



Asamblea General

Distr. general
13 de junio de 2016
Español
Original: inglés

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)

Tercer período de sesiones

Surabaya (Indonesia), 25 a 27 de julio de 2016

Documento de políticas 7 – Estrategias de desarrollo económico urbano*

Nota de la secretaría

La secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) tiene el honor de transmitir un documento de políticas titulado “Estrategias de desarrollo económico urbano”, preparado por los miembros de la Unidad Política 7.

Las Unidades Políticas de Hábitat III están dirigidas por dos organizaciones internacionales e integradas por un máximo de 20 expertos cada una, entre los que hay expertos de diversos ámbitos, como el mundo académico, los gobiernos, la sociedad civil y otros órganos regionales e internacionales.

La composición de la unidad política 7 y el marco de su documento de políticas pueden consultarse en www.habitat3.org.

* El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial.



Documento de políticas 7 – Estrategias de desarrollo económico urbano

Resumen

Fortalecimiento de las economías urbanas, creación de empleo y mejora de los medios de vida

En 2016, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y la urbanización está aumentando rápidamente en los países en desarrollo. Lamentablemente, la economía de la mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo no crece al mismo ritmo que la población. Como resultado, los trabajadores de la economía informal representan al menos el 50% de la fuerza de trabajo y soportan condiciones laborales precarias y medios de vida inseguros. En esas condiciones, los barrios marginales son la forma urbana emergente. Casi 900 millones de personas viven y trabajan en asentamientos informales, cifra que aumenta un 10% anualmente. En el mundo desarrollado, los problemas relativos al ajuste estructural y la desindustrialización han ejercido una gran presión sobre muchas ciudades que antes eran prósperas. Otras ciudades están prosperando y creando unas concentraciones sin precedentes de empleo de gran valor en la economía creativa, pero el precio de la tierra y de la vivienda en ellas ha aumentado de manera drástica, lo que repercute negativamente en los trabajadores pobres. En ese contexto, es imprescindible que los gobiernos urbanos y las partes interesadas faciliten y aceleren con mayor eficacia el desarrollo económico inclusivo que aprovecha el potencial creativo de la ciudad con el objetivo de generar oportunidades de trabajo decente para millones de nuevos ciudadanos.

Hábitat III está invitando a la comunidad mundial a que se plantee esta cuestión en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la necesidad de adoptar las medidas para mitigar el cambio climático negociadas en el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El mundo será un espacio urbano y, por tanto, las ciudades deben asociarse en la respuesta global a los problemas relacionados con la sostenibilidad y el cambio climático. Las economías urbanas también tienen el potencial de generar las ideas y la riqueza para resolver algunos de los desafíos más acuciantes. En consecuencia, su rendimiento económico es esencial para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este documento se aboga por un planteamiento doble. En primer lugar, las ciudades deben abordar las condiciones subyacentes en que se apoyan: marcos regulatorios eficientes y transparentes; mercados de las tierras coherentes; infraestructuras eficaces (energía, tránsito, transporte, agua y saneamiento); sistemas financieros urbanos que aportan financiación sostenible a las ciudades; y una planificación del uso de la tierra que facilita una forma urbana compacta. Las soluciones a la mayoría de estos desafíos se estudian con más detalle en otros documentos de políticas de Hábitat. En segundo lugar, las ciudades deben facilitar de forma proactiva un proceso de desarrollo económico con las partes interesadas en la economía y necesitan un mandato en materia de gobernanza y la capacidad para desempeñar esa función. En ese proceso, a través del diálogo con las principales partes interesadas, surgirán las prioridades de actuación a nivel local que pueden impulsar la economía urbana.

Las ciudades y sus economías son enormemente diversas. Como resultado, no hay una solución prescriptiva única a los problemas de desarrollo económico que afrontan. Las partes interesadas de cada economía urbana deben encontrar su propio camino. Redunda en el interés de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales apoyar sus esfuerzos. El papel del gobierno local, que rinde cuentas democráticamente ante los ciudadanos, consiste en facilitar la conversación entre las partes interesadas, liderar la inversión y la adopción de medidas, y recabar el apoyo de los niveles superiores de gobierno y la comunidad internacional.

Una economía urbana consta de cientos de miles o millones de agentes que participan en innumerables decisiones y transacciones económicas diarias. La economía ha cobrado un fuerte impulso y ninguna organización tiene suficiente capacidad para cambiar su rumbo. Los gobiernos locales no cuentan con los recursos necesarios para remodelar la economía sin el apoyo de sus interesados e incluso sus medidas concertadas necesitan tiempo para obtener resultados. En ese sentido, una ciudad se asemeja en cierto modo a un buque portacontenedores: es imposible cambiar de inmediato su trayectoria pero un cambio de unos pocos grados llevará al buque a en un lugar muy diferente al previsto en el curso del tiempo.

En la sección I de este documento de políticas se contempla una visión para la futura economía urbana de 2036 y un conjunto de principios que deberían regir el desarrollo económico urbano y las condiciones que deben sustentarlo.

En la sección II se señala el hecho de que las ciudades de todo el mundo se enfrentan a una amplia variedad de dificultades en materia de desarrollo económico. El crecimiento de la población es superior al del empleo en la mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo. La economía informal en esas ciudades supera ampliamente a la economía formal, lo que provoca que las condiciones de la mayoría de los trabajadores sean duras y difíciles. La infraestructura es inadecuada para albergar el crecimiento de la población y las economías urbanas no están generando suficiente riqueza para apoyar la inversión necesaria. Un pequeño número de ciudades dominan la frontera de la innovación y la economía creativa, pero la mayoría, incluso en el mundo desarrollado, luchan contra el ajuste estructural. Estos problemas son abrumadores pero, como han demostrado muchas ciudades de todo el mundo, no son insuperables.

En la sección III se especifica un marco para dar prioridad a los desafíos y las políticas de desarrollo económico urbano y la Nueva Agenda Urbana. Las ciudades deben crear economías más sólidas e inclusivas con más empleo productivo y trabajo decente. Para ello, se debe reforzar y destacar la gobernanza urbana. Se ha de crear un entorno empresarial que apoye la inversión privada en los dos sectores: formal e informal. Se deben subsanar las deficiencias de infraestructura estratégica. Se necesita una forma urbana compacta apoyada por un gran volumen de tránsito para que las ciudades logren el desarrollo económico sostenible. La estrategia urbana debe aumentar la capacidad de innovación e inversión que conduce a una transformación de la economía, así como aumentar y aprovechar la capacidad de la economía formal e informal.

En la sección IV se describen los agentes involucrados: los órganos internacionales, los Estados-nación, los gobiernos municipales, las instituciones educativas, el sector privado, la sociedad civil y líderes comunitarios no oficiales. Se trata de una amplia diversidad de agentes que suelen trabajar aisladamente y entre los que se distribuye desigualmente el poder. La política, los intereses

contrapuestos y el contexto cultural a menudo van en detrimento de la colaboración y la adopción de decisiones eficaz. Mientras tanto, la economía urbana sigue evolucionando y la ciudad sigue creciendo, en general con barrios marginales densos y sin servicios.

En la sección V se abordan las cuestiones relativas a la creación, aplicación y supervisión de políticas para que haya más posibilidades de que el desarrollo económico urbano sea fructífero. El objetivo de las políticas públicas está claro, pero solo se pueden obtener buenos resultados si todas las partes interesadas (el gobierno local, el sector empresarial privado, la economía informal, la sociedad civil, las instituciones educativas y los sindicatos) participan en la resolución de los problemas y la detección de oportunidades de desarrollo económico urbano.

El documento termina con las principales recomendaciones y medidas para avanzar en esta ambiciosa, pero esencial, agenda.

I. Visión y marco de la contribución del documento de políticas a la Nueva Agenda Urbana

1. Aunque las ciudades son los motores del crecimiento, son lugares contradictorios, donde se producen concentraciones extremas de riqueza y pobreza¹. Si bien la mayoría de las ciudades se enfrentan a problemas institucionales, de gestión financiera y de infraestructura, es en las ciudades del Sur Global donde esos problemas se sienten con mayor intensidad. En esos países, donde la urbanización está superando con creces al crecimiento económico y la creación de empleo, no se invierte lo suficiente en infraestructura urbana y se obtienen malos resultados de desarrollo económico para la mayoría de los habitantes de las zonas urbanas. Por tanto, el desarrollo económico impulsado por el empleo es una preocupación primordial para los gobiernos municipales y otras partes interesadas de la economía urbana.

A. Nuestra visión para 2036

2. Nuestro ideal es que dentro de dos décadas, en 2036, las ciudades hayan solucionado satisfactoriamente los profundos problemas sociales, económicos y físicos que afrontan en 2016. La mejora del entorno empresarial ha creado nuevas oportunidades para la inversión y el crecimiento en las empresas formales e informales. La energía creativa de ciudades de todo el mundo ha generado nuevas oportunidades en la economía formal y ha conducido a una ampliación gradual de las prestaciones y la protección jurídica y social de los trabajadores, y de los servicios públicos para la fuerza de trabajo informal². Los gobiernos urbanos tienen la capacidad de facilitar alianzas sólidas en torno a la estrategia de desarrollo económico³. En los próximos 20 años, las ciudades habrán experimentado más mejoras en la infraestructura física y de organización necesaria para apoyar a las crecientes poblaciones urbanas y sus aspiraciones. Las ciudades son más compactas, habitables y sostenibles y se ven respaldadas por inversiones estratégicas en infraestructuras para el tránsito con bajas emisiones de carbono. El aumento de los ingresos locales ha permitido que los servicios de infraestructura sean mejores y más fiables y mejoren los niveles de vida de todos los habitantes de las zonas urbanas, en particular de los pobres.

B. Principios rectores

3. Para lograr nuestro ideal, exponemos cuatro principios fundamentales y cinco condiciones propicias que son esenciales para fortalecer las economías urbanas, crear empleo y mejorar los medios de vida en un marco de desarrollo económico inclusivo:

¹ Naciones Unidas (2010), *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

² Glaeser, E. (2011), *El triunfo de las ciudades*, Madrid, Taurus.

³ Otgaar, A., L. van den Berg, J. van der Meer, y C. Speller (2010), "Competitividad urbana y desarrollo territorial sustentable: la necesidad de nuevas perspectivas en la gobernabilidad metropolitana", en J. Sobrino (ed.), *Competitividad urbana: una perspectiva global y para México*, México D.F., El Colegio de México, págs. 283 a 312.

a) Principio 1: El crecimiento y el desarrollo económicos urbanos deben ser inclusivos. Los gobiernos urbanos tienen la responsabilidad de facilitar el crecimiento económico urbano inclusivo, que tiene por objeto ampliar las economías urbanas de manera que se beneficien todos los habitantes de las zonas urbanas, no solo unos pocos.

b) Principio 2: El crecimiento y el desarrollo económicos urbanos deben producirse en un marco sólido de derechos. El crecimiento económico en las ciudades ha de basarse en principios sólidos de derechos humanos. Concretamente:

i) El derecho de todos a la ciudad, incluido el derecho de los grupos marginados al acceso equitativo a los servicios y recursos públicos, como las tierras públicas;

ii) El derecho de todos al trabajo decente y las oportunidades económicas productivas;

iii) El derecho de todos a viviendas, infraestructura y servicios urbanos adecuados;

c) Principio 3: El crecimiento y el desarrollo económicos urbanos deben contribuir al desarrollo sostenible local y nacional. Una economía urbana inclusiva y próspera también reconoce la importancia de equilibrar el crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental, apoyando la innovación en la economía verde, y con la cohesión urbana, reduciendo las desigualdades sociales y territoriales;

d) Principio 4: El crecimiento y el desarrollo económicos urbanos deben habilitar, no destruir, medios de vida informales. La estrategia de desarrollo económico debe destinarse a facilitar varias vías a través de las que los empresarios y trabajadores informales puedan ampliar sus negocios, aumentar su productividad y ascender en la escala económica.

4. Para lograr esos principios, las ciudades necesitan que se den las siguientes condiciones propicias y de apoyo:

a) Instituciones locales, regionales y nacionales bien gobernadas y que rindan cuentas;

b) Entornos empresariales que apoyen la inversión en actividades de los sectores formal e informal;

c) Diálogos sobre políticas y alianzas entre el gobierno local, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, incluidas las de trabajadores informales, que promuevan la inversión, el empleo productivo y decente, el crecimiento de la riqueza y la seguridad para todos los ciudadanos;

d) Infraestructura física y social que refuerce los factores productivos y ayude a mejorar la calidad de vida de los residentes y trabajadores;

e) Apoyo a la innovación y el emprendimiento, dos ingredientes necesarios del cambio estructural en la economía urbana que están supeditados al contexto educativo, empresarial y cultural de la ciudad.

C. Marcos normativos

5. La nueva agenda económica urbana continúa y amplía la labor de los marcos globales existentes. En Hábitat II se reconoció la importancia de las ciudades como motores del crecimiento y, por tanto, la necesidad de apoyar la infraestructura y el capital humano e invertir en ellos y se respaldó explícitamente la economía informal para que fuera más productiva y se integrara en la economía formal⁴. La agenda de Hábitat III reitera el compromiso de Hábitat II con el crecimiento urbano inclusivo y va más allá para incluir disposiciones dirigidas a invertir más en la creación de trabajo decente y mejorar los medios de vida informales.

6. En 2015, la comunidad mundial aprobó los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que son de vital importancia para la agenda económica urbana. Si bien todos los Objetivos están intrínsecamente vinculados al desarrollo económico urbano⁵, cuatro son de particular relevancia para el ámbito de este documento: el Objetivo 1, poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; el Objetivo 8, promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; el Objetivo 9, construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; y el Objetivo 11, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Esos cuatro Objetivos constituyen los cimientos de la nueva agenda económica urbana que proponemos en este documento. También es pertinente el estándar global aprobado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2015, *Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal*, en el que se pide la preservación de los medios de vida informales durante la transición y el acceso regulado de los trabajadores informales a la utilización de los espacios públicos y los recursos naturales.

II. Dificultades en materia de políticas

7. Los problemas de desarrollo económico urbano que afrontan las ciudades son diversos y varían en función de los niveles de ingresos, los contextos nacionales y las idiosincrasias específicas de las ciudades⁶. Las ciudades de ingresos altos luchan contra las consecuencias del cambio estructural, algunas se enfrentan al problema de los sectores en rápido crecimiento y otras lidian con las repercusiones a largo plazo de los sectores en decadencia, la falta de conocimientos actualizados y las elevadas tasas de desempleo. Las economías emergentes y en desarrollo hacen frente a los retos de generar trabajos en cantidad y calidad suficientes y de mejorar el salario

⁴ Tosics, I. (1997), "Habitat II Conference on Human Settlements, Istanbul, June 1996", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, núm. 2, págs. 366 a 372.

⁵ Por ejemplo, la inversión en educación (Objetivo 4), la igualdad de género (Objetivo 5) y la energía sostenible (Objetivo 7) pueden fortalecer el desarrollo económico urbano y verse apoyados por su éxito. El desarrollo económico urbano está en consonancia con el Objetivo 13, ya que se ve apoyado por una forma urbana más compacta y sistemas de transporte de alto rendimiento energético, así como por oportunidades en la economía verde. Por último, el desarrollo económico urbano se ve fortalecido por sociedades pacíficas e inclusivas e instituciones eficaces e inclusivas que rinden cuentas, y las promueve (Objetivo 16).

⁶ Kresl, P. y J. Sobrino (eds.), *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economies*, Cheltenham, Edward Elgar.

informal y el autoempleo. Todas las ciudades tratan de superar los problemas relacionados con la desigualdad y los grupos marginados, la atención de las necesidades de infraestructura y la gestión con presupuestos muy limitados.

8. Las ciudades también se encuentran en diferentes fases de desarrollo económico: algunas del mundo en desarrollo, en particular de los países menos adelantados, tienen economías con una elevada tasa de autoempleo en el sector informal, mientras que otras cuentan con economías desarrolladas que apoyan el empleo en instalaciones de producción en masa. En las ciudades con economías impulsadas por la innovación y con salarios altos se están poniendo en marcha más actividades empresariales (véase el anexo II, recuadro 1, sobre ciudades emergentes)⁷. Además, la distribución generalizada de tecnología móvil y las mejoras en la infraestructura educativa han creado oportunidades para que las ciudades del mundo en desarrollo promuevan el desarrollo económico impulsado por la innovación (por ejemplo, el sector de la tecnología de la información en Bangalore (India) y el grupo de empresas emergentes de software en Nairobi).

9. Las dificultades y políticas examinadas en este informe se centran en el empleo productivo y los medios de vida, necesarios para el crecimiento económico y un mayor desarrollo económico y social. No obstante, la creación de empleo y la mejora de los medios de vida tienen que analizarse en el contexto de la gobernanza urbana y de las oportunidades que ofrecen las ciudades de invertir en vivienda, empresas, infraestructura y desarrollo de aptitudes. Por consiguiente, este documento de políticas tiene un amplio alcance. Consideramos que estas cuestiones son importantes en todas las ciudades, aunque nos centramos principalmente en las del mundo en desarrollo. Además, reconocemos la heterogeneidad de las ciudades, la importancia de comprender las circunstancias y necesidades locales y el peligro de las recomendaciones únicas para todos los casos.

A. El problema de la falta de empleo productivo

10. Anteriormente, por lo general se consideraba que las personas migraban a las ciudades en busca de las oportunidades laborales⁸. Pero en la actualidad la creación de suficientes oportunidades de trabajo decente y productivo para todos es un importante desafío urbano. En las últimas dos décadas, se ha producido una desindustrialización en muchas ciudades del mundo, mientras que en algunas otras (especialmente en China) ha habido una industrialización muy rápida (véase el anexo II, recuadro 2, sobre reformas macroeconómicas y desarrollo económico en las zonas urbanas de China). Además, el reciente crecimiento económico de muchas ciudades no ha estado impulsado por la industria, sino por los servicios, en particular los servicios personales de gama baja (que requieren mucha mano de obra) y los de tecnología de la información de gama alta (que no requieren mucha mano de obra). El resultado neto es que hay tasas elevadas de desempleo e incluso más empleo informal en muchas ciudades de todo el mundo.

