



Documento de reflexión Ciudades y territorios más inclusivos¹

1. Cambios desde Hábitat II

La Cumbre de Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996, reconoce explícitamente el papel de las autoridades locales en la consecución de las metas establecidas en materia **vivienda adecuada, desarrollo sostenible, desarrollo institucional y cooperación internacional**, entre otros. Gran parte de los compromisos adoptados en Hábitat II y reiterados son aún vigentes -a pesar de que hayan transcurrido varios lustros desde entonces- y Hábitat III debería contribuir no sólo a ampliarlos con la asunción de nuevas responsabilidades políticas, sino especialmente a llevarlos a la práctica, tarea en la que los gobiernos locales y regionales son indispensables.

Desde Hábitat II, el proceso mundial de urbanización se ha complejizado aún más. Varias grandes ciudades se han convertido en meta-ciudades, en ciudades-región o han pasado a conformar largos corredores urbanos de **difícil gestión democrática** por la magnitud del territorio que abarcan -en el que cohabitan varias unidades político-administrativas no siempre coordinadas entre sí- y el elevado número de personas que habitan en ellos, cifrado en millones, con acceso desigual a los servicios básicos, la movilidad urbana, la vivienda, la educación o la salud, entre otros.

Estos procesos de urbanización creciente son el resultado, por un lado, del desarrollo de la industrialización y la tendencia del mercado de desarrollar economías de escala y reducir las externalidades negativas de los procesos de producción y distribución; y, por otro, de la voluntad de las personas de encontrar espacios que ofrezcan más oportunidades para disponer de mayores márgenes para la **autonomía personal** y la **autorrealización**.

Desde el punto de vista de la inclusión social, este fenómeno presenta **tendencias contradictorias** porque, si bien las ciudades constituyen el espacio donde es posible garantizar determinados derechos que más difícilmente pueden materializarse en otros espacios (en términos de empleo, educación, salud, participación política, etc.), también generan problemas graves de exclusión social, precariedad laboral, contaminación, segregación territorial, precarización de la vivienda, proliferación de asentamientos informales, desalojos forzados, deficiente dotación de servicios básicos, desintegración familiar, violencia, entre otros.

Por ello, es hoy indispensable y urgente trabajar para construir ciudades y territorios inclusivos que combatan este tipo de procesos y garanticen los derechos de cada uno de sus habitantes. Por su proximidad territorial, los gobiernos locales y regionales están en una posición política privilegiada para alcanzar este objetivo, por lo que deben convertirse en aliados estratégicos en la Cumbre de Hábitat III y en la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

Ante el crecimiento y la complejidad de las formas de exclusión social, económica, política, cultural, relacional, digital, generacional y de género, el **concepto de "inclusión"** está siendo redefinido. Sin embargo, puede afirmarse que el concepto multidimensional goza de una amplia acepción. Se define las políticas inclusivas como aquéllas capaces de aportar **redistribución, reconocimiento y representación**, es decir, tanto elementos materiales como bienes simbólicos en favor de los actores y las zonas del territorio tradicionalmente marginalizados respecto a la distribución de recursos y la capacidad de incidir en la toma de decisiones. En esta misma línea, CGLU adoptó en 2008 el documento político *Por un mundo de ciudades inclusivas* que define las políticas de inclusión social como herramientas para la **afirmación de derechos, la valorización de la diversidad** y el **fortalecimiento de la democracia**.

¹ Giovanni Allegretti, Mauro Serapioni, Nancy Duxbury y Roberto Falanga, Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad de Coimbra, Portugal; Eva Garcia Chueca, Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU.

2. Situación actual y temas transversales

Ante la creciente desigualdad existente en las ciudades y territorios urbanos de hoy, las autoridades locales y regionales miembros de CGLU han decidido realizar un diagnóstico de la situación actual y explorar en profundidad sus principales retos con el objetivo de construir colectivamente una respuesta política para alimentar la nueva agenda urbana que será aprobada en la Cumbre de Hábitat III.

DIAGNÓSTICO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL URBANA

¿De qué forma se manifiesta la exclusión social en las ciudades?

Área de lazos comunitarios y discriminación

- debilitamiento de las relaciones comunitarias
- ruptura de vínculos afectivos
- desintegración familiar
- situación de vulnerabilidad de inmigrantes y/o refugiados
- desigualdad de acceso a los recursos sociales con base en el género, la orientación sexual, la condición psicofísica, la franja de edad, la religión profesada, el origen étnico, las lenguas originarias de los migrantes
- pérdida de las manifestaciones culturales y de
- vacío identitario para los jóvenes migrantes de segunda o tercera generación
- falta de acceso a la cultura y al ocio
- baja participación en la vida pública
- baja confianza y cooperación con las instituciones políticas

