundo sustentado por los criterios de justicia social, solidaridad, respeto por las diferencias y compromiso con la sostenibilidad.

Elói Pietá, alcalde de Guarulhos y copresidente de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de CGLU

El Frente Nacional de Prefeitos de Brasil inició sus trabajos en materia de inclusión social antes de la creación de CGLU: en el marco del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL), red de ciudades que se da cita desde 2001 en el marco del Foro Social Mundial. La Comisión de Inclusión Social de CGLU permite hoy abordar estas cuestiones de forma más específica a través de sus tres grupos de trabajo: inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. El documento *Construyamos las ciudades inclusivas del siglo XXI* marca un momento muy importante para la Comisión, puesto que su adopción por parte del Consejo Mundial supondrá el reconocimiento de varios años de reflexión. Quiero expresar mi agradecimiento a la ciudad de Barcelona por el incansable trabajo que ha impulsado durante estos años en el marco de esta Comisión.



Existen hoy, sin duda, condiciones estructurales de pobreza contra las que hay que luchar. Pero debemos también anticiparnos a las consecuencias de la actual coyuntura para que la crisis que estamos presenciando no conlleve una disminución de los recursos destinados por los gobiernos a las políticas de inclusión social. Por ello, resulta indispensable que CGLU adopte las líneas que propone el documento *Construyamos las ciudades inclusivas del siglo XXI*.

Todo ello nos obliga a pensar asimismo en los Objetivos del Milenio y la cooperación descentralizada: en 2010, los Jefes de Estado y de Gobierno se reunirán en la ONU para realizar una primera evaluación de los Objetivos. CGLU tiene un papel fundamental a desempeñar para influir en las decisiones que allí se adopten, por lo que debe ser un objetivo prioritario de nuestra asociación el estar presente en los espacios decisarios de Naciones Unidas en representación de los gobiernos locales del mundo.

Ricard Gomà, teniente de alcalde de Barcelona y copresidente de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de CGLU

El documento político *Construyamos las ciudades del siglo XXI* se creó a partir de un eje temático de la Comisión: el de inclusión social, que viene trabajando esta temática desde hace siete años (desde el I Foro Social Mundial de Porto Alegre). Este texto será presentado mañana al Consejo Mundial para su aprobación, lo que contribuirá a reforzar no solamente a la Comisión como herramienta de trabajo de sus ciudades miembro, sino también al conjunto de ciudades del mundo que trabajan para crear las condiciones estructurales necesarias para la inclusión social. A continuación, voy a intentar exponer las ideas fuerza más importantes que vertebran el documento *Construyamos las ciudades inclusivas del siglo XXI*.

Las políticas de inclusión social están vinculadas a cuatro grandes temáticas fundamentales. En primer lugar, garantizan el vínculo entre lo local y lo global en la lucha contra la pobreza y la exclusión, y en la acción por otro mundo posible. Las políticas de inclusión pueden vertebrar una agenda de desarrollo humano local y global que nos permita hacer frente a las nuevas complejidades de un mundo globalizado en que gran parte de la población se concentra en las ciudades y en las áreas metropolitanas. Ello confiere, sin lugar a dudas, un papel fundamental a los gobiernos locales en la mitigación de las consecuencias perversas del actual modelo de globalización, que reproduce y ahonda las desigualdades y la exclusión social.

La exclusión es el proceso por el cual determinadas personas o grupos ven bloqueado su acceso a los derechos básicos de ciudadanía. La acción política en el ámbito local permite construir sociedades cohesionadas y democráticas que garanticen el ejercicio de estos derechos. La inclusión social debe estar en el centro de las políticas de los gobiernos locales y, éstos, a su vez, deben disponer de los recursos humanos, infraestructurales y financieros necesarios para el desarrollo de sus políticas. Disponer de estos recursos deviene también indispensable para que la realización de los

Objetivos del Milenio sea una realidad en nuestras ciudades y, por ende, en el mundo en el que vivimos.

En segundo lugar, las políticas de inclusión deben configurarse como garantías en la afirmación de derechos. Por consiguiente, deben tender a debilitar o a eliminar los factores estructurales que generan la exclusión, deben articular servicios públicos de atención y apoyo a colectivos sociales vulnerables, así como proponer trayectorias personalizadas de inclusión social con mecanismos de empoderamiento para hacer de las personas vulnerables verdaderos protagonistas de sus propios itinerarios de autonomía personal y de construcción de vínculos sociales. Desde el punto de vista de su concepción, las políticas de inclusión social deben garantizar el acceso universal a los servicios básicos y la salvaguarda de los derechos de ciudadanía; tienen que orientarse hacia la transformación de la realidad social en base a los valores de igualdad, solidaridad y respeto por las diferencias; y deben estar dirigidas tanto a la satisfacción de necesidades materiales para llevar una vida digna, como a la satisfacción de las necesidades relacionadas con los procesos de vinculación social.