11. El desempleo, en particular entre los jóvenes, es un problema de suma importancia para las ciudades. Según las estimaciones recientes de la OIT, la tasa de

⁷ Acs, Z. J., Desai, S., y Hessels, J. (2008), *Entrepreneurship, economic development and institutions*, Small Business Economics, vol. 31, núm. 3, págs. 219 a 234.

⁸ Boyle, P., Halfacree, K., y Robinson V. (1998), *Exploring Contemporary Migration*, Harlow, Pearson.

desempleo mundial se situaba en torno al 6% en 2011 y estaba previsto que aumentara anualmente cerca de un 0,6%. La tasa más elevada correspondía a la región del Oriente Medio y Norte de África (entre el 11% y el 12%) y la mayor tasa de crecimiento prevista, a las economías desarrolladas (más de un 2% anual) (anexo I, cuadro 1). No obstante, las cifras y el porcentaje de desempleo son muy reducidos en comparación con los de los trabajadores pobres en el mundo en desarrollo: en 2011, había unos 839 millones de trabajadores pobres (salarios inferiores a 2 dólares al día), lo que representaba el 28,7% de la fuerza de trabajo mundial (anexo I, cuadro 2). Eso significa que la falta de empleo productivo, en mayor medida que el desempleo abierto, constituye la esencia del problema laboral, en particular en los países en desarrollo.

12. Si bien en las regiones en desarrollo, excepto en la del Oriente Medio y el Norte de África, existe el importante problema del desempleo juvenil, las tasas de desempleo son relativamente bajas (entre el 4% y el 7%) y no aumentan considerablemente, y el empleo informal constituye más de la mitad del empleo no agrícola: del 51% en América Latina al 66% en África y Asia Sudoriental y a más del 80% en Asia Meridional (anexo I, cuadro 3). Esto se debe a que tradicionalmente en esas regiones la mayor parte de la fuerza de trabajo se ha ganado su sustento en la economía informal y, con el tiempo, muchos de los que se incorporaban a la población activa y los que perdían un trabajo con salario formal buscaban una ocupación en la economía informal, ya que no se podían permitir estar desempleados.

13. La mayoría de los que participan en la economía informal son pobres. En la mayor parte de los países en desarrollo, la fuerza de trabajo informal está formada principalmente por trabajadores de la construcción, trabajadores domésticos, productores caseros, vendedores ambulantes, trabajadores del transporte y recolectores de desechos. Muchos son trabajadores asalariados no solo en empresas informales, sino también en empresas formales y hogares, y otros son trabajadores por cuenta propia. Solo un segmento de los trabajadores informales, los empleadores, disfruta de unos ingresos medios que superan el umbral nacional de la pobreza. Pero los empleadores constituyen solo un 2% del empleo informal en el África Subsahariana y Asia Meridional y un 9% en Asia Oriental y Sudoriental (excepto China)⁹. Entre los segmentos restantes de la fuerza de trabajo informal, definidos por la situación laboral y clasificados en orden descendente de ingresos medios, se incluyen los empleados, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores asalariados ocasionales, los trabajadores industriales externos y los trabajadores familiares auxiliares sin remuneración. En esa jerarquía, hay una proporción muy baja de mujeres entre los empleadores y muy alta en los segmentos con los ingresos más bajos, como los trabajadores industriales externos y los trabajadores familiares auxiliares sin remuneración¹⁰.

14. En resumen, el reto laboral que tienen las ciudades hoy en día, en particular en los países en desarrollo, es la creación de más trabajo decente y con salario formal para generar más oportunidades de autoempleo productivo y mejorar los medios de vida existentes en la economía informal.

⁹ Chen, M., Vanek, J., y Heintz, J. (2006), *Informality, Gender and Poverty: A Global Picture*.

¹⁰ *Ibid.*

B. Inversión para crear empleo

15. Existe un problema de inversión subyacente tras el problema laboral. El desarrollo económico urbano fructífero exige el funcionamiento de cuatro procesos principales de inversión. El primero es la inversión en viviendas: principalmente en la construcción de capital residencial pero también en la construcción de espacios de trabajo para empresas pequeñas e informales. El segundo es la inversión en infraestructura: en equipamiento (ya sea público o privado), servicios de infraestructura básica (agua y saneamiento) y servicios públicos y de transporte. El tercero es la inversión empresarial: en empresas formales e informales y los sectores de los servicios y de las manufacturas. El último es la inversión en capital humano: en el desarrollo de las aptitudes de la población urbana. Esos procesos de inversión son fundamentales porque crean empleo directo durante la inversión y construcción y porque generan los activos que hacen que las ciudades sean habitables y productivas.

Inversión en vivienda

16. La incapacidad de muchas ciudades de generar la suficiente inversión residencial formal en lugares asequibles y accesibles se manifiesta en la prevalencia de viviendas en los barrios marginales de muchas ciudades de países en desarrollo y de viviendas deficientes en muchos países más ricos. En África, más del 60% de la población urbana¹¹, unos 200 millones de personas solo en el África Subsahariana¹², vive en barrios marginales o asentamientos de precaristas, y se estima que el número de habitantes de barrios marginales en todo el mundo está creciendo un 10% al año. Eso se debe a múltiples causas, una es el problema fundamental de la asequibilidad. La urbanización en África está avanzando a unos niveles inferiores de ingresos per cápita de lo que ha ocurrido en otras regiones y hay problemas técnicos a la hora de construir una unidad de vivienda con servicios que sea asequible para esos niveles de ingresos tan bajos. El segundo problema surge de la falta de claridad en los derechos sobre la tierra. La inversión en estructuras residenciales y empresariales se ve obstaculizada si esos derechos no están claros o están sujetos a disputas costosas y que a menudo no son concluyentes (véase el anexo II, recuadro 3, sobre la legalización gubernamental de los asentamientos informales en el Senegal). No obstante, es viable y conveniente que se mejoren las viviendas de los barrios marginales y los asentamientos de precaristas sin la tenencia *de jure*.

17. El tercer problema es la regulación inadecuada. Muchas interacciones y medidas económicas precisan regulación, en particular en un contexto urbano limitado y congestionado. Pero, a menudo, las regulaciones vigentes no se adecuan al contexto, lo que restringe la actividad económica y a veces favorece indebidamente a algunos grupos a expensas de otros. Las regulaciones suelen ser ampliamente ignoradas por las empresas formales e informales y por el propio gobierno, y eso produce efectos en cadena que, por lo general, son muy costosos. En el contexto de la inversión residencial, los reglamentos sobre construcción y otros aspectos constan de unas normas muy difíciles de acatar y que, en muchas ciudades, la mayoría de los edificios no respetan. La falta de inversión en vivienda es relevante por varios motivos. En primer lugar, simplemente reduce el bienestar de la

¹¹ <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/WHD-2014-Background-Paper.pdf>.

¹² http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/viviendas/?noredirect=es_ES.

generación actual y de la próxima, criadas en entornos que pueden estar superpoblados y ser insalubres y peligrosos, lo que dificulta mucho las tareas domésticas y el trabajo orientado al mercado. Más allá de eso, la falta de inversión en vivienda da lugar a una ciudad con baja productividad. Los grandes barrios marginales que carecen de servicios y cuyo sistema de transporte es deficiente reducen la productividad de los trabajadores informales al prolongarse el tiempo necesario para las tareas domésticas y el desplazamiento a los lugares de trabajo. Esto también es relevante porque a menudo el hogar es el lugar de trabajo, en particular de aquellos que forman parte de la economía informal, y los pequeños grupos industriales suelen estar instalados en los asentamientos informales. Si es difícil realizar las inversiones para que ese tipo de actividad prospere, el desarrollo económico urbano se retrasa.

Inversión en infraestructura

18. El déficit de infraestructura está ampliamente documentado. Las estimaciones de la inversión en infraestructura necesaria para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible sugieren que se necesitan entre 1,6 y 2,5 billones de dólares al año, entre 2015 y 2030, solo en los países en desarrollo¹³ (anexo I, cuadro 4). En África, se calcula que las necesidades de infraestructura ascienden a 90.000 millones de dólares al año, lo que supone un 15% anual del PIB del continente y un 50% más que la tasa de gasto actual. Ese enorme déficit obedece en parte a las limitaciones financieras de los gobiernos (centrales y, en especial, locales) y a unas bases impositivas que son inadecuadas para recaudar las sumas necesarias u ofrecer las garantías adecuadas para financiar la deuda. También obedece, en muchos casos, al entorno regulatorio y político. Si bien en muchos países de ingresos altos se ha podido movilizar financiación privada para invertir en energía, telecomunicaciones y agua, muchas economías en desarrollo cuentan con entornos regulatorios y empresariales en los que esto no ha sido posible. Las consecuencias de esos bajos niveles de inversión son claras. A menudo se cita la falta de acceso a fuentes energéticas fiables y asequibles como uno de los principales obstáculos para hacer negocios¹⁴. La escasa inversión en transporte entorpece la circulación y dificulta aún más la conectividad en la ciudad (en particular cuando se combina con el crecimiento residencial descontrolado). El desarrollo de redes está transformando la actividad empresarial en el mundo en desarrollo, lo que empodera a quienes trabajan en la economía informal para lograr una mayor productividad¹⁵. Ahora bien, ese desarrollo no debe darse por sentado. Los trabajadores tienen dificultades para acceder al trabajo y la comunicación entre empresas se ve obstaculizada. La infraestructura del transporte conforma la ciudad y contribuye a coordinar la ubicación de la inversión privada. No obstante, el diseño de los sistemas de transporte debe tener en cuenta el emplazamiento de las actividades informales y los

¹³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2014), *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan*, pág. 140.

¹⁴ Andersen, T. y Dalgaard, C. J. (2013), "Power outages and economic growth in Africa", *Energy Economics*, vol. 38, págs. 19 a 23.

¹⁵ Sife A. S., Kiondo E. y Lyimo-Macha J. (2010), "Contribution of Mobile Phones to Rural Livelihoods and Poverty Reduction in Morogoro Region, Tanzania", *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, vol. 42; y Rashid A. T. y Elder L. (2009), "Mobile Phones and Development: An Analysis of IDRC-Supported Projects", *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, vol. 36.

mercados con los que comercia. El hecho de no tener en cuenta a todos los agentes económicos y sus actividades puede hacer que la ciudad sea menos productiva y afectar de manera muy perjudicial el tiempo y la salud de los usuarios del transporte. Las deficiencias en el acceso a servicios básicos de infraestructura provocan que los pobres gasten más tiempo y dinero en utilizarlos, al tiempo que aumentan los riesgos de que se extiendan las enfermedades transmisibles.

Inversión empresarial

19. Muchas ciudades en desarrollo no han logrado crear suficiente empleo en el sector formal. Atraer inversión internacional, ya sea en tecnología avanzada en países de ingresos altos o ropa y productos textiles en los de ingresos bajos, es importante para crear empleo y para el desarrollo económico general. Esos sectores fabrican bienes que se comercian en todo el mundo y son necesarios para generar las divisas que todos los países precisan. Eso es especialmente crucial en África, donde prácticamente no existen esos sectores y hay una dependencia de los ingresos de la exportación de productos básicos y minerales. No obstante, también ocurre que los trabajos externalizados de la industria intensiva en mano de obra, como la ropa y los productos textiles, no son necesariamente decentes, ni siquiera para los trabajadores de las fábricas pero en particular para los trabajadores industriales externos.

20. La falta de inversión empresarial es un problema profundamente arraigado debido a muchos factores del entorno económico y político. No obstante, algunos de los problemas radican en el plano urbano. En muchas ciudades es difícil reunir las parcelas necesarias para la inversión empresarial formal. Mientras tanto, los emplazamientos de las empresas informales, ya sea en asentamientos de barrios marginales o en espacios públicos, pasan desapercibidos y menoscaban el desarrollo económico local. La productividad de las empresas es baja, en parte por los problemas de infraestructura mencionados y el elevado costo del capital. Todo ello da lugar a un entorno urbano en el que las empresas pueden funcionar para suministrar a los mercados locales pero probablemente no serán competitivas en los mercados mundiales. Como consecuencia, en muchas ciudades se pierde una importante fuente de empleo.

Inversión en capital humano y desarrollo de aptitudes

21. El cuarto problema vinculado a la inversión es la creación de una fuerza de trabajo sana, dotada de los conocimientos y las aptitudes necesarios para contribuir a una economía urbana innovadora y competitiva. Las ciudades con más empleo intensivo en conocimientos pueden lograr mejores resultados que sus homólogas en la economía creativa mundial al añadir valor, aumentar la productividad y, como resultado, atraer inversión y generar empleo. Esto sucede sobre todo en las principales ciudades en las que un círculo virtuoso de un aumento de la inversión estimula el crecimiento de empleo e inmigración. Un entorno cosmopolita tolerante y diverso puede impulsar el atractivo de una ciudad para los empresarios y los trabajadores del conocimiento¹⁶. Las economías urbanas muy fructíferas han evolucionado de manera sinérgica con excelentes universidades, algunas de las cuales han sido la fuente de cientos de empresas tecnológicas emergentes que han

¹⁶ <http://martinprosperity.org/insight-creative-and-diverse-ranking-global-cities/>.

transformado la economía urbana y regional¹⁷. Eso no se limita completamente al mundo desarrollado, ya que una ciudad como Bangalore (India) es actualmente uno de los centros tecnológicos de más rápido crecimiento del mundo¹⁸.

22. Por lo general, los niveles de competencia en las zonas urbanas superan a los del resto del país. Sin embargo, una gran parte de la fuerza de trabajo carece de conocimientos básicos. Los conocimientos empresariales también son escasos y se consideran un desafío¹⁹ debido a la ausencia o la mala calidad de los establecimientos educativos y los programas de capacitación y a la escasez de oportunidades de formación en el lugar de trabajo. Existen muchos motivos intrínsecos para fortalecer la capacidad educativa a nivel mundial, pero no cabe duda de que uno de los más importantes es que la posibilidad de competir en la economía urbana y en la mundial es básicamente un producto de la capacidad y el ingenio humanos y, por consiguiente, depende de los conocimientos y las aptitudes de la fuerza de trabajo de una ciudad.

C. El reto de la gobernanza

23. El desarrollo económico urbano requiere una autoridad local capaz y con visión de futuro. Las ciudades solamente funcionan si se facilitan servicios y bienes públicos a todos los ciudadanos y si existe un marco institucional y regulatorio que pueda aprovechar las fuerzas del mercado para que todos disfruten de oportunidades económicas y un estado de bienestar. En muchas ciudades, el gobierno local no ha podido lograr estos objetivos. Eso obedece en parte a las estructuras institucionales y las tensiones políticas que crean, a la falta de recursos y a la incapacidad de colaborar con toda la variedad de partes interesadas urbanas y hacerlas partícipes.

24. El reto de la gobernanza urbana ha sido abordado en más detalle en la Unidad de Políticas 4. En muchas ciudades, el gobierno local no cuenta con el mandato ni los recursos necesarios para afrontar importantes desafíos urbanos. El proceso de traspaso de competencias, acordado en Hábitat II, se ha estancado en muchas jurisdicciones. Dependiendo de la ciudad, el proceso ha avanzado o ha sufrido un retroceso en los últimos 20 años. Los gobiernos locales suelen tener una autonomía limitada que se manifiesta con los mecanismos de contratación y disciplinarios para el personal del gobierno local²⁰. En general, los gobiernos locales siguen dependiendo de las transferencias de la Administración central para financiar el funcionamiento y los gastos de capital. El resultado es que la responsabilidad de

¹⁷ Florida, R., Gates, G., Knudsen, B. y Stolarick, K. (Diciembre de 2006), *The University and the Creative Economy*,

http://creativeclass.typepad.com/thecreativityexchange/files/university_and_the_creative_economy.pdf. Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2013), *The Innovative and Entrepreneurial University: Higher Education, Innovation and Entrepreneurship in Focus*, https://www.eda.gov/pdf/The_Innovative_and_Entrepreneurial_University_Report.pdf. Dasher R. (2015), “The Role of Universities in Startup Ecosystem Development: What are the Real Lessons from Stanford University in Silicon Valley?” Manila, <http://asia.stanford.edu/us-atmc/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/150707-Dasher-SIshotMNL.pdf>.

¹⁸ Compass, *The Global Startup Ecosystem Ranking 2015*.

¹⁹ http://siteresources.worldbank.org/SPLP/Resources/461653-1253133947335/6440424-1271427186123/6976445-1271432453795/Skills_for_the_Informal_Sector.pdf.

²⁰ http://www.uclg.org/sites/default/files/_28fr29_uclgpolicypaperonlocalfinanceeng2.pdf; Tidemand P. y J. Msami (2010), *The Impact of Local Government Reforms in Tanzania 1996-2008, Research on Poverty Alleviation*.

facilitar un proceso de desarrollo y los recursos para financiar ese proceso no siempre están a disposición del gobierno local. Además, a los trabajadores cualificados no les suele atraer la idea del gobierno local como empleador y eso provoca que a veces no haya personal disponible para negociar con el sector privado de igual a igual.