Área educación y empleo

- pobreza
- precariedad laboral
- economía informal sin protección laboral
- déficits del sistema educativo
- fracaso y abandono escolar
- desalfabetización (o analfabetismo de retorno)
- ausencia de igualdad de oportunidades para el colectivo de jóvenes en situación de riesgo social
- ausencia de desarrollo económico local
- escaso uso y aprovechamiento de los recursos locales
- criminalidad y mercado clandestino de drogas
-

Área de territorio, urbanismo y medio ambiente

- conflictos de uso del suelo
- segregación espacial
- gentrificación urbana sin redistribución de las plusvalías
- privatización del espacio público
- inadecuación de los espacios y servicios públicos respecto a las personas con discapacidad,
- degradación de los centros históricos
- degradación ambiental
- desperdicio de recursos naturales
- falta de acceso al agua como bien público
- falta de acceso al transporte público, especialmente para las personas en situación de desventaja social o económica,
- asociaciones público-privadas sin control público respecto al acceso a los beneficios

Área de vivienda y salud

- precariedad habitacional
- deficiente dotación de los servicios básicos
- falta de infraestructuras para personas portadores de discapacidades
- falta de atención a la infancia y las personas mayores
- mortalidad infantil
- dependencia y sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar

POSIBLES RESPUESTAS POLÍTICAS

¿Qué políticas locales contribuyen a combatir la exclusión social?

Área de fortalecimiento de la comunidad y lucha contra la discriminación

- Políticas de apoyo y defensa de los sectores sociales más **vulnerables** y de las minorías (v. Dili, East Timor; La Marche, Italia; San Francisco, EUA; Odessa, Ucrania; Kashatakh, Armenia; Diyarbakir, Turkey)
- Políticas de inclusión social dirigidas a las **franjas de edad** más expuestas a la exclusión (v. Blagoevgrad, Bulgaria; Vancouver, Canadá)
- Políticas de promoción de la **interculturalidad** (Londres, Reino Unido; Asociación de Gobiernos Locales de Australia)
- Políticas de **combate a la segregación** y a las actividades criminales (v. Cova da Moura, Amadora, Portugal; Ekaterinburg, Federación Rusa)
- Políticas de democratización de acceso a eventos **culturales**, información y formación (v. Bamako, Mali; Tacoma, EUA)
- Políticas de fortalecimiento de los mecanismos **democráticos** a través de una ciudadanía activa, crítica y corresponsable (v. Port Phillip, Australia; Recife, Brasil; Qingbo Community, Chengdu, China; Çanakkale, Antaka, Kars, Turquía; Hichikawa, Japón; Port Phillip, Australia; Bandung, Indonesia; Cotacachi, Ecuador; Palmela, Portugal; Saint-Denis, Francia)

Área educación y empleo

- Políticas de **educación cívica** en las escuelas (v. Jericó, Palestina)
- Políticas de reducción de la **pobreza**, generación de **empleo** y renta (v. Andhra Pradesh, India; Blagoevgrad, Bulgaria; Concepción, Filipinas; Hanói, Vietnam; Tayabas, Filipinas)
- Políticas de **autogestión comunitaria** (Luton, Reino Unido)
- Políticas de empoderamiento del **sector informal** (v. Surakarta, Indonesia)
- Políticas de promoción de la **agricultura urbana** (v. La Habana, Cuba; Villa María del Triunfo, Perú; Rosario, Argentina)

Área territorio, urbanismo y medio ambiente

- Políticas de **rehabilitación de zonas urbanas** desfavorecidas y provisión de equipamientos públicos de calidad (v. México D.F., México; Cairo, Egipto; Nouakchott, Mauritania; Belo Horizonte, Brasil)
- Creación de observatorios para **monitorizar** los procesos de **expropiación y gentrificación** (Sevilla, España)
- Políticas de accesibilidad a los **transportes públicos** (Aubagne, Francia)
- Políticas de **conectividad ecológica** en la planeación y recuperación ambiental (v. Armenia, Colombia; Concepción, Filipinas)
- Políticas de capacitación y **fortalecimiento del sector agrario local** (v. Maputo, Mozambique; Tayabas, Filipinas; Mekong River Delta, Vietnam; Santarem, Brasil; Northeastern, Tailandia)
- Políticas de **reducción del riesgo ambiental** y de formación para la prevención de catástrofes naturales (Armenia, Colombia; Matadepera, España)
- Políticas de gestión ecológica de residuos y **protección del medio ambiente** (Surabaya, Indonesia; Friburgo, Alemania; Casalecchio di Reno, Italia; Capannori, Italia).
- Iniciativas de **coordinación institucional** en la planificación de las políticas sociales (v. Vancouver, Canadá)

Área vivienda y salud

- Políticas de inclusión social en materia de **vivienda** (v. Breslavia, Polonia)
- Políticas de atención a la **dependencia** y apoyo a las familias (v. Jerez de la Frontera, España)
- Políticas de defensa y garantía de los servicios públicos (v. Malmö/Lund, Suecia; Eldoret, Kenia)
- Políticas de **conciliación** entre tiempos de trabajo remunerado, de cuidado y crianza, y de ocio (v. Diyarbakir, Turquía)
- Políticas de aprovechamiento de **recursos naturales y locales** (Salcedo, República Dominicana)
- Políticas de promoción de la **salud** y la autonomía personal (v. Ekaterimburgo, Rusia)
- Políticas de prevención a la **mortalidad** infantil (v. Kocaeli, Turkey)
- Políticas de promoción de las **huertas urbanas** (Cascais, Portugal; Red de Prisiones para la Soberanía Alimentaria, Portugal)

Estas políticas están documentadas en el Observatorio Ciudades Inclusivas (www.uclg-cisd.org/es/observatorio).

