



24º período de sesiones

Nairobi, 15-19 de abril de 2013

Tema 6 del programa provisional *

**Diálogo sobre el tema especial del 24º período
de sesiones del Consejo de Administración**

**Diálogo sobre el tema especial del 24º período de sesiones del
Consejo de Administración: desarrollo urbano sostenible:
función de las ciudades en la creación de mejores oportunidades
económicas para todos, con referencia especial a los jóvenes y
las mujeres**

Documento temático del Director Ejecutivo

Resumen

El objetivo de este documento es facilitar el debate en la serie de sesiones de alto nivel del 24º período de sesiones del Consejo de Administración. Se espera que los representantes de los gobiernos, las autoridades locales y otros asociados del Programa de Hábitat analicen la función de las ciudades en la creación de mejores oportunidades económicas para todos, con referencia especial a los jóvenes y las mujeres. Además de impartir orientación adicional sobre una prioridad clave del programa de trabajo de ONU-Hábitat, el diálogo se constituirá en foro para el intercambio de experiencias entre los Estados miembros y los asociados del Programa de Hábitat acerca de la revitalización de la función de las ciudades en el fomento del desarrollo económico sostenible. El documento contribuirá también al proceso preparatorio de la Conferencia Hábitat III proyectada en 2016 y la Agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015.

El tema del diálogo tal como se expone en este documento es un reflejo de que ONU-Hábitat reconoce la importancia de promover a las ciudades como motor del desarrollo económico. Este reconocimiento se hace evidente además en la inclusión de la economía urbana entre las nuevas esferas temáticas del plan estratégico de ONU-Hábitat para 2014–2019.

En el documento se tratan los subtemas siguientes:

- a) La urbanización como factor positivo para el desarrollo económico y social de los países;
- b) La función de las ciudades en la creación de mejores oportunidades económicas para todos;
- c) La economía de configuración urbana;
- d) La financiación del desarrollo urbano basada en la tierra

* HSP/GC/24/1.

I. Introducción

1. Ahora, prácticamente todo el mundo reconoce que hay que procurar el desarrollo sostenible para hallar solución a los actuales problemas mundiales, como son el aumento de la pobreza, la desigualdad social, la degradación ambiental y el cambio climático. En nuestro mundo, en que la urbanización marcha a un ritmo rápido y más de la mitad de la población reside ahora en las ciudades, se plantea la cuestión del desarrollo urbano sostenible. Debemos preguntarnos cómo podemos mejorar la calidad de la vida de los ciudadanos urbanos y, al mismo tiempo, velar por que las zonas urbanas sean económicamente productivas, socialmente integradoras y ambientalmente racionales para las generaciones presentes y futuras.

2. En el informe de ONU-Hábitat, *Estado de las ciudades del mundo 2012/2013*, se hace hincapié en que las ciudades no son simplemente lugares donde reside la población y tienen lugar procesos de producción de bienes y servicios. En su propia dinámica interna, las ciudades son los principales motores que impulsan el crecimiento y el desarrollo. Generan riqueza y prosperidad, son el hervidero de la innovación y la transformación, crean multiplicadores, facilitan la redistribución de los haberes sociales y las oportunidades, aumentan la productividad y contribuyen a un desarrollo territorial equilibrado.

3. Sin embargo, estos atributos de regeneración de las ciudades no se originan espontáneamente. Hay que sacarles partido y dirigirlos, de lo contrario probablemente produzcan graves disfunciones y factores externos negativos. La historia del desarrollo urbano está colmada de experiencias de políticas inapropiadas que han terminado por hacer que predominen los barrios marginales y los asentamientos de ocupas, las deficiencias en la infraestructura, la carencia de servicios y los medios precarios de ganar el sustento.

4. Si bien los atributos físicos y sistémicos tienden a ser los más pronunciados, en lo esencial, las ciudades son construcciones sociales que representan el empeño humano de aumentar las capacidades y optimizar el bienestar. Las personas se congregan en las ciudades para aprovechar el poder de la densidad y la colectividad y lograr aspiraciones y sueños, así como para satisfacer necesidades y hacer de sus ideas una realidad. Un factor determinante importante del desarrollo urbano sostenible es hasta qué punto las ciudades son capaces de fomentar la inclusión de todos los grupos sociales en el acceso a los beneficios y las oportunidades.