Estructura institucional y economía política

25. En muchas ciudades, las estructuras institucionales son confusas y contrapuestas, lo que significa que el entorno normativo de cualquier parte concreta del gobierno está circunscrito y tiene una eficacia limitada. Es posible que las responsabilidades se dividan entre los diferentes ministerios de la Administración central (de economía, negocios, vivienda, tierras y transporte) y el gobierno urbano tenga diversos grados de autonomía. En muchas jurisdicciones, los gobiernos locales no tienen el mandato de apoyar el desarrollo económico. En una región metropolitana, es frecuente que las fronteras estén desfasadas y las ciudades se extiendan por varias jurisdicciones. Esa división de poder se complica todavía más por la política, ya que los intereses seccionales se manifiestan de diferentes maneras en los diversos niveles de gobierno.

26. Los gobiernos locales, al igual que los nacionales, a menudo también conspiran con los ricos y los poderosos, lo que hace que sea particularmente difícil garantizar que las instituciones, las políticas y las prácticas locales sean justas y equitativas.

27. Se trata de cuestiones difíciles de abordar, pero la primera solución consiste en establecer unas líneas claras de autoridad y rendición de cuentas, con un alcance suficientemente amplio para que los dirigentes puedan considerar la ciudad como un todo. El nivel adecuado al que se establecerán esas líneas variará en función del contexto y el tamaño de la ciudad y, en muchos casos, será a nivel de gobierno local en vez de nacional. La segunda solución es que el gobierno local establezca procesos participativos de formulación de políticas y establecimiento de normas (véase en el anexo II, recuadro 4, un ejemplo de adopción de decisiones participativa en una ciudad turca de tamaño medio).

Financiación y recursos

28. Las ciudades tienen necesidades financieras exigentes para gastos de funcionamiento y, si son de rápido crecimiento, para gastos de capital. Se calcula que solo las necesidades de gastos en infraestructura representan entre el 10% y el 15% del valor agregado bruto urbano en muchas ciudades²¹.

29. Las responsabilidades de prestar diferentes servicios (salud, educación, orden público, saneamiento y transporte) varían ampliamente entre los niveles de gobierno pero en todos los casos deben contar con suficientes recursos. Cuando esas responsabilidades correspondan al gobierno local, deben contar con los fondos correspondientes. De manera similar, deben financiarse las necesidades de gastos en capital urbano, ya sea con líneas de financiación de la Administración central o permitiendo el préstamo a municipios.

²¹ Foster, V. y Briceno-Garmendia, C. (2010), *Africa's infrastructure; a time for transformation*, Banco Mundial, Washington D.C.

30. Actualmente existe un gran desequilibrio entre la capacidad fiscal de los gobiernos locales y sus responsabilidades en materia de gastos. Por ejemplo, algunas autoridades urbanas del Canadá tienen una gran autonomía y generan más del 90% de los ingresos totales para gastos de funcionamiento y capital a partir de fuentes locales²². Sin embargo, el papel y la autonomía de los gobiernos locales en los asuntos fiscales, en particular en los países en desarrollo de Asia Meridional y África, son muy limitados²³.

31. Los retos son los siguientes: garantizar que las ciudades tengan suficientes fondos y corregir los desequilibrios entre las responsabilidades y la capacidad fiscal. Si el gobierno local no puede recaudar ingresos para pagar los servicios de los que es responsable ni tiene las competencias para gestionar esos recursos con eficacia, el incentivo de invertir en ese gobierno o asociarse con él se ve limitado.

III. Prioridades de las opciones normativas: medidas transformativas para la Nueva Agenda Urbana

32. Este informe se centra en el reto de ayudar a las ciudades a crear más empleos y oportunidades de trabajo productivo, a mejorar los empleos y medios de subsistencia existentes y a asegurar que todos los ciudadanos (incluidos los de bajos ingresos, los poco calificados, los trabajadores del sector informal y los inmigrantes) tengan acceso a oportunidades de obtener ingresos, aspectos que han de ser facilitados por medio del fortalecimiento de las economías urbanas. Las prioridades respecto a las opciones normativas se han determinado de acuerdo con los principios y condiciones relativos al desarrollo económico expuesto en la sección I.

33. El primer principio es que el potencial de las ciudades se libera cuando se ponen los medios para que las personas puedan invertir en el desarrollo de sus aptitudes, medios de subsistencia y empresas y en sus hogares (que a menudo desempeñan una doble función como lugares de trabajo o espacios de almacenamiento) y obtener beneficios de sus inversiones. La ventaja que presentan las zonas urbanas es su potencial para lograr un alto grado de conectividad, que conlleva que una gama más amplia y variada de personas, destrezas y oportunidades de mercado se impliquen en una intensa interacción económica y social, todo lo cual contribuye a generar las externalidades positivas (como las economías de aglomeración) de las que disfrutan muchas ciudades. Además, las redes que forman las ciudades les permiten aprovechar la ventaja comparativa y la especialización a escala regional y global, con lo que se estimula la innovación, se aumenta la productividad y se impulsa el crecimiento económico y el desarrollo humano de un modo más amplio. La principal función de las políticas públicas es dar apoyo al desarrollo de ese potencial²⁴. Esto entraña la creación de un entorno institucional y normativo que preste apoyo a las empresas privadas de los sectores formal e informal y con el que al mismo tiempo se intente compensar las ineficacias del mercado y proporcionar salvaguardias y redes de protección social. Para ello se

²² Véase, por ejemplo, <http://www.kitchener.ca/en/insidecityhall/BudgetsAndFinanceReports.asp>.

²³ CGLU (2010), [http://www.cities-](http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp?orgtype=®ion=&theme=&tipe=&L=es)

[localgovernments.org/gold/gold_report.asp?orgtype=®ion=&theme=&tipe=&L=es](http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp?orgtype=®ion=&theme=&tipe=&L=es).

²⁴ Zhang, L.-Y., *Managing the City Economy: Challenges and Strategies in Developing Countries*, Londres: Routledge, 2015.

necesitan amplias inversiones en infraestructura y en bienes y servicios públicos, una asignación justa de esos bienes y un entorno normativo adecuado.

34. Dado que todas las ciudades son diferentes, a la hora de formular políticas es imprescindible determinar cuáles son las circunstancias locales y realizar un diagnóstico cuidadoso de los obstáculos para la inversión y la creación de empleo de cada ciudad, basado en la consideración de la ciudad como un todo. Intervienen sectores distintos, formales e informales. Es difícil crear empleo y aumentar la productividad si el capital social residencial y comercial no se emplea debidamente o es de mala calidad. El crecimiento económico solo puede mantenerse en el contexto más amplio del desarrollo humano inclusivo y la asignación justa de bienes y servicios públicos.

35. Los encargados de formular políticas deben prestar la debida atención a la equidad y la justicia social; a la sostenibilidad, incluidas la responsabilidad ambiental y la resiliencia; a la inclusión económica y social, sin olvidar el empoderamiento de los grupos desfavorecidos; y a la rendición de cuentas democrática. Todos estos factores, a su vez, contribuirán al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Las estructuras que se construyan en la actualidad serán perdurables, y conformarán tanto el desempeño económico y social de las ciudades como su uso de la energía y su sostenibilidad ambiental durante muchos decenios.

36. Las prioridades normativas, basadas en estos criterios y en los desafíos descritos en la sección anterior, quedan divididas en seis categorías amplias: uso de la tierra; iniciativas de apoyo a las empresas; infraestructura y prestación de servicios; economía informal; financiación urbana; y gobernanza urbana y capacidad del gobierno (en términos fiscales y humanos).

A. Uso de la tierra: construcción de una ciudad compacta

37. La estructura de la ciudad y su forma construida pueden tener una profunda influencia en su capacidad para dar apoyo al desarrollo económico. La ciudad compacta, que suele ser una forma construida de densidad mediana a alta y con usos mixtos de la tierra, tiene la capacidad de facilitar un alto grado de conectividad (desplazamiento de trabajadores y circulación de bienes, servicios e ideas) de manera sostenible y eficaz en función del costo (véase el anexo II, recuadro 5, sobre las ciudades compactas). Esto, a su vez, ayuda a conseguir un nivel de vida más elevado y la vitalidad urbana necesaria para servir de base a una economía dinámica. Para lograrlo se necesitan cuatro tipos de medidas normativas.

38. La primera es la **reglamentación adecuada del uso de la tierra**. Los reglamentos son necesarios para mantener las normas de construcción, garantizar las normas mínimas y controlar la congestión. Sin embargo, esas normas (relativas, por ejemplo, al tamaño de los solares, la proporción de superficie habitable y las normas de construcción) deben estar en consonancia con el contexto urbano y el nivel de desarrollo nacional, pero en muchos casos son demasiado exigentes y, por consiguiente, no se respetan. La reglamentación, supeditándose a las preocupaciones sobre medio ambiente y congestión, debería dar cabida a un desarrollo de alta densidad y a los usos mixtos de la tierra. Hace falta corregir la reglamentación sobre el uso de la tierra de modo que se adapte al gran crecimiento de los asentamientos informales en la mayoría de las ciudades de los países en desarrollo.

39. El segundo elemento consiste en asegurar la **transparencia del régimen de tenencia de la tierra**, de manera que la incertidumbre que rodea al régimen de propiedad u otros derechos relativos al uso de la tierra no obstaculice las inversiones. Conseguir esa reforma es una tarea muy compleja, puesto que es posible que exista una combinación de sistemas tradicionales y orientados al mercado, es probable que varios demandantes reclamen una parcela de terreno concreta y puede haber poderosos intereses arraigados que traten de apoderarse del aumento del valor de la tierra. Para lograr un uso de la tierra eficaz y equitativo se necesita también que los mercados complementarios, como los servicios de financiación de hipotecas y el sector de la construcción, funcionen eficazmente.

40. Por último, las autoridades municipales han de contar con una visión estratégica y una política orientada a la planificación del uso de la tierra. Se necesita una visión de futuro del desarrollo de la ciudad a largo plazo, enmarcada en el contexto de las estrategias de desarrollo económico nacional, para orientar las decisiones de inversión privada, así como las iniciativas de carácter público. Existe el riesgo de que la “falta de coordinación” impida que se realicen inversiones, a menos que los inversores tengan expectativas claras sobre el desarrollo probable de diferentes zonas de la ciudad.

41. Esta visión de futuro debería articularse alrededor de: a) estrategias de desarrollo urbano a mediano y largo plazo destinadas a coordinar el uso de la tierra, conformes con el desarrollo de la infraestructura y los posibles parámetros de crecimiento sectorial; b) inversiones en infraestructura que guíen el desarrollo privado, en vez de demorarlo; y c) un examen activo de la reglamentación relativa a la construcción y al uso de la tierra cuyo objetivo sea favorecer una mezcla adecuada del desarrollo de la densidad y los usos mixtos de la tierra, a fin de permitir que las empresas de todos los tamaños y tipos prosperen y que se produzca una transición hacia una economía y una sociedad de bajo consumo de carbono.

42. Deben tomarse medidas para hacer que esas estrategias y planes, que han de incluir ajustes periódicos a lo largo del tiempo, sean creíbles. La función de los planes y estrategias urbanas debería ser la de apoyar, más que dirigir, la inversión privada, por lo que en ellos se deberían determinar los riesgos que conlleva un exceso de rigidez e incorporar componentes flexibles.

B. Infraestructura y prestación de servicios

43. La ciudad es un enorme complejo de sistemas integrados y necesita que se le proporcione infraestructura para que funcione eficiente y equitativamente. Ha de disponer de energía para aumentar la productividad. En particular, la infraestructura de transporte es fundamental para lograr los beneficios de la conectividad y evitar los costos financieros, ambientales y de salud pública de la congestión. Las exigencias de la densidad urbana y la mitigación del cambio climático hacen del transporte público (junto con los desplazamientos a pie y el transporte en vehículos no motorizados, como el ciclismo) una prioridad. Debe prestarse especial atención a las necesidades de transporte de los trabajadores pobres, ya que los beneficios que el transporte puede aportar a los asentamientos informales pueden ser enormes. Las empresas también tienen necesidad de conectividad con el resto de la región y el país y con los mercados mundiales, a través de las redes de transporte, los puertos, los aeropuertos y las telecomunicaciones.

44. La agenda de políticas de desarrollo económico requiere:

a) La puesta en marcha de un proceso de formulación de los planes de desarrollo de infraestructura a mediano y largo plazo, sobre la base de una evaluación rigurosa de las necesidades y una estimación de las rentabilidad que se obtendría al satisfacer esas necesidades;

b) Una política eficaz y transparente para la ejecución de los proyectos de infraestructura y la adjudicación de inversiones en infraestructura;

c) Una financiación procedente de fuentes tanto públicas como privadas. Para cerrar la brecha de las infraestructuras se necesita un aumento sustancial de la inversión en infraestructura, para la que la aportación de capital privado resultará fundamental²⁵.

C. Apoyo a las empresas

45. Es imprescindible que los gobiernos municipales presten apoyo activa y resueltamente al proceso de desarrollo económico. Al participar en calidad de parte interesada en la economía local, los gobiernos locales reconocen la relación simbiótica que existe entre la economía de la ciudad, el éxito de su comunidad empresarial, el nivel de vida de sus ciudadanos y los servicios que prestan a la comunidad. Cuando los gobiernos locales afirman su liderazgo sobre el desarrollo económico, surge la posibilidad de compaginar las políticas locales y la administración pública de forma que fomente el proceso de desarrollo. En muchas jurisdicciones, la capacidad del gobierno local es limitada, pero incluso en esas ciudades, su participación como impulsor del desarrollo define, por lo menos, una agenda de promoción que de otro modo no existiría. En las ciudades donde el gobierno local tiene mayores atribuciones, el impacto de su liderazgo sobre el desarrollo económico puede suponer que los servicios municipales se reajusten casi inmediatamente a fin de prestar apoyo a las empresas. A más largo plazo, esos esfuerzos se unen a los de otros interesados para transformar la economía urbana²⁶.

46. En el nivel más básico, el desarrollo de las empresas es el resultado de las conversaciones mantenidas con empresas de todos los tamaños, inversores de todo tipo, entre ellos los inversores extranjeros directos, empresas locales consolidadas y empresarios en ciernes a fin de comprender mejor sus necesidades y aspiraciones. Ello se aplica a las empresas de los sectores tanto formal como informal, ya que en ambos se hace frente a multitud de retos, entre muchos otros, una reglamentación arbitraria, las comunicaciones con otras empresas de su ámbito, la logística, los recursos humanos, la gestión empresarial y el acceso a los mercados locales y externos. Es importante que los funcionarios del gobierno local sean conscientes de los retos que encara la comunidad empresarial local y den respuesta a los problemas importantes a medida que van apareciendo.

²⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan*, 2014.

²⁶ George Edward Trellor, *Building Community Prosperity Through Local Economic Development: An Introduction to LED Principles and Practices*, Federación Canadiense de Municipalidades/International Technical Assistance Project, 2014.
<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Ira-innovation-economic-growth.pdf>.

47. Estas conversaciones también pueden contribuir a que el gobierno municipal colabore con mayor eficacia con los organismos nacionales encargados de la entrada de inversiones. Una ciudad que haya desarrollado una competitividad intrínseca, ya se trate del grado de preparación de su mercado de trabajo, las posibilidades de sus principales agrupaciones, su buena infraestructura o sus recursos naturales, puede atraer importantes inversiones extranjeras.

48. En el desarrollo de las empresas también se pueden incorporar programas proactivos tales como el apoyo a las asociaciones industriales o los centros de servicios a las empresas que ofrezcan apoyo a las empresas del sector informal y a las empresas pequeñas y medianas mediante programas de formación, programas de mentoría, programas entre pares o la facilitación de espacios destinados a la incubación y al trabajo en común. Esos servicios pueden adaptarse a las necesidades diversas de los diferentes tipos de empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas y las empresas del sector informal. Las actividades de desarrollo por agrupaciones, en que los interesados de una industria concreta determinan estrategias que puedan promover el conjunto de las actividades de su sector, pueden resultar muy eficaces (véase el anexo II, recuadro 6, sobre el desarrollo económico local en Morogoro (República Unida de Tanzania)), y deberían orientarse a las agrupaciones de empresas del sector formal y las del sector informal en los asentamientos informales. Los servicios de desarrollo de las empresas pueden contribuir a subsanar las deficiencias en la financiación empresarial atrayendo asociaciones con instituciones financieras. Varían en complejidad, y algunos necesitan un alto grado de especialización para ofrecer resultados satisfactorios, por lo que pueden terminar en un costoso fracaso si no disponen de esos conocimientos especializados. Las consultas previas con posibles beneficiarios y otros interesados deberían mejorar los resultados. El fomento de la capacidad en esta esfera debe recibir la máxima prioridad.

49. En los países en desarrollo, es fundamental prestar apoyo a los trabajadores del sector informal y a sus actividades de subsistencia, ya que suelen constituir la mayoría de los trabajadores y las empresas de la economía urbana. La prestación de un apoyo a las empresas que sea eficaz en función del costo puede ayudar a mejorar la productividad y a hacer frente a los importantes problemas que encuentran las empresas. También sienta las bases para alentarlos a que, a medida que vayan prosperando, constituyan sus empresas en sociedades.

50. En una economía cada vez más intensiva en conocimientos, las competencias de que disponga la fuerza de trabajo son un factor determinante de primer orden en la inversión de las empresas y el crecimiento del empleo. El desarrollo específico de una fuerza de trabajo calificada puede suponer una importante ventaja competitiva para la economía urbana. La estrategia de desarrollo económico puede determinar qué conocimientos específicos se necesitan y contribuir a apoyar la labor de las instituciones educativas para subsanar las deficiencias. Las instituciones educativas que están en condiciones de responder a las necesidades de la economía urbana pueden desempeñar un papel fundamental en este proceso²⁷.

²⁷ Eduardo Albuquerque, Wilson Suzigan, Glenda Kruss y Keun Lee, *Developing National Systems of Innovation: University-Industry Interactions in the Global South*, Edward Elgar Publishing, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2015.