3. Desafíos de la agenda política social

De la lectura integral de las experiencias políticas anteriores (entre otras) se derivan algunas hipótesis de debate que apuntan a varios retos de la agenda política social.

Un primer aspecto es que asegurar la **participación ciudadana** en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales a nivel local y regional contribuye tendencialmente a dotarlas de mayor eficacia y sostenibilidad. Sin embargo, este enfoque enfrenta algunos desafíos, como **(i)** la dificultad de alcanzar a determinados grupos sociales en situación de mayor vulnerabilidad (minorías étnicas, migrantes, personas sin hogar, personas con discapacidad, jóvenes, mujeres); **(ii)** la dificultad de conseguir la participación de la ciudadanía más allá de la sociedad civil organizada; **(iii)** la resistencia a traspasar alcance desigual de los procesos de participación, que pueden tener como objetivo proporcionar información, realizar una consulta o deliberar colectivamente.

Un segundo aspecto que emana de estas experiencias es que basar la agenda política social en un enfoque de **derechos humanos** contribuye a construir ciudadanía. La *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad* adoptada por CGLU en 2011 responde, precisamente, a este punto de partida. Aunque, en la práctica, los gobiernos locales y regionales hallan dificultades en **(i)** traducir el lenguaje de los derechos, especialmente los estándares normativos internacionales, en políticas locales; **(ii)** diseñar medidas que vayan más allá de la sensibilización y tengan por objetivo implementar a nivel local los derechos, individuales y colectivos, a partir de los principios de interdependencia e indivisibilidad (conforme el enfoque integral propuesto por el concepto del *derecho a la ciudad*); **(iii)** proveer una respuesta política articulada con otras esferas de gobierno, especialmente los gobiernos nacionales, jurídicamente obligados por los tratados internacionales a tomar medidas en materia de derechos humanos.

Discutir sobre todo ello y sobre las diferentes cuestiones que se plantean a continuación será fundamental para definir la contribución de los gobiernos locales y regionales en la Nueva Agenda Urbana. ¿Cómo podría Hábitat III contribuir a promover ciudades y territorios más inclusivos? ¿A través de qué tipo de compromisos y herramientas políticas?

Preguntas para abrir el debate

1. En su contexto territorial, ¿existe un **marco competencial** suficiente para que la inclusión social tenga un carácter central en el conjunto de la agenda política?
2. ¿Cuáles son los mínimos necesarios en términos de **estructura político-administrativa** y de **recursos financieros** para llevar a cabo políticas sociales sólidas en su ciudad / región?
3. ¿A través de qué mecanismos y prácticas puede asegurarse la **participación de la ciudadanía** en las fases de diseño, implementación y evaluación de las políticas locales?
4. ¿Qué tipo de cambios se requiere impulsar para **institucionalizar las prácticas locales de participación ciudadana** para que se conviertan en una nueva cultura política, sin que resulten rígidas, burocratizadas e estáticas?
5. ¿Qué iniciativas conoce que hayan contribuido a hacer avanzar el **derecho a la ciudad**?
6. ¿En qué medida son útiles las **cartas municipales de derechos humanos**? ¿De qué forma se pueden construir para acomodar los derechos humanos internacionalmente reconocidos a la realidad local de cada territorio?
7. ¿A través de qué procesos se puede **transversalizar los derechos humanos** en todo el organigrama municipal (desde los sectores más directamente implicados, como las áreas de participación ciudadana, derechos civiles y bienestar social, a áreas tan aparentemente distantes como Hacienda o Urbanismo)?
8. ¿Qué **mecanismos de garantía y protección** resultan más eficaces para proteger los derechos de la ciudadanía (mecanismos de mediación o arbitraje, creación de ombudsman locales, etc.)?
9. ¿Qué procesos de **formación continua** conoce que hayan mejorado la efectividad de las políticas públicas de inclusión social?
10. ¿Qué mecanismos pueden crearse para asegurar una mayor **articulación multinivel** (entre los gobiernos locales, metropolitanos, regionales, nacionales y transnacionales) para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas de inclusión social?
11. ¿A través de qué políticas se puede dar una mayor **centralidad a las periferias** urbanas desde el punto de vista del empleo, la movilidad, la salud, los recursos educativos, culturales y de ocio, etc.?