5. Los modelos convencionales de desarrollo urbano en su gran mayoría no han podido proporcionar oportunidades económicas para todos. Entre los grupos sociales que no la han pasado bien en muchas ciudades se cuenta a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad. Invariablemente han existido barreras sistémicas e impedimentos que han negado a esos grupos sociales la posibilidad de aprovechar todo su potencial y, en muchos casos, incluso los han hecho vulnerables en el contexto más amplio de la sociedad.

6. En esta coyuntura, en que los centros urbanos se están convirtiendo en el hábitat predominante de la humanidad, nunca está de más hacer hincapié en la necesidad urgente de ampliar las oportunidades para los jóvenes y abordar las consecuencias del desarrollo para las mujeres, lo que se ve reforzado, como ya se explicó anteriormente, por el hecho de que las ciudades están asumiendo una función estratégica al impulsar el desarrollo global y promover el bienestar general. En este contexto, el papel de los jóvenes y la situación de la mujer en las relaciones prevalecientes entre los sexos actúan como palancas importantes del desarrollo sostenible. Por su número, los jóvenes y las mujeres tienen la posibilidad de imprimir el impulso necesario al desarrollo y pueden acelerar ese impulso hacia el cambio y la transformación, siempre y cuando se utilice como es debido. De ahí que sea necesario, en contextos urbanos, hacer todo lo posible para aumentar las oportunidades económicas para todos, pero en particular para los jóvenes y las mujeres. A decir verdad, el hecho de que esa poderosa fuerza no se aproveche a plena capacidad es indicio de una grave deformación estructural.

7. En el presente documento se examina la función de las ciudades en la creación de mejores oportunidades económicas para todos, en particular para los jóvenes y las mujeres con una perspectiva de género. Su fundamento dimana del Programa de Hábitat y de las resoluciones e iniciativas consiguientes. La premisa fundamental del documento es que las políticas eficaces constituyen el fundamento para la creación de oportunidades económicas para los residentes urbanos. La clave para lograrlo es mediante políticas apropiadas que rijan la planificación urbana, las inversiones en vivienda, infraestructura y servicios, el desarrollo económico local y la financiación para el desarrollo urbano. Esto documenta el tema de las cuatro sesiones de diálogo que se celebrarán durante la reunión del Consejo de Administración.

II. Mandato

8. En el Programa de Hábitat, los gobiernos reconocen que las economías urbanas forman parte integrante del proceso de transformación económica y desarrollo y que la erradicación de la pobreza requiere, entre otras cosas, políticas macroeconómicas sensatas encaminadas a crear oportunidades de empleo y el acceso universal y en pie de igualdad a las oportunidades económicas. En los párrafos 158 a 161 del Programa, se insta a los gobiernos, entre otras cosas, a que formulen y apliquen políticas financieras que estimulen una amplia gama de oportunidades de empleo en las ciudades; presten asistencia a las empresas sectoriales para que lleguen a ser más productivas; y a que promuevan un trato justo del sector no estructurado. En el párrafo 119, se alienta a los gobiernos a estimular las oportunidades de empleo productivo y se alienta a todos los agentes a que fomenten políticas económicas que tengan un efecto positivo en el empleo y los ingresos de las trabajadoras tanto en el sector estructurado como en el no estructurado y adopten medidas concretas para abordar la cuestión del desempleo de la mujer, en particular el desempleo a largo plazo. El Objetivo de Desarrollo del Milenio 1 (meta 1B) exhorta a los gobiernos a promover el acceso de las mujeres, los hombres y los jóvenes a un empleo decente.

9. En los párrafos 13, 33, 45 y 120 del Programa de Hábitat de ONU-Hábitat, entre otros, se alienta específicamente a trabajar en colaboración con los jóvenes en el desarrollo de los asentamientos humanos y empoderarlos para que participen en la adopción de decisiones a fin de mejorar los medios de subsistencia urbanos y contribuir a la sostenibilidad de los asentamientos humanos. En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible titulado “El futuro que queremos”, los gobiernos se comprometieron también a promover un enfoque integrado de la planificación y construcción de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles y la generación de empleos decentes (párrafo 135).

10. En el párrafo 76 del Programa de Hábitat, se alienta a los gobiernos a aplicar, según proceda, mecanismos de incentivos fiscales transparentes, amplios y equitativos a fin de alentar una utilización de las tierras eficiente, accesible y ecológicamente racional y aprovechar la tributación territorial y otros sistemas fiscales a fin de movilizar recursos financieros para la prestación de servicios por las autoridades locales. También se pide a los gobiernos que examinen la posibilidad de adoptar instrumentos innovadores para considerar para aprovechar los aumentos del valor de la tierra y recuperar las inversiones públicas.