D. Apoyo a la economía informal

51. Como se señaló anteriormente, la mayor parte de la fuerza de trabajo en casi todos los países en desarrollo pertenece al sector informal. Entre los trabajadores por cuenta propia del sector informal hay quienes tratan en bienes y servicios ilegales y quienes eluden o evitan registrar sus empresas o pagar impuestos. Pese a ello, casi todos son trabajadores pobres que tratan de ganarse la vida honradamente y que recibirían con agrado los beneficios que conllevan la regularización y la tributación. Consideran, sin embargo, que la reglamentación actual es a menudo irrelevante, inadecuada o punitiva y que muchos impuestos o umbrales de impuestos no son relevantes. Las ciudades tienen que adoptar políticas más apropiadas e inclusivas para apoyar a los trabajadores pobres de la economía informal.

52. El elemento central de los debates normativos sobre la economía informal es la cuestión de si debe ser formalizada y, en su caso, cómo llevarlo a cabo. En el pasado ha habido dos modos principales de entender qué significa, o debería significar, la formalización de la economía informal: para unos, ha consistido en transferir a los trabajadores informales a empleos asalariados formales, pero, para conseguirlo, se requiere crear un número suficiente de tales empleos; según otros, ha significado el registro de las empresas del sector informal y la aplicación de un gravamen fiscal. Sin embargo, en los últimos años se ha dado mayor reconocimiento a varios hechos: la economía informal, en lugar de disminuir, está aumentando; la integran tanto trabajadores por cuenta propia como asalariados, de los cuales la mayoría son trabajadores pobres que tratan de ganarse la vida honradamente y muchos pagan impuestos y tarifas de distintos tipos; y se ve directamente afectada, a menudo negativamente, por la reglamentación y las políticas gubernamentales. Este reconocimiento ha traído consigo un enfoque diferente de la formalización, que ha pasado a entenderse como un proceso gradual que debe preservar y mejorar los medios de subsistencia informales al tiempo que se amplían la protección social y jurídica y los servicios de apoyo a la fuerza de trabajo informal, en particular los trabajadores pobres.

53. Haciéndose eco de esta perspectiva y este enfoque nuevos, la recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, aprobada por los asociados tripartitos en la conferencia anual de 2015 de la Organización Internacional del Trabajo, reconoce y prevé lo siguiente:

a) La mayoría de los trabajadores del sector informal provienen de hogares pobres y han de enfrentarse a grandes dificultades para ganarse la vida; por ello, si regularizaran sus empresas y asumieran cargas fiscales, deberían recibir protección y promoción como contrapartida;

b) La mayoría de las unidades económicas informales son o bien unipersonales o bien negocios familiares de trabajadores por cuenta propia, y no contratan a otras personas;

c) El proceso de formalización no debe acabar con los medios de subsistencia informales;

d) El uso regulado del espacio público es fundamental para los medios de subsistencia de los trabajadores del sector informal, especialmente en las ciudades;

e) El acceso regulado a los recursos naturales también es fundamental para los medios de subsistencia de los trabajadores del sector informal.

54. En el contexto de las ciudades, este nuevo enfoque de la formalización requiere una reevaluación de las políticas, las prácticas y los planes urbanos, que a menudo, en vez de beneficiosas, resultan perjudiciales para los trabajadores del sector informal y sus medios de vida. Los trabajadores pobres que participan en la economía informal suelen trabajar en espacios públicos como calles, espacios abiertos u obras de construcción o en casas privadas, a menudo en barrios marginales y asentamientos de precaristas. A fin de que sus medios de subsistencia sean productivos, los trabajadores pobres han de disponer de lugares de trabajo seguros con servicios de infraestructura básica, para lo que se necesita regular el acceso a los espacios públicos, garantizar la tenencia de hecho y modernizar los barrios marginales y asentamientos de precaristas. Con frecuencia, las ordenanzas municipales relativas al comercio callejero son muy anticuadas y punitivas. En lugar de actualizar las ordenanzas, los gobiernos municipales suelen reubicar en la periferia de las ciudades a los vendedores callejeros que operan en los distritos comerciales centrales, con lo que solo consiguen que regresen. La normativa urbana relativa a la gestión de los residuos sólidos no reconoce ni integra a los recolectores de desechos informales que llevan decenios limpiando ciudades y conocen los mejores métodos para separar los materiales reciclables de los desechos, ayudando de ese modo a reducir las emisiones de carbono y los costos (para la ciudad) de la eliminación de desechos.

55. Para asegurar y mejorar sus medios de subsistencia, los trabajadores pobres de las ciudades necesitan un entorno empresarial propicio y servicios de apoyo, y también el derecho a verse libres del acoso de la policía y de otras autoridades locales, a que sus bienes y equipo no sean confiscados y a que no se efectúen desalojos ni demoliciones de sus hogares y lugares de trabajo. Además, tienen necesidad de un régimen seguro de tenencia de sus hogares y lugares de trabajo y de acceso a la infraestructura básica en sus lugares de trabajo y a un transporte público que conecte sus hogares con sus lugares de trabajo y sus proveedores y compradores. Para ello será necesario que las ciudades reconozcan que los asentamientos informales y los espacios públicos (es decir, el patrimonio común urbano) son lugares donde se realizan actividades informales, y que el desalojo de los trabajadores pobres de los asentamientos informales y espacios públicos supone una merma para sus medios de subsistencia que, por lo tanto, socava la economía urbana. Visto desde otro punto de vista, lo anterior requerirá que las ciudades incorporen a los trabajadores del sector informal y sus medios de vida en los planes de desarrollo económico local.

56. En lo que se refiere a la gobernanza urbana, los trabajadores pobres de la economía informal han de poder disfrutar del derecho a organizarse y a estar representados; han de tener la posibilidad de expresar sus intereses colectivos con una sola voz, lo cual se consigue creando organizaciones democráticas participativas; y han de contar con una voz que los represente, para lo cual esas organizaciones tienen que ser capaces de participar en los procesos de adopción de políticas, de establecimiento de normas y de negociación colectiva y en otros procesos de negociación pertinentes. A fin de lograrlo, necesitan recibir apoyo a fin de desarrollar la capacidad de sus líderes para entablar conversaciones con los responsables de la formulación de políticas de modo eficaz, y también disponer de una sólida base de hechos factuales con la que justificar sus argumentos (véase el anexo II, recuadro 7, sobre las plataformas para el intercambio de información, el

diálogo y la negociación entre los trabajadores del sector informal y las autoridades municipales).

E. Financiación urbana

57. Hace falta disponer de una fuente de ingresos previsible, segura y sustancial para que el gobierno municipal pueda sufragar los gastos de servicios e infraestructura a un nivel acorde con las necesidades del desarrollo económico urbano.

58. La financiación puede proceder del gobierno central o de fuentes locales. Estas últimas desempeñan un papel importante puesto que tienden un puente entre ciudadanos y gobierno municipal, permitiéndoles hacerle responsable de las asignaciones presupuestarias y de los resultados obtenidos con ellas²⁸. Así se puede evitar caer en una de las trampas de la gobernanza: cuando se da un alto grado de dependencia de los mandatos y asignaciones presupuestarias centrales, los ciudadanos pierden el interés en la actividad del gobierno municipal, lo que a su vez repercute negativamente en los incentivos de los gobiernos locales para cubrir las necesidades públicas de modo efectivo y en los alicientes de los ciudadanos para pagar impuestos y tarifas locales y vigilar la actuación de los gobiernos locales.

59. Es necesario encontrar un equilibrio entre la autonomía local y el riesgo de que se produzca competencia tributaria entre ciudades que ofrecen unas tasas fiscales municipales por debajo de los niveles óptimos, lo que podría suponer que el gobierno central fijara un mínimo de tributación municipal.

60. Hay argumentos de peso para justificar que se apliquen gravámenes sobre el valor de la tierra; desde un punto de vista ético, el valor de las tierras en suelo urbano se deriva de su ubicación y de las inversiones públicas realizadas en el conjunto de la ciudad más que de las acciones realizadas por los propietarios de una parcela concreta de terreno en el pasado o en la actualidad; económicamente, un impuesto sobre el valor de la tierra tiene menos probabilidades de ser perjudicial para la actividad productiva que los impuestos sobre las sociedades o las tarifas por concesión de licencias comerciales; y en lo que atañe a la administración, esos gravámenes pueden basarse en el registro catastral de las tierras (necesario también para garantizar que los derechos de propiedad y tenencia se determinan con claridad). Pero es un hecho reconocido que elaborar y mantener un registro catastral supone un desafío administrativo²⁹.

61. En los lugares donde es necesario realizar obras de infraestructura a gran escala, debería permitirse que los gobiernos locales con atribuciones al respecto obtuvieran recursos adicionales. A este respecto, tres métodos concretos han demostrado su gran potencial: los préstamos a municipios (ya sea mediante préstamos bancarios o bonos municipales), las alianzas público-privadas y las actividades comerciales con base en tierra³⁰. Otra posibilidad que merece la pena considerar son las alianzas tripartitas entre el gobierno local, el sector privado y las

²⁸ Shantayanan y otros, *Protecting the Vulnerable: the Tradeoff between Risk Reduction and Public Insurance*, 2007.

²⁹ <http://www.lincolnst.edu/>.

³⁰ Catherine D. Farvacque-Vitkovic y Mihaly Koppanyi (eds.), *Finanzas municipales: Manual para los gobiernos locales*, Banco Mundial, 2014.

comunidades de pobres de las zonas urbanas, que han sido eficaces en los planes de mejora de los barrios marginales, para los que los pobres de las zonas urbanas han aportado su trabajo. Sin embargo, para que los gobiernos locales puedan hacer mejor uso de esos instrumentos financieros, es necesario introducir mecanismos de auditoría y fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales (véase el anexo II, recuadro 8, sobre un enfoque alternativo para aumentar ingresos en São Paulo (Brasil)).

F. Gobernanza urbana

62. La buena gobernanza es un requisito fundamental para el desarrollo. Proporciona los servicios necesarios para que el sector privado pueda invertir, tales como el agua, el saneamiento, las infraestructuras de transporte y tránsito, los mercados locales y, en algunas jurisdicciones, los servicios de salud y educación. También determina, en casi todo el mundo, los impuestos y tarifas sobre los servicios públicos municipales, así como la reglamentación sobre planificación del uso de la tierra. Representa a la comunidad en el proceso de desarrollo, y puede o bien facilitar o bien malograr ese proceso. Gran parte de la infraestructura gestionada por el gobierno local tiene un uso intensivo de capital, su establecimiento lleva años o decenios, y su vida útil abarca muchos decenios. Por ello, una gobernanza local estable, eficaz, responsable y transparente, que incluya la formulación de políticas, la planificación, las adquisiciones, la inversión y la tributación, puede aportar importantes beneficios para las partes interesadas en el desarrollo económico al mejorar las condiciones para que los asociados del sector privado inviertan y decidan asumir riesgos. Puede ser útil también como instrumento para corregir desequilibrios socioeconómicos profundamente asentados, mejorar las condiciones de los trabajadores pobres y generar empleo, como demuestra el caso de Medellín (véase el anexo II, recuadro 9).

63. Es importante señalar varios principios fundamentales en lo que se refiere al apoyo a una gobernanza local eficaz. El gobierno local debe rendir cuentas a la población de la ciudad, por lo que habría que dar voz a distintas partes interesadas (entre ellos, el sector privado, las universidades, los sindicatos y el sector informal). Debe haber claridad en la delegación de autoridad: hay que dejar bien sentada la división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, y cada uno de ellos ha de estar facultado para llevar a cabo sus responsabilidades. El ámbito espacial bajo el control de cada instancia debe ser el adecuado. Las autoridades responsables del conjunto de la ciudad han de formular políticas y gestionar los bienes públicos correspondientes a toda el área urbana y los servicios locales han de ser suministrados a un nivel más descentralizado. Es necesario desarrollar la capacidad y los conocimientos especializados en todos los niveles, incluidas las funciones de desarrollo económico del gobierno local, el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y evaluación de los programas gubernamentales y la mejora de la transparencia por medio de medidas tales como el gobierno electrónico. El desarrollo económico es un objetivo intersectorial del gobierno local y precisa de la colaboración de las distintas esferas funcionales mencionadas. Es importante que en la estructura de gobierno local se refleje este reto y se armonicen las funciones a fin de prestar apoyo a la estrategia de desarrollo económico, una de las prioridades municipales de máximo nivel. La capacidad de trabajar con el sector privado, las instituciones educativas y los asociados para el desarrollo de la

comunidad en la formulación de estrategias de desarrollo económico local requiere una cultura que favorezca las empresas y las asociaciones.

64. Aunque también el contexto normativo nacional ejerce influencia, es en las ciudades donde los trabajadores informales urbanos viven y encuentran sus medios de subsistencia, que están vinculados estrechamente con los procesos, las políticas y los procedimientos que la ciudad establece para impulsar sus distintas (y a menudo desconectadas) agendas. Los trabajadores del sector informal de las zonas urbanas son vulnerables a políticas municipales que los discriminan y permiten que sufran el acoso de los funcionarios locales. A fin de facilitar la mejora de la productividad y del nivel de vida de los trabajadores informales, el marco regulador local y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben reconocer la contribución de esos trabajadores a la economía local.

IV. Agentes clave para la acción: instituciones propicias

65. Pese a que este documento de políticas se centra en las economías del ámbito urbano, reconocemos que son complejas y requieren la acción de diferentes agentes en los niveles global, regional y local. En esta sección se esbozan los papeles y funciones de varios agentes principales: los gobiernos, las organizaciones globales internacionales y multinacionales, la sociedad civil y los sectores privado e informal. Nuestra selección de agentes se ha fundamentado en su esfera de influencia, que va desde el establecimiento de normas y estándares globales hasta la capacidad de decidir en qué casos los comerciantes callejeros pueden realizar sus actividades o no, y en el tipo de influencia que ejercen en la economía. Cualquier marco de políticas económicas urbanas debe tener en cuenta a todos los agentes económicos. Sostenemos que un buen marco económico equilibra las necesidades de todos los agentes valiéndose de medios que fortalezcan las economías, mejoren los medios de subsistencia y generen empleos.

A. Agentes e instituciones clave

66. En general, los gobiernos nacionales son esenciales para fijar los marcos legislativo y normativo para el desarrollo económico. Su papel en la gestión del entorno macroeconómico y fiscal y del marco normativo, la definición de políticas intergubernamentales y descentralizadoras y la formulación del marco de políticas para los sectores, las empresas y la industria, hace de ellos agentes importantes e influyentes en las economías urbanas. Unas reformas macroeconómicas que estén bien concebidas y se apliquen eficazmente pueden alterar drásticamente el rumbo y el ritmo del desarrollo económico urbano (véase el anexo II, recuadro 2). Los gobiernos nacionales tienen una perspectiva amplia y estratégica, que no contempla los pormenores de los intereses y oportunidades locales, por lo que pueden centrarse en lo general, en vez de lo particular.

67. Los gobiernos locales se encuentran en el nivel de representación y rendición de cuentas del gobierno más cercano a los ciudadanos. A diferencia de los gobiernos nacionales, actúan en el ámbito local y se ocupan de crear un entorno en que las empresas puedan prosperar. También son responsables de regular el desarrollo y el uso de la tierra y de conceder licencias al respecto:

- Los gobiernos municipales se encargan de la infraestructura física a nivel de la comunidad, necesaria para la actividad de las empresas y los mercados de trabajo;
- Los gobiernos locales son también las instancias más adecuadas para reunir a las partes interesadas en la economía local (las cámaras de comercio, las pequeñas y medianas empresas, las instituciones educativas, los sindicatos y las organizaciones relacionadas con la industria);
- Constituyen el entorno en el que las personas pueden encontrarse cara a cara para crear asociaciones, encontrar sinergias en apoyo mutuo y formular estrategias para su comunidad;
- Los gobiernos locales adoptan decisiones estratégicas sobre el uso de la tierra y la configuración urbana, el transporte, los servicios de agua y saneamiento, etc.

68. Estas decisiones tienen un efecto directo en la competitividad del entorno empresarial local. Si una municipalidad participa activamente en la estrategia de desarrollo económico junto con las partes interesadas, está en mejores condiciones de determinar las consecuencias que las alternativas pueden tener en la economía local y también puede modificar la configuración de la ciudad de manera que refuerce el desarrollo económico mediante una estrategia de inversión en infraestructura y la reglamentación del uso de la tierra. Por ejemplo, las inversiones en servicios de tránsito de gran capacidad en previsión del desarrollo contribuirán a que las ciudades sean más compactas y sostenibles y a que estén en mejores condiciones de desplazar de manera eficaz a las personas que componen su fuerza de trabajo y de competir en la economía global. Sin embargo, los grandes proyectos de desarrollo de infraestructuras, entre ellos los sistemas de transporte, pueden destruir los lugares donde los trabajadores del sector informal desarrollan sus actividades sin aportar necesariamente un beneficio para los trabajadores informales ni para sus medios de subsistencia. Para desempeñar sus funciones eficazmente, los gobiernos locales han de contar con mandatos legislativos claros que definan sus funciones y especifiquen sus facultades presupuestarias y capacidad. A fin de lograr una descentralización eficaz de la responsabilidad por el desarrollo económico, las instancias superiores del gobierno deben establecer marcos jurídicos que proporcionen a los gobiernos locales mandatos claros y recursos para la ejecución de sus funciones; a su vez, los gobiernos locales deben poner en marcha procesos para que todas las partes interesadas estén involucradas en la formulación de políticas de ámbito local y en los procesos de establecimiento de normas.