La exclusión se manifiesta también por la segregación territorial de la población y por procesos de privatización del espacio público. Por ello, es importante que las políticas de inclusión social adopten el objetivo de promover una política urbanística integradora y respetuosa con la diversidad social que evite la segmentación de la población, ya sea por motivos étnicos, culturales o sociales. Es necesario combatir la segregación espacial con acciones como la rehabilitación integral de los barrios, dotar a las zonas urbanas más desfavorecidas de espacios y equipamientos públicos de calidad, promover usos diversificados del suelo o impulsar una verdadera mezcla social en materia de vivienda.

Una mención especial requieren las regiones metropolitanas, dado que constituyen continuos urbanos sociales y económicos que resultan decisivos para reorientar las actuales condiciones de globalización. Es necesario, por ello, articular políticas y servicios concertados entre los entes locales de una misma área metropolitana para poder tejer políticas más eficaces.

Un tercer elemento a destacar es el de las políticas de inclusión social como reconocedoras y promotoras de la diversidad. Toda política de inclusión social debe conducir a la superación de las desigualdades, pero también promover un acuerdo convivencial respetuoso con las diferencias. Es el ámbito local el espacio de gestión efectiva de la realidad migratoria y el reto radica en cómo planificar su acción desde una perspectiva flexible, pero integral. Esta planificación debe ser permanentemente adaptable a las nuevas demandas sociales y capaz de innovar en la acción frente a una nueva y rica diversidad socio-cultural. La perspectiva de la inclusión, por lo tanto, conlleva promover relaciones interculturales entre comunidades culturalmente diferenciadas sobre la base de un marco convivencial asentado en valores cívicos compartidos.

Finalmente, y en cuarto lugar, cabe decir que las políticas de inclusión social constituyen un elemento fundamental para estimular la democracia. Los procedimientos de la democracia representativa son absolutamente fundamentales, pero resultan también insuficientes para incorporar plenamente al conjunto de la ciudadanía en el

proceso de toma de decisiones y para promover su capacidad crítica. La participación de la ciudadanía en las políticas de inclusión, en sus fases de diseño, implementación y evaluación, es una condición para mejorar de manera tangible la calidad de vida de las personas en situación o riesgo de exclusión, asegurando así, mucho más sólidamente, la afirmación de sus derechos.

En definitiva, 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, pero también junto a sus respectivas sociedades civiles. La afirmación de los derechos, la promoción de la diversidad y el impulso de la democracia participativa son los ejes vertebradores de una determinada concepción de las políticas locales de inclusión. Concepción que nos debe aportar herramientas para seguir trabajando por ciudades inclusivas y por una globalización justa. La Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de CGLU pretende seguir contribuyendo en esta línea. Estamos convencidos de que, con la aprobación del documento *Construyamos las ciudades inclusivas del siglo XXI* por parte del Consejo Mundial, saldremos fortalecidos y nos habremos dotado de una nueva herramienta para seguir conjugando esfuerzos por la inclusión y la justicia social en todas las ciudades del mundo.



Ricardo Ehrlich, alcalde de Montevideo y representante de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas

Las políticas sociales constituyen un elemento fundamental de las políticas de construcción, gestión y proyección de futuro de los espacios locales puesto que contribuyen a su sostenibilidad. En el actual contexto de cambio civilizatorio, la construcción de ciudades exige definir propuestas integradas que aúnen la planificación territorial, el desarrollo económico y la promoción de la calidad de vida de la población. Dichas propuestas, además, deben ser fruto de un trabajo articulado entre los diferentes niveles de gobierno: local, regional y mundial. Asistimos a una época de cambios rápidos e intensos a los que hay que ofrecer respuestas flexibles, rápidas y complejas, pero que contemplen también las necesidades de planificación en el largo plazo. Las políticas sociales, pues, no son solamente respuestas a situaciones de urgencia, sino un elemento fundamental de la planificación estratégica. Ello plantea grandes desafíos políticos. Uno de los elementos centrales para construir una sociedad integrada y generar mecanismos de inclusión es construir ciudadanías (en plural) a través de la

participación ciudadana. Ello requiere poner en marcha procesos participativos que, por sus características, coliden con los tiempos cortos de adaptación que se requieren para hacer frente a los retos coyunturales. Entendemos que la solución a esta contradicción pasa por entrelazar la planificación estratégica con los procesos de participación ciudadana. La creciente concentración de la población en áreas urbanas confiere una especial importancia a los esfuerzos proyectivos y prospectivos de las ciudades en esta dirección.