11. El Consejo de Administración de ONU-Hábitat, en su resolución 20/7 de 2005, pidió a los gobiernos y a las autoridades locales que hicieran participar a las mujeres en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles del gobierno y reforzaran las medidas para incorporar la perspectiva de género en la gobernanza local, entre otras cosas en la asignación de recursos y la prestación de servicios básicos, en particular los programas de agua y saneamiento. En su resolución 22/7 de 2009, el Consejo de Administración pidió al Director Ejecutivo que informara sobre los progresos logrados en la ejecución del plan de acción para la igualdad entre los géneros, en el que ONU-Hábitat y sus colaboradores se comprometieron a promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en el contexto del desarrollo urbano sostenible.

12. Para seguir fortaleciendo la labor de ONU-Hábitat relacionada con la juventud urbana, el Consejo de Administración, en su resolución 21/6 de 2007, pidió a ONU-Hábitat que estableciera un fondo de oportunidades para el desarrollo impulsado por la juventud urbana. La finalidad del fondo es apoyar las iniciativas emprendidas por la juventud con arreglo al Programa de Hábitat, que incluyen la facilitación de la formación profesional y la creación de mecanismos de subvención para fomentar la capacidad empresarial y el empleo, en colaboración con el sector privado y otros órganos de las Naciones Unidas e interesados directos.

13. En fecha más reciente, en el proyecto del plan estratégico de ONU-Hábitat para 2014–2019, que hizo suyo el Comité de Representantes Permanentes en agosto de 2012 en espera de la aprobación del Consejo de Administración en su 24º período de sesiones, figura la economía urbana entre sus esferas de interés y se hace hincapié en la prestación de asistencia para la creación de empleos y medios de subsistencia urbanos decentes, sobre todo para la juventud y las mujeres.

14. El debate sobre el tema propuesto en el 24º período de sesiones del Consejo de Administración no solo dará la posibilidad de reflexionar sobre la labor que se ha llevado a cabo hasta la fecha en el marco del mandato antes mencionado, sino que impartirá también nuevas orientaciones sobre la labor de ONU-Hábitat en esta esfera en el futuro.

III. La urbanización como fuerza positiva para el desarrollo económico y social de los países

15. El mundo se ha estado urbanizando con suma rapidez. Hoy día, más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades. En los próximos decenios seremos testigos de un incremento aún mayor del crecimiento urbano. Esta rápida expansión urbana será especialmente apreciable en Asia y África. Para 2050, se espera que más del 70% de la población viva y trabaje en zonas urbanas. La juventud representa un porcentaje creciente de la población urbana, sobre todo en el mundo en desarrollo. Se calcula que para 2030 prácticamente el 60% del total de residentes de las ciudades sean menores de 25 años. Además, en muchas ciudades de los países en desarrollo en particular, la proporción de habitantes de la tercera edad se está incrementando con rapidez. Esto, sumado al hecho de que la tendencia general es que las mujeres viven más años que los hombres, plantea algunos problemas serios. Según el informe de ONU-Hábitat *State of Women in Cities 2012/2013*, en las ciudades del futuro habrá más hogares encabezados por mujeres.

16. La urbanización trae consigo beneficios económicos, sociales y políticos tanto para los residentes urbanos como los rurales. Las zonas urbanas crean entornos que estimulan la interacción, la innovación, las inversiones y la actividad económica. Atraen inversiones y crean riqueza. Aumentan el desarrollo social y aprovechan los recursos humanos y tecnológicos, generando beneficios sin precedentes en la productividad y la competitividad.

17. Es muy importante la contribución que aportan las ciudades al producto interno bruto (PIB) de los países. En la actualidad, más del 70% del PIB mundial se genera en las ciudades¹. Las ciudades de países de ingresos altos y medios representan el 85% y el 73% del PIB respectivamente. En los países en desarrollo, ha aumentado la importancia económica de las ciudades. Muchas ciudades de esos países generan un porcentaje desproporcionadamente grande del ingreso nacional. Por ejemplo, en la India el porcentaje del PIB aportado por las ciudades aumentó del 37% en 1960 a 63% en 2009. México, D.F. que cuenta con el 24% de la población total de México genera el 27% de su PIB. Shanghai, con solo el 1,9% de la población de China, genera más del 13% del PIB y Johannesburgo, con el 6% de la población de Sudáfrica, aporta el 15% del PIB. El hecho de que esas ciudades aportan más al PIB de sus países es un claro indicio de la importancia económica de las zonas urbanas².