69. Ningún gobierno está en condiciones de alcanzar los objetivos de desarrollo económico sin la participación del sector privado y los asociados institucionales. Los asociados del sector privado se sirven de la creatividad y la innovación, del capital y de la mano de obra para crear riqueza, repartiéndola en el proceso. La elaboración de una visión de futuro común, la prestación de apoyo de infraestructura y la presencia de una fuerza de trabajo educada pueden conducir a que el sector privado decida realizar inversiones que generen empleo. Las posibles repercusiones de esa estrategia quedan limitadas si no se moviliza el capital privado y la innovación.

- El sector inmobiliario también debe participar en la construcción de la ciudad y responderá a una visión de futuro bien articulada de su forma construida,

creando empleo y permitiendo el uso de los espacios abiertos para los medios de subsistencia del sector informal;

- El sector privado invertirá allí donde pueda ver un posible rendimiento de la inversión y un entorno normativo razonable. Como corolario, las actividades del sector privado, si se rigen por los principios y normas relativos al comercio ético, la fuerza del trabajo y la sostenibilidad ambiental, generan empleos decentes y contribuyen al desarrollo económico equitativo.

70. La economía informal representa una parte importante del sector privado en muchos países, a menudo mayor que la de las empresas del sector privado, y, como tal, supone tanto una gran oportunidad como un reto para las partes interesadas en el desarrollo económico. Con frecuencia, los operadores y trabajadores del sector informal tienen que realizar grandes esfuerzos para mantener a sus familias, que viven y trabajan en circunstancias desfavorables; sin embargo, cuando se organizan y reciben apoyo a lo largo del tiempo, tienen el potencial de aumentar la productividad y mejorar drásticamente su nivel de vida. Si bien algunos trabajadores del sector informal se están sumando a las filas de los sindicatos del sector formal, son más los trabajadores informales que se están agrupando en sus propios sindicatos, cooperativas y asociaciones, organizaciones que son también partes interesadas fundamentales. Es esencial que se preste apoyo y se tenga en cuenta a la fuerza laboral informal y sus medios de subsistencia en el desarrollo económico urbano dada su importancia como productores de bienes y servicios y por el hecho de que están conformando una importante voz política en los contextos local y global.

71. En muchos países, los sindicatos han desempeñado un papel importante en la mejora de las condiciones de trabajo y la remuneración en muchas industrias; sin embargo, en los países en desarrollo, donde por lo menos la mitad de la fuerza de trabajo pertenece al sector informal, su influencia es limitada. Aun así, los sindicatos son una importante parte interesada en el desarrollo económico y pueden contribuir al desarrollo de estrategias.

72. Instituciones educativas y de capacitación: las economías dependen de la disponibilidad de mano de obra, tanto calificada como no calificada. Ahora bien, para aumentar la productividad mediante la innovación y la tecnología se requiere mano de obra calificada. Las instituciones educativas postsecundarias generan el talento y las investigaciones necesarias para prestar apoyo a los procesos de innovación permanente en empresas nuevas y consolidadas. Aunque las universidades de investigación que se centran en apoyar las aspiraciones empresariales de sus alumnos pueden contribuir al desarrollo de una economía urbana sumamente innovadora³¹, los jóvenes no pueden beneficiarse de las oportunidades que ofrece la enseñanza superior si carecen de escolarización primaria y secundaria básica.

- La capacidad en materia de educación debe ser la piedra angular de la estrategia de desarrollo económico urbano.

³¹ University of Waterloo Economic Impact Study, 2013, https://uwaterloo.ca/about/sites/ca.about/files/uploads/files/c003711_economic_impact_report_lr_v2.0_final-s.pdf.

- Las instituciones educativas deben considerarse a sí mismas como agentes que contribuyen al proceso de desarrollo económico local y benefician a las partes interesadas en él.

73. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) están presentes en todos los países, tanto en desarrollo como desarrollados. Suelen disponer de conocimientos especializados concretos con los que pueden contribuir a la estrategia de desarrollo económico y pueden ser una fuente de capital de inversión y de innovación en ámbitos como el empleo urbano, la pobreza, el medio ambiente y los derechos humanos.

- Entre los problemas se encuentran la falta de coordinación o de integración de las ONG en la estrategia de desarrollo económico local y la pérdida de la oportunidad de que contribuyan a que se aprovechen los activos y la inversión o a la aplicación de la estrategia.
- Recomendación: las ONG deberían dar apoyo a la estrategia de desarrollo económico local y a las iniciativas locales a ese respecto.

74. El papel de las organizaciones internacionales es mucho mayor en los países en desarrollo que en el Norte Global, donde su intervención es básicamente de carácter normativo y de supervisión (entre otros, a través de acuerdos comerciales o en lo relativo al cambio climático). En el Sur Global, las organizaciones internacionales desempeñan un papel decisivo en la formulación de políticas y la financiación a nivel nacional, en los programas de desarrollo económico y en las decisiones de inversión en proyectos (por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Hábitat III o las normas de la Organización Internacional del Trabajo).

- El éxito o el fracaso de los procesos internacionales destinados a alcanzar un consenso sobre los desafíos globales, así como el contenido de los compromisos internacionales, pueden tener efectos sobre las economías locales.
- Las repercusiones locales de los programas internacionales pueden influir positiva o negativamente en los esfuerzos de desarrollo económico, la inversión, el empleo, los ingresos y la calidad de vida.
- Recomendación: debería tenerse en cuenta el impacto que los procesos internacionales pueden tener a nivel local y la necesidad de contribuir a aplicar las normas internacionales y a mitigar los posibles resultados adversos.

75. Las grandes empresas multinacionales son las empresas dominantes en muchas jurisdicciones, en particular en las economías ricas en recursos. Al ser la fuente principal de empleo formal, infraestructura e ingresos en las ciudades más pequeñas y las comunidades rurales, su efecto sobre la economía local puede ser desproporcionado. Los gobiernos que desarrollan las competencias para gestionar las relaciones comerciales con las grandes empresas multinacionales están en mejores condiciones de mitigar las repercusiones que estas tienen en las comunidades y de obtener el máximo provecho de los beneficios.

- Las grandes empresas tienen la responsabilidad de maximizar los beneficios que sus actividades tienen sobre el desarrollo en la economía local.

- Apoyar el desarrollo de la cadena de suministro local en condiciones justas puede ayudar a fortalecer las grandes empresas, las unidades y trabajadores vinculados a ellas y la economía local.
- Al proporcionar una perspectiva global e información de calidad sobre los mercados, las grandes empresas pueden prestar asistencia a la estrategia económica local en su búsqueda de nuevas oportunidades para la economía urbana.

B. Agentes económicos urbanos

76. El cuadro 5 (anexo I) que figura a continuación proporciona un panorama de los principales agentes e instituciones económicos urbanos y del papel que desempeñan en distintos segmentos del proceso económico. Hemos definido seis esferas principales (el marco legislativo, el entorno empresarial, la logística comercial, la infraestructura y los servicios, el acceso a la financiación y el capital humano) que abarcan el entorno económico amplio en el que operan las ciudades. El cuadro muestra la importancia de los gobiernos nacionales y locales en todos los segmentos del proceso económico. Las instituciones bilaterales y multilaterales, que adoptan acuerdos comerciales y normativos que regulan el comercio internacional, también desempeñan un papel importante en las economías urbanas. Por ejemplo, los acuerdos de libre comercio son importantes porque pueden proporcionar a las ciudades una ventaja competitiva sobre los proveedores. Los agentes internacionales también son importantes proveedores de conocimientos y servicios en todos los ámbitos de la economía, desde el entorno empresarial hasta el desarrollo del capital humano. Aunque el sector privado no es un agente clave en el establecimiento del marco legislativo económico, sigue teniendo una opinión influyente debido al papel que desempeña en todos los demás aspectos de la economía. La economía informal, pese a ser débil desde el punto de vista político, tiene una importante función al proporcionar bienes y servicios valiosos a la economía urbana y la comunidad.

C. Procesos institucionales propicios

77. Una tarea, a la vez que desafío, fundamental de los gobiernos locales es equilibrar los intereses contrapuestos de los distintos agentes e instituciones y facilitar un proceso sostenido de desarrollo participativo. En el día a día de la vida urbana, los distintos agentes compiten por el espacio, los servicios, los contratos y otros recursos pertenecientes al ámbito público. De hecho, algunos agentes e instituciones disponen de más poder que otros y algunos gobiernos locales actúan en colusión con grupos de interés dominantes. Estas realidades se reflejan en las tensiones o dilemas a las que se enfrenta el gobierno local en materia de políticas, entre otras: fomentar los intereses privados, frente a promover el bien público; incentivar el comportamiento de los distintos agentes o, por el contrario, regularlo; realizar subsidios cruzados en apoyo de las comunidades pobres o, a la inversa, actuar teniendo en cuenta la competitividad en relación con los costos; promover programas de apoyo universal o limitarse a los programas selectivos dirigidos a grupos específicos; fijar como objetivo las zonas necesitadas o las zonas con potencial. Es muy importante ser consciente de la existencia de esas tensiones normativas y de quiénes salen ganando o perdiendo con cada decisión en material de políticas.

78. Por lo tanto, es fundamental promover un sistema de gobernanza urbana justo e inclusivo. Para ello hay que involucrar a todas las partes interesadas y promover un proceso inclusivo de formulación de políticas y de establecimiento de normas en el que estén representadas todas las partes interesadas pertinentes. Para que los trabajadores pobres puedan mejorar sus medios de subsistencia, las organizaciones de trabajadores pobres tienen que participar eficazmente en todas las etapas del proceso normativo, por ejemplo, determinando qué modificaciones habría que introducir en los borradores de leyes concretas, ordenanzas municipales, reglamentaciones y normas y solicitándolas, y vigilando la aplicación de esas leyes, ordenanzas, reglamentaciones y normas. Sin embargo, los pobres del medio urbano se encuentran a menudo en inferioridad de condiciones a la hora de expresar sus necesidades y exigencias y de ser escuchados por el gobierno local. En algunas ciudades, como Accra, Bangkok y Lima, se han creado plataformas especiales de participación y negociación entre las organizaciones de trabajadores pobres de las zonas urbanas y las autoridades del gobierno local pertinentes (véase el anexo II, recuadro 7). En otras ciudades se han producido diálogos de mayor duración, todavía en curso, entre los trabajadores del sector informal y la ciudad, en concreto, entre vendedores callejeros y la municipalidad de Durban (Sudáfrica) y entre los recolectores de desechos y la municipalidad de Bogotá (véase el anexo II, recuadros 10 y 11).

V. Formulación, implementación y seguimiento de las políticas

79. Este documento de política ha presentado una agenda amplia y compleja de desarrollo económico urbano impulsado por el empleo, que incluye una declaración de visión y un conjunto de principios normativos (secc. I); una serie de problemas para el desarrollo económico urbano (secc. II); un marco para dar prioridad a los problemas que es necesario abordar y la manera para hacerlo (secc. III); y los principales agentes y procesos institucionales que deberían participar (secc. IV).

80. Los objetivos (y los desafíos) de política son muy claros. En esta sección se establece un diseño de políticas en respuesta a los problemas y las prioridades a los que se enfrentan las ciudades y sus interesados para apoyar el desarrollo económico urbano. La escala del desafío es enorme, pero numerosos ejemplos ilustran las posibilidades de éxito (véanse los recuadros del anexo II). La extrema diversidad de las ciudades, sus economías y los retos a los que se enfrentan hacen difícil alcanzar una solución marcadamente prescriptiva. En cambio, este documento sugiere que es necesario encomendar un mandato claro para el desarrollo económico urbano a las partes interesadas de las zonas urbanas, especialmente a los gobiernos locales democráticamente responsables. En las secciones siguientes se describen los requisitos de proceso para una estrategia eficaz de desarrollo, aplicación y supervisión.

A. Proceso de formulación de políticas

81. Para tener éxito en el desarrollo económico urbano, las ciudades deben abordar dos series de condiciones. La primera consiste en las condiciones subyacentes que apoyan la capacidad física de la ciudad para el desarrollo económico. Estas incluyen la infraestructura necesaria para el desarrollo económico, los medios para financiar esta infraestructura y la capacidad de planificación espacial y de uso de la tierra a fin de determinar su estructura y secuencia de desarrollo. La aspiración es lograr una ciudad compacta y con apoyo del sistema de tránsito, que cuente con servicios fiables de energía, agua, saneamiento y telecomunicaciones, entornos normativos e instituciones de mercado eficientes y transparentes, incluidos mercados de tierras que funcionen eficazmente para todos. Estas condiciones subyacentes se examinan en detalle en los documentos de política 5, 6 y 9 y, por lo tanto, no se brindan más detalles en este documento pero su importancia para el desarrollo económico urbano es insoslayable.

82. La segunda son las condiciones subyacentes que hacen posible el proceso de desarrollo. La facilitación del desarrollo económico es una función fundamental para el gobierno local porque tiene el potencial de impulsar el apoyo a la estrategia de desarrollo económico sostenible. Requiere el liderazgo gubernamental del alcalde, el consejo y el personal para procurar la participación de sus interesados (las empresas formales e informales, así como la sociedad civil, incluidas las instituciones de enseñanza superior, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales), en un diálogo para configurar una visión colectiva del futuro de la ciudad y su economía. Este diálogo proporciona información valiosa para la elaboración de la estrategia. Munidos de una buena investigación económica, los planificadores y encargados de adoptar decisiones a nivel local logran comprender sus sectores comercializables en los mercados regionales e internacionales, determinar medidas concretas que pueden mejorar su competitividad (investigación universitaria, tecnología, conocimientos avanzados, establecimiento de redes locales entre empresas, conexiones externas) y captar nuevas oportunidades en la economía mundial. Puede determinar los servicios concretos de apoyo a las empresas que se necesitan y las iniciativas locales que pueden ayudar a una comunidad a competir más eficazmente para obtener inversiones locales y externas y promover el empleo.

83. Como se indicó anteriormente, no estamos a favor de un enfoque único aplicable al desarrollo económico impulsado por el empleo. Asimismo, no estamos a favor de un diseño normativo y un proceso de planificación verticales y tecnocráticos. Las soluciones de política deben adaptarse para ajustarse a las particularidades económicas, sociales e institucionales de las distintas ciudades; regirse por las consultas con todos los interesados pertinentes; y nutrirse del conocimiento de la realidad sobre el terreno. Recomendamos, entonces, un proceso de formulación de políticas que implica: a) el diálogo intencional con los principales interesados para determinar las oportunidades económicas, incluidas las industrias o los subsectores con potencial de crecimiento o una concentración de trabajadores pobres, y negociar soluciones conjuntas a los problemas, incluidas las referidas a intereses contrapuestos; y b) el sondeo de industrias o subsectores clave en la ciudad para determinar las oportunidades y las limitaciones a las que se enfrentan las empresas de distintos tamaños, en especial las pequeñas y medianas empresas y las empresas del sector informal, dentro de cada industria o subsector.

84. El diálogo intencional con interesados clave para la adopción de políticas urbanas debe incluir a las partes interesadas pertinentes de cada circunscripción amplia: el Gobierno, el sector empresarial privado, la economía informal y la sociedad civil. Los diálogos deberían ser permanentes e incluir conversaciones para compartir información, con especial hincapié en las oportunidades económicas y la innovación; consultas para comprender las distintas limitaciones y oportunidades que enfrentan los diferentes interesados; y negociaciones para llegar a un acuerdo sobre las soluciones normativas adecuadas, incluida la asignación y utilización de los espacios, los recursos y los servicios públicos.

85. Otro tipo de diálogo, que nutriría a los demás, debería consistir en sondear las industrias o los subsectores fundamentales con el fin de detectar las oportunidades y limitaciones a las que se enfrentan (véase el anexo II, recuadro 12 sobre el sondeo de subsectores). El propósito de estos diálogos intencionales y del sondeo de las industrias o los subsectores fundamentales es determinar las oportunidades y limitaciones del desarrollo económico urbano; impulsar el entendimiento y el consenso entre los diferentes agentes económicos urbanos; y, en el proceso, establecer las acciones y soluciones de política más adecuadas y aceptables.

B. Marco de aplicación

86. El desarrollo económico urbano es principalmente un proceso social en el que los agentes económicos forjan un entendimiento común de la situación actual y una visión posible sobre la base de sus prioridades y aprovechan el incremento del capital humano, financiero y físico para aumentar gradualmente la productividad y mejorar los medios de vida. No cabe duda de que en algunos contextos el desarrollo económico tiene necesidades sumamente técnicas que exigen una gran inversión de capital. Sin embargo, el proceso de determinar cuáles son las necesidades y cómo movilizar los recursos necesarios no tiene carácter técnico. Ya sea que los agentes estén en una ciudad que se encuentra en el pináculo de la economía de innovación o se centren en mejorar el nivel de vida de los trabajadores de un gran asentamiento informal, el proceso de determinar las próximas medidas en la evolución de la economía local y los mecanismos para aplicar la estrategia es producto del diálogo y el liderazgo basado en la colaboración.

87. ¿Qué puede decirse acerca del marco para el desarrollo económico local, que tiene posibilidades de aplicación amplia, habida cuenta de la extrema diversidad en la tipología y el contexto de las ciudades? Varias características clave se constatan en la literatura³² y en casos prometedores (véanse los recuadros en el anexo II).

Colaboración con los interesados en el desarrollo económico urbano para el desarrollo de estrategias

88. La participación significativa de los interesados económicos (el sector privado, las instituciones educativas, las organizaciones comunitarias, los centros de estudio y los sindicatos) ayuda a que los municipios reúnan información, ideas y aspiraciones para conformar la estrategia. Lo que es más importante, la participación de los interesados ayuda a elaborar una estrategia clara y coherente,

³² Ciudades competitivas para empleos y crecimiento: qué, quién y cómo. 2015, Grupo Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/competitive-cities-a-local-solution-to-a-global-lack-of-growth-and-jobs>.

capaz de movilizar a los asociados y canalizar la inversión de su tiempo y recursos en apoyo de los objetivos de la comunidad. La estrategia de desarrollo económico es producto del diálogo y la colaboración entre los interesados. La estrategia de desarrollo económico urbano también debería ayudar a posicionar a la ciudad para captar nuevas oportunidades a medida que surjan, forjar relaciones con colaboradores e inversores externos y alentar a las empresas a desarrollar los mercados externos.