Las políticas promovidas por las ciudades que están comprometidas con la inclusión y la solidaridad deben reflejarse en el diseño de la ciudad. El espacio local, librado al juego de los propios actores, se remodela generando espontáneamente procesos de separación de sus componentes que pueden conducir, en los casos extremos, a la fragmentación social y a erigir murallas reales o virtuales en el seno de una sociedad. Una de las expresiones más fuertes de ello en los espacios urbanos toman la forma de guetos y asentamientos irregulares. En esos contextos, las autoridades locales tienen que asegurar un liderazgo político que permita generar consensos que aseguren que, a partir de la participación y la diversidad de la propia sociedad, se pueda construir una ciudad socialmente cohesionada. Los elementos centrales en el diseño de una ciudad tienen que ver, sin duda, con la generación de espacios públicos, que se caracterizan por su capacidad de integración y su potencial democrático. Son ellos los que sufren en primera instancia el impacto de una sociedad fracturada y con insuficientes mecanismos de inclusión social, de ahí que las autoridades locales deban redoblar sus esfuerzos para preservar estos espacios. Otro elemento central, sin duda, es el diseño del transporte público, que incide directamente en el nivel de integración de la sociedad. Y, finalmente, los diseños policéntricos de ciudad, esto es, con múltiples centralidades que conduzcan a romper esa lógica tan difícil que se establece espontáneamente de centralidades y periferias, y que se expresa inevitablemente a nivel territorial.

Por otro lado, cabe señalar también la necesidad de reforzar aquellos mecanismos que conducen al desarrollo del sentido de pertenencia a un lugar. Ello puede conseguirse mejorando la calidad de vida de la ciudadanía o la educación. En el actual contexto de acelerada movilidad de personas y comunidades, este elemento reviste una especial importancia para evitar el desarraigo y la aculturación. La promoción de la interculturalidad y la convivencia son, en este sentido, mecanismos indispensables para generar una mayor inclusión social.

El siguiente elemento a subrayar es la importancia de los mecanismos de información y formación – especialmente, formación para la participación y para la construcción de ciudadanías. Una de las mayores responsabilidades de los gobiernos locales consiste en desarrollar espacios participativos y crear el entramado sobre el cual se puedan construir procesos de participación que desborden el ámbito puramente municipal.

Latinoamérica es quizás una de las regiones del mundo donde todavía se observa el mayor índice de desigualdad social. En los últimos años, Uruguay ha vivido una fuerte crisis económica que ha originado una profunda fractura social. Sólo en la ciudad de Montevideo, en los últimos diez años se ha triplicado el número de personas que se han visto obligadas a emigrar fuera del entramado urbano formal y una de cada diez personas vive en un asentamiento irregular. Estos procesos de destrucción del entramado social se producen de forma más rápida de la capacidad de respuesta de los

gobiernos locales. Pero entendemos que la capacidad de reacción de los gobiernos locales se multiplica si logramos dinamizar a la sociedad. Por lo que promover políticas de participación ciudadana resulta fundamental como herramienta para generar una mayor inclusión social en nuestras ciudades. Montevideo está siguiendo este camino.

En conclusión, la clave de la eficacia de las políticas de inclusión social reposa en el fortalecimiento de la sociedad civil como elemento central para la creación de sociedades cohesionadas.

Hassan Saleh Hussein, alcalde de Jericó y vicepresidente de la Asociación Palestina de Autoridades Locales

Jericó ha emprendido numerosas acciones de inclusión social, como la creación de un centro educativo destinado a los jóvenes cuyas familias no pueden hacerse cargo de ellos, la creación de un Consejo Juvenil que permite acercar a los niños la cultura y a la vida democrática o el diseño de políticas para combatir la discriminación, ya sea de género como de religión. Se han creado también Consejos ciudadanos, que hoy se encuentran agrupados a nivel provincial para mejorar el impacto de su labor. Entendemos que el desarrollo social es imposible sin desarrollo económico: por lo tanto, las políticas de inclusión social también deben responder a los problemas económicos de las poblaciones más desfavorecidas.