Realización de investigaciones y análisis

89. Una ciudad existe en un contexto histórico, geográfico, ambiental y económico. Es importante comprender la ciudad, su contexto y los procesos de desarrollo que le han dado forma. El análisis de los datos y la investigación externa pueden informar una estrategia inspiradora y creíble. No obstante, reconociendo que la información es siempre imperfecta, el diálogo con los interesados de la comunidad y su economía puede ayudar a colmar las lagunas y confirmar las conclusiones. Los procesos de sondeo sectorial examinados anteriormente pueden ayudar a los interesados detectar lagunas y oportunidades y dar prioridad a las medidas posibles.

Dedicación de los recursos humanos, financieros y materiales a la estrategia de desarrollo económico urbano

90. El desarrollo económico es una actividad intersectorial que requiere la participación de la organización en su conjunto y la armonización de las políticas y la cultura institucional. La estructura y la cultura institucionales deben reflejar la urgencia con que la ciudad considera los imperativos del desarrollo económico. Una ambiciosa estrategia de desarrollo económico puede verse socavada por un entorno normativo contradictorio, irracional o malicioso. Esto no quiere decir que no se necesiten normas razonables. Una aplicación sensata, coherente, equitativa, previsible y eficiente de las políticas y la reglamentación en apoyo de la sostenibilidad del medio ambiente, la salud y la seguridad, y otros objetivos de política pública que reflejen las expectativas de la comunidad apoyarán la aplicación de una estrategia de desarrollo económico sólido. El desarrollo de la capacidad en el gobierno local mediante la creación de una administración pública profesional y capaz puede promover el desarrollo económico. El establecimiento de una oficina oficial de desarrollo económico en el gobierno municipal que rinda cuentas al Oficial Administrativo Jefe o el Director Municipal pueden brindar ayuda a los recursos institucionales para los objetivos de desarrollo económico urbano.

Apoyo y promoción del espíritu empresarial en la economía estructurada y no estructurada

91. Los empresarios son agentes que asumen riesgos e incorporan innovaciones y ayudan a configurar el futuro de la economía. Sin embargo, por definición, las posibilidades de fracaso son altas. A menudo los fundadores de empresas no tienen los conocimientos o aptitudes para desarrollar sus empresas más allá de las etapas de formación. El acceso a servicios de asesoramiento y tutoría, los grupos de apoyo entre pares y las redes de apoyo pueden mejorar drásticamente las tasas de éxito y ayudarlos en su crecimiento. El apoyo municipal explícito para los empresarios de la economía estructurada y no estructurada puede reforzar una comunidad y ayudar a crear puestos de trabajo.

Fomento del apoyo de los niveles gubernamentales superiores y las organizaciones internacionales

92. Los niveles gubernamentales superiores y las organizaciones internacionales tienen acceso a más recursos y redes que pueden apoyar el desarrollo económico urbano. Son responsables de la infraestructura regional estratégica que es fundamental para la conexión de las economías urbanas a las ciudades y los mercados de la red. También es importante lograr la participación de esos gobiernos con el fin de que la estrategia local pueda servir de base para las decisiones de inversión nacionales.

Creación de capital humano y social en la comunidad

93. El desarrollo económico depende de muchas cosas, pero ante todo es un producto del ingenio y la determinación humanos. La capacidad de la comunidad para apoyar la educación y el desarrollo de sus ciudadanos es un requisito previo para el proceso de desarrollo. La estrategia de desarrollo económico debe movilizar la educación, la innovación y la capacidad empresarial en todo el espectro educativo de la enseñanza primaria a los niveles avanzados.

C. Indicadores de éxito de la aplicación, la supervisión y la evaluación

94. La aplicación de la estrategia afecta a una amplia gama de aspectos sociales, económicos y físicos de la ciudad. Inicialmente, se trata de un proceso político y social. Las decisiones en torno a las asignaciones de recursos y los presupuestos se realizan en el curso de múltiples etapas a lo largo de un tiempo considerable. Los equipos se reúnen y movilizan. Los interesados participan. En esta etapa formativa, apenas se dispone de pruebas físicas o estadísticas para demostrar que está en marcha la aplicación de la estrategia. A medida que los proyectos avanzan en el proceso de planificación, se adoptan las decisiones en última instancia para poner en funcionamiento iniciativas complejas. En el caso de grandes proyectos de infraestructura, la etapa de planificación puede llevar entre 5 y 10 años. En los proyectos de infraestructura que caracterizan el desarrollo urbano, no es raro que los procesos de planificación insuman de 12 a 36 meses. La construcción de proyectos urbanos de gran porte puede insumir entre 24 y 48 meses. Por consiguiente, las pruebas físicas y estadísticas de la aplicación de la estrategia pueden tener un retraso de cinco años o más.

95. En el curso del tiempo es importante supervisar tres tipos de indicadores: estructurales, socioeconómicos y de procedimiento. Los indicadores de procedimiento incluyen los acontecimientos, como la formulación y publicación de una estrategia de desarrollo económico urbano o un plan de desarrollo espacial, la reorganización de las divisiones municipales para apoyar el desarrollo económico, la publicación de legislación o reglamentos, o la puesta en marcha de un programa de apoyo a un aspecto específico de la estrategia. Los indicadores estructurales miden el cambio gradual entre industrias y ocupaciones. Los resultados socioeconómicos miden el bienestar de los ciudadanos en su conjunto. Los indicadores específicos pueden incluir la educación, los ingresos personales, la

vivienda y las medidas de estabilidad familiar, así como indicadores cualitativos como el bienestar personal y comunitario y las actitudes sobre el futuro³³.

VI. Conclusión

96. En conclusión, la Unidad de Políticas 7 quisiera abogar enérgicamente por cuatro recomendaciones principales:

a) En primer lugar, el desarrollo económico urbano debería considerarse como una responsabilidad intrínseca de los gobiernos nacionales y locales. Como se afirma en el informe, cada nivel de gobierno desempeña un papel complementario pero diferente en el logro del crecimiento urbano sostenible y sostenido. Por lo tanto, es importante que los gobiernos nacionales y los organismos internacionales colaboren con los gobiernos locales y apoyen las medidas que adopten para fortalecer la economía local;

b) En segundo lugar, quisiéramos recalcar la necesidad de reconocer y apoyar a los trabajadores pobres del sector no estructurado como agentes legítimos del proceso de desarrollo económico;

c) En tercer lugar, es fundamental ayudar a las ciudades a abordar las condiciones subyacentes del desarrollo económico urbano. Estas incluyen la infraestructura necesaria para el desarrollo económico, los medios para financiar esa infraestructura y la capacidad de planificación del uso del espacio y la tierra para determinar su estructura y secuencia de desarrollo. Es necesario aspirar a una ciudad compacta, que funcione con apoyo del tránsito, cuente con servicios adecuados y fiables de energía, agua, saneamiento y telecomunicaciones, y tenga entornos normativos e instituciones de mercado eficientes y transparentes, incluidos mercados de tierras que funcionen eficazmente para todos. Quisiéramos reconocer la importancia de lograr un formato urbano compacto y apoyado por el tránsito a fin de apoyar el desarrollo económico, la sostenibilidad y la cohesión social. Las ciudades que no puedan brindar las condiciones subyacentes para apoyar el desarrollo económico tendrán dificultades para prosperar.

d) En cuarto lugar, la comunidad mundial también debe apoyar las condiciones propicias para el desarrollo económico urbano guiado por el empleo. Deseamos destacar la necesidad de apoyar la capacidad de los gobiernos locales para ejecutar regímenes fiscales adecuados y basados en el valor y otras estrategias de financiación destinadas a financiar la infraestructura y los servicios locales en apoyo del desarrollo económico.

e) Por último, en lo que respecta al camino a seguir, quisiéramos subrayar el proceso de diseño y aplicación de políticas que se describe en la sección V de la siguiente manera:

i) Colaboración con los principales interesados en el desarrollo económico urbano (los gobiernos, las empresas del sector privado, el sector no estructurado, las instituciones educativas y la sociedad civil) en las plataformas de intercambio de información, consulta y negociación, a fin de

³³ <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/14/monitoring-and-evaluation-for-better-development-results>.

elaborar una estrategia de desarrollo económico capaz de movilizar la acción de los interesados;

- ii) Realización de investigaciones y análisis para conformar el proceso de formulación de políticas, incluido el relevamiento de los subsectores e industrias para determinar las oportunidades y los obstáculos;
- iii) Apoyo y promoción del espíritu empresarial en la economía estructurada y no estructurada;
- iv) Dedicación de los recursos humanos, financieros y materiales a la estrategia de desarrollo económico urbano;
- v) Fomento del apoyo de los niveles gubernamentales superiores y las organizaciones internacionales;
- vi) Creación de capital humano y social en la comunidad.

Anexo I

Cuadros

Cuadro 1
Tasas de desempleo (2007-2018)

Región	Tasa (porcentaje)											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mundo	5,5	5,6	6,2	6,1	6,0	6,0	6,0	6,1	6,1	6,1	6,1	6,0
Economías desarrolladas y Unión Europea	5,8	6,1	8,4	8,8	8,4	8,6	8,6	8,6	8,4	8,2	8,0	7,9
Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la Unión Europea) y Comunidad de Estados Independientes	8,2	8,1	9,9	9,2	8,5	8,0	8,2	8,3	8,2	8,2	8,2	8,1
Asia Oriental	3,8	4,3	4,4	4,2	4,3	4,4	4,5	4,7	4,8	4,9	4,9	5,0
Asia Sudoriental y el Pacífico	5,5	5,2	5,1	4,7	4,4	4,1	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4
Asia Meridional	4,1	4,1	4,2	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1
América Latina y el Caribe	6,9	6,5	7,5	7,3	6,7	6,6	6,5	6,5	6,5	6,5	6,4	6,4
Oriente Medio	10,2	10,1	10,3	11,1	10,8	10,9	10,9	11	10,9	10,8	10,8	10,7
África Septentrional	11,1	10,5	10,6	10,4	11,8	12,1	12,2	12,2	12,1	12,1	12,1	12,0
África Subsahariana	7,5	7,7	7,7	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,5	7,5	7,5	7,5

Fuente: Informe de la OIT de 2014 sobre Tendencias Mundiales del Empleo (cuadro 1, pág. 1).

Nota: Los datos de 2013 son estimaciones preliminares; los datos de 2014-2018 son proyecciones; los límites superior e inferior del intervalo de confianza figuran en las cifras del anexo 3. Fuente: OIT, Modelos Económicos de Tendencias, octubre de 2013; véase también la fuente del cuadro A2 y el anexo 5.

Cuadro 2
Trabajadores pobres (2 dólares por día), mundo en desarrollo y regiones (2000-2018)

Ambos sexos	Número de personas (en millones)						Proporción en el empleo total (porcentaje)					
	2000	2007	2011	2012	2013	2018	2000	2007	2011	2012	2013	2018
Mundo	1 199,2	989,5	878,1	851,0	839,0	736,2	45,9	33,7	28,7	27,4	26,7	22,0
Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la Unión Europea) y Comunidad de Estados Independientes	17,9	8,1	6,7	6,4	6,0	4,7	12,3	5,1	4,1	3,9	3,6	2,8
Asia Oriental	412,9	224,1	144,6	123,5	111,6	52,4	55,1	28,0	17,7	15,0	13,5	6,2
Asia Sudoriental y el Pacífico	150,9	114,8	98,9	94,8	93,9	75,9	62,3	41,9	33,3	31,3	30,5	23,0
Asia Meridional	399,4	414,6	392,8	389,0	387,8	359,8	78,5	69,9	64,1	62,9	61,5	52,2
América Latina y el Caribe	33,4	22,6	19,1	18,9	18,5	15,9	16,0	9,1	7,2	6,9	6,7	5,3
Oriente Medio	3,8	4,9	4,9	5,0	5,0	4,9	9,3	8,7	7,6	7,5	7,4	6,4
África Septentrional	10,6	9,2	8,9	8,8	8,8	8,6	23,8	16,7	14,9	14,6	14,2	12,6
África Subsahariana	170,3	191,1	202,2	204,6	207,4	214,0	75,4	68,9	65,0	63,8	62,8	55,6

Fuente: Informe de la OIT de 2014 sobre Tendencias Mundiales del Empleo (cuadro A14b).

Nota: Los datos de 2012-2018 son proyecciones. Debido al redondeo de las cifras, es posible que los totales arrojen cifras diferentes. *Fuente:* OIT, Modelos Económicos de Tendencias, octubre de 2013; véase también la fuente del cuadro A2.

Cuadro 3
Empleo informal como porcentaje del empleo no agrícola (2004-2010)

Asia meridional: 82%	Intervalo: del 62% en Sri Lanka al 84% en la India
África Subsahariana: 66%	Intervalo: del 33% en Sudáfrica al 52% en Zimbabwe al 82% en Malí
Asia Oriental y Sudoriental: 65%	Intervalo: del 42% en Tailandia al 73% en Indonesia
América Latina: 51%	Intervalo: del 40% en el Uruguay al 75% en el Estado Plurinacional de Bolivia
Oriente Medio y África Septentrional: 45%	Rango: del 31% en Turquía a 57% en la Ribera Occidental y Gaza

Fuente: Vanek et al. 2014, disponible también en <http://wiego.org/informal-economy/statistical-picture>.

Cuadro 4

Inversión, necesidades y carencias de inversión actuales y participación del sector privado en los principales sectores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países en desarrollo (2015-2030)

Sector	Descripción	Inversión actual estimada, año más reciente disponible (miles de millones de dólares EE.UU.)	Total de ingresos por inversiones	Carencia de inversiones	Promedio de la participación del sector privado en la inversión actual (porcentaje)	
		(a)	(b)	(c) = (b)-(a)	Países en desarrollo	Países desarrollados
Energía	Inversión en la generación, transmisión y distribución de electricidad	~260	630-950	370-690	40-50	80-100
Transporte	Inversión en carreteras, aeropuertos, puertos y ferrocarriles	~300	350-770	50-470	30-40	60-80
Telecomunicaciones	Inversión en infraestructura (líneas fijas, móviles e Internet)	~160	230-400	70-240	40-80	60-100
Agua y saneamiento	Suministro de agua y saneamiento para la industria y los hogares	~150	~410	~260	0-20	20-80
Seguridad alimentaria y agricultura	Inversión en la agricultura, investigación, desarrollo rural, redes de seguridad, etc.	~220	~480	~260	~75	~90
Mitigación del cambio climático	Inversión en infraestructura pertinente, generación de energía renovable, investigación y despliegue de tecnologías ecológicas, etc.	170	550-850	380-680	~40	~90
Adaptación al cambio climático	Inversión para hacer frente a los efectos del cambio climático en la agricultura, la infraestructura, la ordenación de los recursos hídricos, las zonas costeras, etc.	~20	80-120	60-100	0-20	0-20
Ecosistemas/biodiversidad	Inversión en la conservación y la salvaguardia de los ecosistemas, la ordenación de los recursos marinos, la silvicultura sostenible, etc.		70-210			
Salud	Inversión en infraestructura, por ejemplo, nuevos hospitales	~70	~210	~140	~20	~40
Educación	Inversión en infraestructura, por ejemplo, nuevas escuelas	~80	~330	~250	~15	0-20

Fuente: UNCTAD, cuadro IV.2.

Cuadro 5
Lista de agentes económicos urbanos

<i>Funciones</i>	<i>Marco legislativo</i>	<i>Entorno empresarial</i>	<i>Logística comercial</i>	<i>Infraestructura y servicios</i>	<i>Acceso a la financiación</i>	<i>Desarrollo del capital humano</i>
Gobiernos nacionales	Departamento de Finanzas – Tesorería Departamento de Comercio e Industria (política comercial e industrial) Departamento de Tierras (política de tierras) Departamento de Medio Ambiente (política ambiental) Departamento de Gobierno Local (relaciones intergubernamentales y régimen de financiación)	Departamento de Justicia (ejecución de derechos y mediación de conflictos) Departamento de Tierras (registro y propiedad de las tierras)	Departamento de Transporte (política de transporte) Autoridades nacionales de puertos, aeropuertos, ferrocarriles y carreteras Departamento de Planificación Autoridades de ingresos nacionales (tasas portuarias, tasas de importación y exportación, etc.)	Departamento de Infraestructura y Planificación (marco de políticas) Departamento de Finanzas (marco de financiación de infraestructuras)	Departamento de Comercio e Industria (préstamos a empresas pequeñas y medianas)	Departamento de Educación, Capacitación y Mano de Obra Departamento de Salud
Gobiernos urbanos	Departamento de Planificación y Desarrollo (reglamentación de comercio municipal y de uso de la tierra)	Departamentos de Desarrollo y Planificación/Regulación (licencias, permisos) Desarrollo Económico (servicios, incentivos, zonas comerciales, incubadoras, etc.)	Departamento de Transporte – redes de carreteras locales, autoridad portuaria	Empresas municipales de agua, electricidad e infraestructura	Departamento de Desarrollo Económico (alianzas con las sociedades de préstamos)	Departamento de Educación, Capacitación y Mano de Obra Departamento de Salud (clínicas locales de atención primaria de la salud, hospitales)
Agentes internacionales/mundiales	Instituciones bilaterales y multinacionales (acuerdos comerciales internacionales y regionales) Naciones Unidas (declaraciones y políticas ambientales) UNCTAD, ONUDI, OMC, OIT, etc.			Grupo Banco Mundial Instituciones bancarias regionales Donantes bilaterales y multinacionales	Organizaciones bilaterales y multinacionales dedicadas a los medios de subsistencia	Donantes bilaterales y multinacionales en los sectores de la salud y los medios de subsistencia

<i>Funciones</i>	<i>Marco legislativo</i>	<i>Entorno empresarial</i>	<i>Logística comercial</i>	<i>Infraestructura y servicios</i>	<i>Acceso a la financiación</i>	<i>Desarrollo del capital humano</i>
Sector privado		Asociaciones empresariales Empresas individuales e industria	Empresas y proveedores de servicios (empresas de despacho y tramitación, etc.) Empresas de exportación-importación Proveedores/productores	Empresas municipales de servicios privatizadas	Bancos (tradicionales) Cooperativas	Hospitales Instituciones de capacitación y educación
Sociedad civil		Asociaciones empresariales sin fines de lucro Grupos de presión		ONG que prestan servicios urbanos	ONG que trabajan en el sector de los medios de subsistencia y el desarrollo empresarial	ONG que trabajan en los sectores de salud y educación Sindicatos
Economía informal y trabajadores del sector		Asociaciones internacionales y regionales Comercio Local y asociaciones empresariales, sindicatos, cooperativas y empresas		Proveedores de servicios locales (agua, recolección de basura, alcantarillado)	Rotación de asociaciones de crédito y ahorro	

Anexo II

Recuadros

Recuadro 1

Ciudades emergentes

A finales del siglo XX y principios del siglo XXI se produjo una rápida aparición de algunas de las principales ciudades y regiones urbanas, como Boston y Silicon Valley, que se especializan en la generación de empresas emergentes que perturban los mercados tradicionales y crean otros nuevos^a. El éxito de estas ciudades se ha traducido en una intensa concentración de innovación, riqueza y empleo de alto valor en los últimos 20 años^b. Sin embargo, la iniciativa de las empresas tecnológicas está alcanzando a todo el mundo. La mayoría de las ciudades emergentes son comunidades que forman parte de grandes conglomerados urbanos como Londres, Berlín y Tel Aviv. Pero las ciudades de tamaño mediano como Austin y la región de Waterloo en el Canadá también tienen éxito. Es importante señalar que esto no es solo un fenómeno del mundo desarrollado. Ciudades como Bangalore, San Pablo, Santiago y Nairobi^c demuestran que las ciudades emergentes pueden ocurrir en los países en desarrollo, donde existen las condiciones ambientales adecuadas.

¿En qué consisten las condiciones? Los factores clave incluyen la concentración de personal creativo, muy motivado y dotado de conocimientos empresariales (ingeniería, diseño y talento empresarial), la mentoría de empresarios avezados y el acceso a capital de riesgo. Pero el motor que impulsa un ecosistema de empresas emergentes consiste en las mentes creativas que crean nuevas empresas. Su aspiración a vivir en las ciudades compactas y dinámicas ha creado un cambio en el capital de riesgo y las empresas tecnológicas emergentes para hacer un mayor énfasis en los centros urbanos diversos y apoyados por el tránsito^d. Por consiguiente, las ciudades emergentes también son ciudades que están reforzando los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel internacional.

Los problemas no son ajenos a las ciudades emergentes. Como ciudades con alta productividad y salarios elevados, sus mercados de vivienda pueden mostrar precios exagerados e inaccesibles para los trabajadores pobres. Pero, como generadoras de un nivel importante de innovación a nivel nacional e internacional y gracias a sus altos niveles de productividad, desempeñan un papel importante en el desarrollo de una economía nacional competitiva.

^a Compass, The Global Start-up Ecosystem Ranking 2015.

^b Florida R., King K. Rise of the Global Start-up City: The Geography of Venture Capital Investment in Cities and Metros across the Globe, Martin Prosperity Institute, 2016.

^c Greg Scruggs. How Nairobi built a thriving tech community, Citiscope, abril de 2015.

^d Florida R. Start-up City: The Urban Shift in Venture Capital and High Technology. Martin Prosperity Institute, 2014.

Recuadro 2

Reformas macroeconómicas y desarrollo económico en las zonas urbanas de China

China es el mayor éxito en la historia contemporánea de la reducción de la pobreza. En 1981 era la quinta economía más pobre del mundo en lo que respecta a la incidencia de la pobreza extrema (Ravalion, 2009). Sin embargo, entre 1981 y 2011, China logró sacar a 753,75 millones de personas de la pobreza extrema, con lo que contribuyó el 79,6% de la reducción mundial de la pobreza durante el mismo período (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNetPPP2005>). Ello fue resultado del crecimiento sostenido de la productividad. Entre 1981 y 2005, su PIB per cápita creció un 8,8% anual y su índice de pobreza se redujo del 84% al 17% (Ravalion, 2009). Su índice de desarrollo humano aumentó de 0,501 en 1990 a 0,724 en 2014.

¿Qué explica este enorme éxito? Aunque no se ha llegado a un acuerdo sobre la respuesta, existe un consenso relativo de que China se benefició de dos grandes transformaciones estructurales a raíz de las reformas macroeconómicas posteriores a 1978 (incluida la política de puertas abiertas): la reasignación de mano de obra de la agricultura al sector no agrícola y del sector estatal al sector privado. Entre 1978 y 2004, la participación de la agricultura en el empleo total pasó del 69% al 32% y la participación del estado estatal en el empleo no agrícola disminuyó del 52% al 13%. Ello dio lugar a un aumento del 800% del empleo en el sector no estatal, de 48,9 millones en 1978 a 446 millones de dólares en 2004, y una multiplicación de 3,6 del crecimiento del empleo no agrícola, de 144 millones de dólares a 513 millones de dólares (Brandt *et al*, 2008). Cuatro factores, a saber, el crecimiento de la productividad en la agricultura, la reasignación de mano de obra de la agricultura de baja productividad al sector no agrícola de mayor productividad, la reducción de las barreras a la reasignación de mano de obra y el crecimiento de la productividad total de los factores en el sector no estatal, contribuyeron al crecimiento acumulado de la productividad laboral, de los cuales el cuarto factor realizó la mayor contribución (40%) (*ibid.*). De hecho, estos cuatro factores se refuerzan mutuamente. El crecimiento de la productividad agrícola se benefició de ambos cambios institucionales (en particular, de la introducción del sistema de responsabilidad de los hogares a finales del decenio de 1970), el aumento de la aplicación de fertilizantes y la absorción de mano de obra por las empresas municipales, que se multiplicaron para atender la creciente demanda nacional e internacional de productos industriales que requiere un uso intensivo de la mano de obra. A su vez, el desarrollo de esas industrias rurales dio lugar a un aumento de la demanda de bienes de capital, impulsando así la industrialización y la urbanización en China (Zhang, 2015).

La apertura desempeñó un papel importante para permitir que las empresas manufactureras de China participaran en un modelo de crecimiento orientado a las exportaciones de productos manufacturados. Aunque la inversión extranjera directa que ingresó en China aumentó de 20.700 millones de dólares en 1990 a 832.900 millones de dólares en 2012, según la UNCTAD el valor de las exportaciones de China aumentó de 18.000 millones de dólares en 1980 a 2,209 billones de dólares en 2013. Según las estadísticas oficiales de China, el valor de las exportaciones manufactureras aumentó de 9.000 millones de dólares a 2,102 billones de dólares entre 1980 y 2013, lo que contribuyó al 95,5% del crecimiento total de las

exportaciones de China durante este período. Además, el éxito del sector manufacturero ha estimulado un auge de la industria de la construcción: entre 2003 y 2013, el número de personas empleadas en establecimientos urbanos del sector manufacturero aumentó de 29,8 millones a 52,6 millones, en comparación con un aumento de 8,3 millones a 29,2 millones en la construcción.

El reciente éxito de China demuestra el potencial de las reformas macroeconómicas para crear empleo productivo, reducir la pobreza y mejorar el bienestar en gran escala.

Referencias:

Brandt, L., Hsieh, C.-T. y Zhu, X. 2008. Growth and Structural Transformation in China, en L. Brandt e I. G. Rawski, eds. 2008. *China's Great Economic Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press. págs. 683 a 728.

Ravalion, M., 2009. *A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India*. Policy Research Working Paper 5080. Washington D.C.: Banco Mundial.

Zhang, L.-Y. 2015. *Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries*. Londres: Routledge.

Recuadro 3

Apoyo a los asentamientos informales en el Senegal

Problema

Situado en el oeste de África, el Senegal, con una superficie de 196.722 km², tiene una población de 13.508.715 habitantes y una tasa de crecimiento de la población del 2,7%. En 1976, el 34% de la población vivía en las ciudades, en tanto que en 2013 el total alcanzó el 45,2%. Esta urbanización condujo al desarrollo de grandes asentamientos informales, que representan entre el 30% y el 45% del total de las zonas urbanas de las ciudades. En general, estos asentamientos carecen de infraestructura como carreteras, transporte, agua, electricidad y sistemas de alcantarillado. Son insuficientes o ineficientes los servicios sociales, como las escuelas, los campos de deportes o la infraestructura comunitaria. Varios de estos asentamientos se encuentran en las llanuras aluviales y se inundan periódicamente, lo que crea graves problemas ambientales. Los residentes de esos asentamientos no tienen mandato legal para sus lotes y suelen ser trasladados de un lugar a otro y asignados a otras ubicaciones, lejos de los lugares de empleo y las escuelas.

Solución

Desde 1989-1990, el Gobierno ha cambiado su política sobre esos asentamientos informales y las personas que allí viven. En lugar de retirarlos del lugar en que se encuentran, el Gobierno ha decidido dejarlos y mejorar el asentamiento mediante la creación de servicios e infraestructura y la legalización de la tenencia de la tierra en manos de residentes locales. Los lotes son gratuitos. Las personas solo participan en la financiación de la infraestructura. El programa se basa en un marco jurídico creado por el Decreto núm. 91-784, de 29 de julio de 1991.

Medidas

Creación, en el año 2000, de un organismo público operador denominado Right to the City Foundation. Se ha reconocido oficialmente como beneficioso para el público en general y ha dado lugar a la creación del programa de mejora de la vivienda y un fondo de

apoyo para el programa (instituido por el Decreto núm. 96-386, de 15 de mayo de 1995), la nueva planificación de los detalles del emplazamiento, la diagramación y el tamaño de las parcelas de vivienda con la población, la creación de instalaciones e infraestructura y la legalización de la tenencia de la tierra. Los beneficiarios participan financieramente mediante el aporte de una pequeña suma de dinero. Si la tierra del asentamiento informal es de propiedad privada, el Gobierno podrá comprarla a fin de obtener un título claro para los residentes.

El programa incluye el apoyo económico a la mujer y la plena participación de los ciudadanos en todo el proceso (deciden cómo dividir la tierra y qué instalaciones construir, además del tipo de infraestructura). La Right to the City Foundation trabaja para los órganos locales o para el Gobierno, en algunos casos.

Partes interesadas

El Ministerio encargado de la planificación urbana; los departamentos de planificación urbana y arquitectura, la Right to the City Foundation, el Ministerio de Finanzas, los órganos locales; los beneficiarios; la sociedad civil; el Banco de la Vivienda del Senegal; los asociados para el desarrollo: el Organismo Alemán de Cooperación Internacional, la Unión Europea, ONU-Hábitat y el sector privado.

Resultados

Las personas que viven en asentamientos informales ahora pueden ser titulares de sus tierras; 3.031 beneficiarios recibieron sus propios bienes inmuebles de propiedad privada (propiedad inmobiliaria); pueden ahora obtener préstamos del Banco de Vivienda del Senegal u otras instituciones financieras mediante hipoteca de su parcela; el sitio está equipado con servicios sociales y cuenta con infraestructura adecuada; se mejoran el medio ambiente y las condiciones sanitarias. Los nuevos propietarios de bienes gracias al programa pueden obtener un permiso de construcción y construir la casa que deseen. Algunos puestos se crean en la economía informal como consecuencia de la construcción de las instalaciones y la infraestructura.

Recuadro 4

Adopción de decisiones participativa en una ciudad de tamaño medio de Turquía: Çanakkale

Çanakkale es una ciudad de tamaño medio situada en el noroeste de Turquía, en la costa asiática del estrecho de los Dardanelos. Tiene una población de aproximadamente 160.000 personas. La ciudad está incluida en el segundo conjunto de seis grupos establecidos para el índice de desarrollo socioeconómico (SEGE 2011). El nivel de educación de los habitantes es superior a la media de los países. Los residentes son principalmente jubilados, funcionarios públicos y estudiantes.

Después de Hábitat II, Çanakkale fue seleccionada como una de las ciudades piloto para la aplicación del Programa 21 local. Una iniciativa cívica local, que ya se había organizado para oponerse a la construcción del puente del estrecho de los Dardanelos, prestó apoyo a un modelo de adopción de decisiones desde la base para la ciudad. El Consejo de la ciudad de Çanakkale fue establecido en 2004 y el plan de acción de la ciudad fue preparado en 2006-2008 con amplia participación de los

habitantes. Además, la municipalidad de Çanakkale inició un programa de presupuestación participativa. El barrio de Fevzipaşa, situado en el centro histórico en que viven los romaníes más pobres, fue seleccionado como sitio piloto. El Consejo Municipal realizó investigaciones en 2011 y estableció un consejo vecinal para examinar los medios posibles para que la población romaní desfavorecida participara en la economía local. Este enfoque ha ayudado a los habitantes no romaníes no organizados a participar en los procesos de decisión relacionados con su barrio. Las prioridades de la población local para el presupuesto participativo consistieron en la mejora del espacio público de Zafer y la realización de actividades sociales y culturales. Posteriormente, este proceso se repitió en otros barrios de Çanakkale, pero el barrio de Fevzipaşa se mantuvo con el mayor número de participantes.

El resultado inmediato de esos esfuerzos fue la creación de un centro social comunitario, que se logró con el apoyo financiero de la municipalidad de Çanakkale. El Consejo Barrial y el Consejo Municipal se encargaron de la coordinación. Las mujeres y los niños constituyen los grupos destinatarios. Se organizan cursos de música, danza y fotografía para los niños y cursos de costura para las mujeres, con ayuda de voluntarios y artistas. El objetivo de los próximos proyectos es aliviar la pobreza mediante la capacitación y el desarrollo de la capacidad de los pobres en el sector de servicios de la ciudad.

Referencias:

- Aksakoğlu, E. Participatory Policies in Local Development: Çanakkale Case Study, tesis de maestría sin publicar, Universidad Técnica de Estambul, 2007.
- Başaran Uysal, A. Determination of Improvement Strategy for Historical Centre by Participatory Scenario Techniques, METU JFA 2013/2, (30:2), págs.137 a 162.
- Índice de desarrollo socioeconómico 2011, Ranking de Desarrollo Económico de las Ciudades y Regiones, Ministerio de Desarrollo, Ankara, 2013.

Recuadro 5

Ciudades compactas

En general, las ciudades en diferentes etapas de desarrollo tienen condiciones muy diferentes con respecto a la infraestructura y la ubicación de los residentes y empleos. Estas condiciones solo pueden cambiar con el paso del tiempo, pero pueden tener un enorme impacto en el desarrollo económico urbano. Por lo tanto, las estrategias económicas urbanas deberían vincularse e integrarse en los planes estratégicos de la ciudad a largo plazo y tener en cuenta y examinar los beneficios en eficiencia de la ciudad que puedan resultar de una mejor infraestructura y de la proximidad entre los residentes y los empleos.

En este contexto, el concepto de ciudad compacta surge en oposición al de ciudad extendida. En general, las ciudades compactas están vinculadas a una mayor densidad de población y a una zona urbana limitada. Los mercados de tierras en funcionamiento ayudan a promover las ciudades compactas, dado que el alto valor de las tierras alienta la realización de economías en el uso de la tierra, por ejemplo, mediante la construcción en altura.

Los beneficios de una ciudad compacta son muchos, como la eficiencia energética, viajes más breves, más interacciones entre las personas, una población más activa físicamente, barrios dinámicos y más seguros, una mayor actividad económica y más oportunidades de empleo. Las ciudades compactas también aportan ventajas a la

administración municipal porque la infraestructura y los servicios públicos se utilizan más intensamente, se facilita el mantenimiento de la ciudad y se necesitan menos viajes para recoger la basura, entre otros beneficios. La densidad requiere y permite lograr sistemas de transporte público compatible y, cuando está asociada con la utilización combinada y los ingresos mixtos, puede dar lugar a barrios vibrantes, más saludable, más seguros y más diversificados, en los que se camina más y se hacen menos trayectos motorizados. Los espacios públicos de calidad y verdes también son ingredientes esenciales de esos barrios de mayor densidad de población y debería existir compatibilidad entre las infraestructuras previstas y las mayores densidades.

Recuadro 6

Desarrollo económico local en Morogoro (República Unida de Tanzania)

En 2011, el Consejo Municipal de Morogoro (República Unida de Tanzania), inició un programa de desarrollo económico local con apoyo de la Asociación de Autoridades Locales de Tanzania, la Federación de Municipios Canadienses y la Ciudad de Kitchener. Morogoro es un centro regional de servicios, una ciudad secundaria en una encrucijada de la red de carreteras nacionales. Su interior incluye una importante zona agrícola así como una de las mayores zonas protegidas de África. La ciudad es un centro de enseñanza con varias universidades importantes a nivel nacional. La principal exportación agrícola es el sisal, aunque se exportan numerosos productos agrícolas de la región, y la industria del turismo está en desarrollo.

El proyecto de Morogoro comenzó con un proceso de planificación estratégica que incluyó a participantes de diversos sectores de la economía local. Los interesados establecieron oportunidades de desarrollo centrales como objetivo fundamental para futuras inversiones. El Consejo Municipal de Morogoro tiene personal profesional en esferas relacionadas con el desarrollo económico, incluido el comercio, el desarrollo comunitario, el desarrollo agrícola, la planificación del uso y el desarrollo de la tierra y la administración de un robusto mercado central. Sin embargo, no había ninguna función centralizada de desarrollo económico en la estructura municipal.