La ocupación de los territorios palestinos agrava la situación social de ciudades como Jericó y constituye el primer obstáculo para el desarrollo de políticas de inclusión social. Todos los territorios no tienen el mismo estatus: existen territorios completamente palestinos, otros administrados por los palestinos (pero en los que Israel controla la seguridad) y, finalmente, territorios completamente controlados por los israelíes. Por ello, se dan múltiples casos en los se requiere la colaboración del estado de Israel para implementar determinadas acciones y ello plantea grandes dificultades. Las conferencias internacionales, como la que tuvo lugar en París, revisten una gran importancia para Palestina porque pueden contribuir a resolver parte de los problemas medioambientales, sanitarios y financieros que nos aquejan. Palestina necesita, sin lugar a dudas, el apoyo político y económico de los países del norte. Desde 1994 y la instauración del régimen nacional, los palestinos mantienen la esperanza de libertad e independencia.

En este contexto, el desarrollo de las políticas de inclusión social en Palestina cuenta con múltiples dificultades añadidas que intentamos sortear promoviendo la participación de los ciudadanos en la vida pública.

Hazel Jenkins, alcaldesa de Pixley ka Seme y vicepresidenta de la Asociación Surafricana de Gobiernos Locales

Con 11 lenguas oficiales y 54 millones de habitantes (incluyendo a la población inmigrada y refugiada), Suráfrica es un país multicultural. Se han realizado numerosos progresos en materia de democracia participativa y de inclusión social desde las primeras elecciones democráticas de 1994, pero todavía existen numerosos problemas.

En relación a la democracia participativa, la Constitución contempla a los gobiernos nacionales, provinciales y locales como parte integrante del gobierno del país. Los gobiernos locales participan directamente en el nivel de gobierno nacional a través de los Consejos Nacionales de Provincias, órgano que en algunos países es denominado "la segunda sala del parlamento". Los gobiernos locales también participan de forma directa en la Comisión Nacional Fiscal y Financiera, que preside el Ministro de Finanzas. La legislación actual relativa a la administración local exige también la creación de comités formados por ciudadanos, así como la designación de trabajadores sociales que contribuyan a identificar las necesidades de las comunidades y a facilitar su acceso a los programas sociales. Los trabajadores sociales presentan sus informes a los gobiernos locales y éstos, a su vez, los presentan al gobierno nacional. Los gobiernos locales y provinciales disponen de un programa social concertado. Sin embargo, los municipios definen también su propio programa en estrecha colaboración con la comunidad. Además, y como requisito previo a la aprobación de nuevas leyes, los gobiernos provinciales deben organizar sesiones de información pública para la ciudadanía. En materia de iniciativa legislativa, cabe finalmente señalar que los ciudadanos están también legitimados para proponer leyes de forma directa.

En materia de inclusión social, la Asociación Surafricana de Gobiernos Locales, que reúne a todos los municipios del país y está legalmente reconocida por la Constitución, participa en el desarrollo del Plan Director de cohesión social. Este marco político constituye una herramienta de asistencia a los gobiernos locales para la elaboración de sus políticas de inclusión (de apoyo a la población inmigrada, los refugiados políticos y las personas con discapacidad; de acceso a los servicios públicos; de promoción de la diversidad, etc).

El año pasado Sudáfrica vivió una experiencia dolorosa por la situación de rechazo que se originó a nivel popular contra la población inmigrada. Esta situación conmocionó a un país que había sido capaz de poner fin de forma pacífica a un largo proceso de



discriminación racial y de instaurar un régimen de respeto a la diversidad. La lección extraída de todo esto ha sido una mayor conciencia de la necesidad de promover la inclusión social y la participación ciudadana a nivel local como elemento fundamental para combatir este tipo de problemas.

La Asociación Surafricana de Gobiernos Locales se adhiere íntegramente al contenido del documento *Construyamos las ciudades del siglo XXI*.

Kadir Topbas, alcalde de Estambul y vicepresidente de CGLU

[Palabras de cierre de la sesión]

En tanto que nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía, los gobiernos locales constituyen una pieza clave para el fortalecimiento de la democracia, por lo que deben garantizar el desarrollo de procesos de participación y la provisión de servicios públicos. Tras el proceso de reforma del estado que se ha operado en Turquía durante los últimos años, se ha creado un nuevo órgano, el Consejo Municipal, que está integrado por expertos y representantes de la comunidad y cuya función consiste en debatir en torno a la mejora de lo urbano.

A pesar de las diferencias contextuales de nuestros entornos, todas las personas compartimos el mismo deseo de tener una vida tranquila, de ser libres y de tener derechos. Como decía un poeta: para entenderse no es imprescindible hablar el mismo idioma, basta con compartir un mismo sentimiento.



Anexo

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)¹ 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

¹ 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), Diyarbarkir (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.

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 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 consustanciales 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 precondición 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.