Como resultado del programa, el Consejo Municipal comenzó a trabajar con la Cámara de Comercio local para establecer un centro de pequeñas empresas. Contó con personal capacitado en el desarrollo económico local y grupos económicos. La ciudad ayudó a poner en marcha seis nuevas iniciativas de grupos temáticos en diversas microindustrias y pequeñas industrias, como la molienda, la vestimenta, el corte y pulido de piedras preciosas y la fabricación de muebles. Para el año 2015, 850 personas, sobre todo empresarios, participaron en iniciativas de creación de grupos para aumentar su competitividad y ampliar sus empresas. Anteriormente, muchos de los empresarios habían participado estrictamente en el sector no estructurado.

Referencia:

https://www.fcm.ca/Documents/case-studies/International/2015/PARTNERSHIP_BETWEEN_THE_MOROGORO_MUNICIPAL_COUNCIL_AND_THE_CITY_OF_KITCHENER_E.pdf

Recuadro 7

Información, diálogo y plataformas de negociación

La red de Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) y sus asociados han logrado avances significativos en las ciudades en que los funcionarios electos y la administración municipal colaboran de manera positiva con los trabajadores informales para explorar soluciones mutuas. En esas ciudades, como Accra, Bangkok y Lima, se crearon varios tipos de plataformas con éxito como un mecanismo para asegurar un diálogo productivo entre las ciudades y los trabajadores urbanos del sector no estructurado. Los tipos de plataforma o enfoques específicos incluyen:

- Plataformas de intercambio de información: espacio para el intercambio de información y el debate de intereses comunes con frecuencia periódica entre los trabajadores urbanos del sector no estructurado, las autoridades gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, los investigadores y el sector académico.
- Plataformas de diálogo: diálogos orientados a fines, no conflictivos y facilitados entre trabajadores y funcionarios gubernamentales para el fomento de la concienciación y la comprensión, pero no necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr resultados concretos.
- Plataformas de negociación: como espacio para que el diálogo y la negociación entre los trabajadores urbanos del sector no estructurado y las autoridades gubernamentales avancen hacia acuerdos sobre cuestiones específicas con autoridad para concertar acuerdos.

Estas plataformas reciben apoyo de actividades de creación de capacidad para ayudar a fortalecer las organizaciones integradas por trabajadores urbanos del sector no estructurado a medida que participan en las plataformas, así como investigación y documentación destinada a apoyar la adopción fundamentada de decisiones a nivel de las ciudades.

Recuadro 8

Ley de Operación Urbana de San Pablo

San Pablo introdujo un mecanismo de intervención urbana denominado “Operación Urbana”, que fue posteriormente aprobado como ley de ciudades del Brasil (estatuto urbano). Este instrumento está dirigido a ámbitos que requieren transformaciones estructurales, progreso social y mejoras ambientales. Tiene un instrumento de captura de valor que reduce al mínimo inversión pública necesaria para sufragar los costos de su aplicación, como la infraestructura y la vivienda social.

Para una zona determinada, la Ley Operación Urbana define el perímetro, los objetivos, el plan maestro de mejoras de infraestructura urbana y la nueva infraestructura necesaria. La financiación puede obtenerse mediante certificados de subasta que los promotores inmobiliarios pueden convertir en derechos de construcción que se agregan a la superficie básica hasta la proporción definida por la ley. De hecho, los promotores inmobiliarios compran una opción para aumentar la densidad en esferas específicas de la ciudad. Los certificados se subastan en la bolsa

y están bajo la supervisión de un organismo regulador, lo cual aporta credibilidad y transparencia al proceso. El sistema también se basa en la participación de la comunidad mediante la inclusión de la sociedad civil en el proceso de planificación para la fase de aplicación.

Desde una perspectiva del desarrollo económico es un instrumento poderoso, ya que, además de aprovechar el valor y generar inversiones fundamentales que de otra forma el presupuesto de la ciudad no podría apoyar, puede inducir a la transformación de las zonas en función de la visión a largo plazo de la ciudad. Por ejemplo, la operación urbana “Água Espraiada” proporciona fondos para un corredor de tránsito y para transformar los asentamientos precarios en viviendas sociales de alta calidad y bien situadas y al mismo tiempo está ayudando a configurar el tercer distrito comercial de la ciudad. La operación urbana “Água Branca” debería inducir a la transformación de las zonas industriales de baja densidad barrios densos, de uso e ingresos mixtos con apoyo de la infraestructura de tránsito.

Recuadro 9

Gobierno local, inversiones en transporte y equidad: el caso de Medellín (Colombia)

Las decisiones relativas a la infraestructura de transporte constituyen la esencia de la labor de muchos gobiernos locales. Esas decisiones suelen beneficiar a algunos grupos más que a otros, por ejemplo, contribuyendo al aumento de los precios de la tierra en los barrios más ricos o proporcionando acceso más rápido a los automóviles en ubicaciones suburbanas. Tienen capacidad para ayudar a orientar el futuro crecimiento urbano pero, de manera igualmente crucial, pueden ser poderosos instrumentos para una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico o, de manera alternativa, para excluir aún más a las poblaciones y las personas marginadas.

Medellín, la segunda ciudad de Colombia, ofrece un caso notable socialmente de inversión progresiva en la infraestructura de transporte y la modernización física de zonas de ingresos bajos, que ha ayudado a compensar la creciente desigualdad de ingresos y la violencia y los trastornos sociales profundamente arraigados. El proyecto se centra en tres líneas de teleférico que conectan a un sistema de tránsito de superficie rápido a barrios densos y escarpados que hasta ahora estaban parcialmente aislados y sufrían elevados niveles de desempleo y violencia. Iniciado a principios del decenio de 2000, constituye el primer ejemplo de adaptación de un medio de transporte rápido y con bajas emisiones, tomado del ámbito del esquí y utilizado para contribuir a reducir los elevados niveles de segregación espacial, tan generalizados en muchas ciudades de América Latina. En términos financieros, la inversión pública para crear o mejorar los espacios públicos y los parques pequeños, las carreteras y las instalaciones educativas y de esparcimiento y fomentar la capacidad para la población local eclipsó las inversiones en las líneas de teleféricos. En esta ciudad de 3,5 millones de habitantes, resultaba fundamental para estas intervenciones contar con una base de ingresos estable, un sistema de catastro actualizado y un marco fiscal de mejor calidad y más sofisticado. También era importante una decisión de emplear a la población local en todas las obras públicas realizada en los barrios.

Las inversiones fueron posibles gracias a la acción coordinada de instituciones públicas locales sólidas y altamente respetadas, incluida la empresa de servicios públicos, Empresas Públicas de Medellín (EPM). En los hechos, EPM es una empresa pública multinacional con activos por más de 10.000 millones de dólares que entre 2010 y 2012 transfirió unos 1.400 millones de dólares de superávit al gobierno municipal, con lo que proporcionó el efectivo tan necesario para los proyectos, en particular para los asentamientos de bajos ingresos de la ciudad, que enfrentan graves dificultades.

Referencia:

Dávila, Julio D. (ed.), 2013, *La movilidad urbana y la pobreza: lecciones de Medellín y Soacha*, Colombia, DPU-UCL y Universidad Nacional de Colombia (disponible para su descarga gratuita).

Recuadro 10

Vendedores ambulantes en Sudáfrica

En Sudáfrica, una tercera parte de todas las personas económicamente activas trabajan en la economía informal y, en las zonas urbanas, casi el 30% de todos los trabajadores del sector no estructurado participan en el comercio. A pesar de la predominancia del comercio informal en Sudáfrica y en otros lugares, hay muy pocos ejemplos positivos de planificación urbana inclusiva para los vendedores ambulantes. Durante muchos años, Warwick Junction, una comisaría en el recinto interior de la ciudad de Durban que días de mayor actividad acoge hasta 8.000 vendedores ambulantes y feriantes, ha sido un ejemplo de mejores prácticas de gestión y apoyo a los vendedores ambulantes, caracterizados por un alto grado de consulta y apoyo a los vendedores callejeros, incluida la construcción de refugios, la prestación de servicios de infraestructura y el diseño de equipo.

Sin embargo, en febrero de 2009, para sorpresa de muchos, el Municipio de Durban/eThekwiní anunció sus planes de conceder un arrendamiento a 50 años de tierras públicas a una empresa privada para construir un centro comercial en Warwick Junction, en el lugar del Early Morning Market, un mercado de productos frescos en el centro de Warwick Junction, que celebraría su centenario en 2010. Estos planes entrañaban un nuevo diseño de todo el distrito para asegurar que el tráfico peatonal, estimado en 460.000 visitantes al día, se canalizara por el paseo en lugar de pasar por la zona de comerciantes informales, lo cual pone en riesgo la viabilidad de todos los feriantes y vendedores ambulantes que se encuentran en la zona.

Hubo una oleada de oposición a la propuesta y una importante campaña de la sociedad civil se opuso a la construcción. Existe una larga historia de organización de feriantes en Durban en general y en Warwick Junction en particular. Las organizaciones de comerciantes ambulantes contaron con el apoyo del Congreso de Sindicatos Sudafricanos y el Partido Comunista de Sudáfrica en la provincia de KwaZulu-Natal, que se opusieron públicamente a las propuestas. Durban también es la sede de la alianza internacional de organizaciones de vendedores ambulantes, o StreetNet. Los grupos de la sociedad civil se reúnen semanalmente en el marco de la campaña Ciudades de Primer Nivel para Todos, de StreetNet. Los profesionales y académicos urbanos también se sumaron a la campaña y escribieron cartas a la prensa, organizaron debates públicos y prestaron asistencia técnica. Una serie de

causas judicial entabladas por Legal Resources Centre (LRC), un estudio jurídico sin fines de lucro, tuvieron un papel central en la campaña.

La esencia de la causa radicó en poner impugnar el proceso por el cual la ciudad había adjudicado el contrato a un promotor inmobiliario privado y, por lo tanto, se basó en el derecho administrativo. Ello supuso un detallado escrutinio de un gran número de documentos del Consejo que la ciudad fue obligada a presentar al equipo jurídico. Es poco probable que se hubiera alcanzado una victoria en esta causa si se hubiera hecho referencia a los derechos socioeconómicos exclusivamente. Con respecto al proceso, por una parte, la causa judicial es un componente clave de una importante campaña de la sociedad civil, mientras que, por otra parte, el apoyo y las aportaciones de la sociedad civil fueron decisivos para el éxito de la causa judicial. Asiye eTafuleni, una organización no gubernamental local que presta apoyo técnico a la economía informal activa en este ámbito facilitó el acceso de los demandantes apropiados al LCR y vigiló diariamente la evolución del mercado, a fin de alertar al LCR diariamente sobre el acoso de la ciudad a los vendedores. Estos comerciantes contaron con el apoyo de una sólida red de organizaciones de vendedores que operan hace años en la zona y la sociedad civil en general, que se unió en torno a esta cuestión. Por último, un grupo de profesionales urbanos se sintió identificado con esta cuestión y ofreció sus conocimientos profesionales (asesoramiento sobre los procesos de evaluación del impacto ambiental, legislación del patrimonio, diseño urbano y aportaciones arquitectónicas que nutrieron los documentos de la causa).

En abril de 2011 el Consejo Municipal finalmente anuló su decisión de 2009 de arrendar la tierra del mercado para la construcción del paseo, señalando que había “pocas posibilidades de que se resolvieran las objeciones jurídicas relativas a la propuesta actual”. Esta fue una gran victoria para los vendedores ambulantes de Warwick Junction. En 2014, el LRC, con apoyo de muchos de los mismos aliados, obtuvo otra victoria jurídica, al lograr un fallo contra la confiscación de bienes de los vendedores ambulantes por inconstitucional, ilegal e inmoral.

Recuadro 11

Recolectores de desechos en Colombia

Durante decenios, o incluso siglos, los recicladores (recolectores de desechos) de Bogotá, la capital de Colombia, se han ganado la vida mediante el reciclaje de metales, cartón, papel, plástico y vidrio y la venta del material reciclado a través de intermediarios. En la actualidad hay unos 12.000 recicladores en Bogotá. La recolección de desechos es un trabajo difícil y los trabajadores están sometidos a la arbitrariedad de la fijación de precios por los intermediarios y el acoso y la discriminación en las calles.

La privatización de los servicios públicos, incluida la recolección de desechos, amenaza los medios de vida de los recicladores. Los gobiernos municipales han aceptado otorgar contratos de exclusividad a empresas privadas para la recolección, el transporte y la eliminación de desechos y materiales reciclables. En los últimos 10 años, los recicladores han tenido dificultades para proseguir la recolección de desechos y han entablado demandas para preservar su ocupación. Organizaciones como la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), una asociación coordinadora

de las cooperativas representan a más de 2.500 recolectores de desechos de Bogotá, desempeñó un papel fundamental en la acumulación de las demandas y la presentación de las causas judiciales.

Los recicladores lograron una victoria histórica en 2003, cuando el Tribunal Constitucional dictaminó que el proceso de licitación del gobierno municipal para servicios de saneamiento había violado los derechos básicos de la comunidad recolectora de desechos. En su alegato, la asociación y sus abogados pro bono apelaron a la disposición constitucional relativa al derecho a la igualdad, argumentando que los recolectores de desechos debían recibir un trato preferencial y ser objeto de una acción afirmativa en los procesos de licitación en los contratos gubernamentales destinados a la gestión de los desechos.

En causas posteriores se han recurrido a las disposiciones constitucionales, incluido el derecho a la supervivencia como expresión del derecho a la vida (art. 11 de la Constitución), que se utilizó para defender el derecho a continuar con la recolección de desechos como medios de subsistencia, y el derecho a realizar actividades comerciales (art. 333), que se esgrimió para argumentar que las cooperativas de los recolectores de desechos (y no solo las empresas) podían competir en los mercados del reciclaje de desechos. El fallo más reciente, de diciembre de 2011, detuvo un plan para otorgar contratos por valor de 1.700 millones de dólares en el curso de 10 años a empresas privadas para la recolección y eliminación de desechos en la Ciudad de Bogotá. El Tribunal dispuso que las cooperativas de recolectores de desechos tenían derecho a competir en las licitaciones municipales y estableció un plazo hasta el 31 de marzo de 2012 para que la ARB presentara al municipio una propuesta concreta para la gestión de los desechos sólidos que incluyera a la comunidad de recolectores de desechos. Con ayuda de los aliados, la ARB preparó la propuesta, cuyos elementos se incorporaron en la propuesta oficial formulada por el organismo encargado de del servicio público municipal. En marzo de 2013, la ciudad comenzó a pagar los recolectores de desechos para la recolección de desechos y los servicios de transporte. Sin embargo, desde entonces la fortuna política del modelo de Bogotá para la integración de la recolección de desechos en la gestión de los residuos sólidos ha sido variada y sigue siendo incierta: el Alcalde de Bogotá que aplicó la sentencia constitucional de 2011 en favor de los recolectores de desechos fue obligado a dimitir, pero un decreto nacional dispuso que el modelo de Bogotá debía reproducirse en otras ciudades del país.

Recuadro 12

Sondeo por subsectores

Un subsector es la red de agentes y empresas involucradas en la producción y distribución de un determinado bien o servicio. Algunos subsectores se definen mediante un producto final (por ejemplo, ropa); otros dependen de materias primas específicas (por ejemplo, material de desecho reciclado) o de productos básicos (por ejemplo, cebolla); otros dependen de un tipo específico de servicio (por ejemplo, la recolección y eliminación de desechos).

El sondeo por subsectores se refiere a la determinación y el análisis de las funciones, los participantes y los canales o corrientes principales de un subsector. El sondeo de los subsectores ayudará a los encargados de formular políticas y los planificadores urbanos a determinar los obstáculos y las oportunidades que a los que se enfrentan los distintos tamaños de empresas, especialmente las empresas pequeñas y medianas y las empresas informales en subsectores clave de la economía local. Esto debería hacerse en consulta con los participantes de cada subsector clave a fin de ayudarlos a abordar los obstáculos y aprovechar las oportunidades y, por lo tanto, mejorar su productividad y la economía local.

El sondeo por subsectores debería incluir las siguientes medidas:

a) Las principales funciones, tareas u operaciones del subsector debería especificarse: del suministro de insumos a la producción, el armado o el procesamiento a la comercialización;

b) Los principales participantes del subsector deberían determinarse según qué función desempeñan y dónde se encuentren: proveedor de insumos; productor, armador o procesador; venta mayorista, minorista o informal;

c) Los principales canales (las transacciones) utilizados por los productos o servicios deberían indicarse con miras a comprender las relaciones entre los distintos participantes y determinar los obstáculos y oportunidades específicos a lo largo de la cadena de subsector.

Si se realiza en consulta conjunta con los participantes, el sondeo de los subsectores clave en la economía de la ciudad serviría para establecer las oportunidades y limitaciones del desarrollo económico local; determinar los grupos de producción y distribución a lo largo de la cadena de subsector; desarrollar el entendimiento y el consenso entre los distintos participantes; y, en el proceso, determinar las medidas normativas más apropiadas y aceptables para aumentar la productividad de todos los participantes del subsector.

Referencias:

- Chen, Martha A. (ed.) 1996. *Beyond Credit: A Subsector Approach to Promoting Women's Enterprises*. Ottawa, Canadá: Aga Khan Foundation Canada.
- Haggblade, Steven y Matthew Gamsler. 1991. "A Field Manual for Subsector Practitioners". *Tools for Microenterprise Programs: Nonfinancial Assistance Section*. Washington D.C.: The GEMINI Project, Development Alternatives, Inc.