18. A medida que las ciudades prosperan, prosperan también las zonas rurales. Las ciudades pueden aumentar el acceso de la población rural a los mercados, a la educación, la atención de la salud, la información y la tecnología y a otros servicios. Las ciudades pueden convertirse también en centros para la comercialización de los productos agrícolas y son la puerta de entrada a los mercados mundiales. Con la mejora de los vínculos entre la ciudad y el campo, los trabajadores empleados en las zonas urbanas que mantienen su vivienda en zonas rurales también pueden aportar importantes contribuciones a la construcción de ciudades prósperas.

19. Las economías urbanas se desarrollan mediante la capitalización de los beneficios de la aglomeración. La proximidad permite aprovechar con más eficacia los recursos y servicios e intercambiar conocimientos e ideas. También aumenta la productividad, alienta la innovación e impulsa el desarrollo. Sin embargo, las ciudades no producen resultados económicos y sociales positivos espontáneamente mediante la urbanización. Hace falta una planificación y una gobernanza adecuadas para ayudar a las ciudades a aprovechar su potencial y evitar factores externos negativos del crecimiento como son la congestión, la contaminación, la violencia y el delito.

20. Las ciudades también son lugares donde la juventud, las mujeres y los pobres demuestran su capacidad para llevar adelante su propio desarrollo. La regeneración de las ciudades tiene que ver, en gran medida, con la determinación de lo que funciona en la práctica y la facilitación del intercambio y la expansión de esas prácticas. A esos efectos, es importante que los interesados directos se asocien con las redes organizadas de mujeres y jóvenes en la base.

¹ Sexto Foro Urbano Mundial, nota conceptual sobre el futuro urbano (2012) descargable en http://www.unhabitat.org/downloads/docs/11037_1_594393.pdf.

² ONU-Hábitat, *Estado de las Ciudades del Mundo 2010/2011 – Ciudades para todos: Reducción de la brecha urbana* (Londres, 2010).

IV. La función de las ciudades en la creación de mejores oportunidades económicas para todos

21. El dinamismo que supone una ciudad moderna se manifiesta invariablemente en una cantidad cada vez mayor de bienes y servicios, así como en los procesos funcionales que tienen lugar en la esfera de la producción y el consumo. El problema en muchos contextos urbanos es saber cómo esas existencias y corrientes de bienes físicos e intangibles se traducen en un incremento de los ingresos y en un mayor bienestar de la población que allí vive. Las ciudades pueden ser ricas, pero muchos de sus residentes pueden verse privados de los beneficios de esa opulencia.

22. Se estima que los empleos, los medios de subsistencia y las oportunidades constituyen un conjunto crítico de elementos que convierten el crecimiento económico urbano en un aumento de los ingresos y un mayor bienestar. Esto entraña un incremento de la capacidad de absorción de los mercados laborales, así como un aumento de las capacidades, los bienes (incluidos tanto los recursos materiales como los sociales) y las actividades que proporcionan oportunidades para ganar el sustento.

23. Es fundamental que se aplique rigurosamente una perspectiva de género al abordar la cuestión del aumento del acceso de la mujer a las oportunidades económicas. Sin embargo, mucho más eficaz que procurar mejoras cuantitativas en los bienes y servicios urbanos es la eliminación de los impedimentos estructurales y sistémicos y la intensificación de las medidas que empoderan a la mujer, lo que conlleva la eliminación de los problemas prevalecientes respecto del acceso a empleos decentes, a la educación y a los conocimientos prácticos y del reto que supone el trabajo no remunerado; los impedimentos para la adquisición de tierras y la construcción de viviendas decorosas; los inconvenientes en el acceso a los servicios esenciales y a la infraestructura; la adquisición de bienes físicos y financieros; la garantía de la protección, el seguro y la seguridad sociales; y una efectiva participación en la gobernanza urbana. La dimensión de género de las oportunidades económicas urbanas no se limita al acceso y al empoderamiento para superar las vulnerabilidades e incrementar el dinamismo, también tiene que ver con asegurar la protección social de todos.

A. El reto del desempleo urbano, con referencia especial a los jóvenes y las mujeres

24. A medida que las poblaciones urbanas crecen, cabe esperar que las economías urbanas se mantengan a la altura de la creciente demanda de empleos y medios de subsistencia. Sin embargo, un porcentaje cada vez mayor de jóvenes y mujeres que no pueden hallar un decente se ven obligados a aceptar empleos mal remunerados, vulnerables o en el sector no estructurado. La creación de empleos y oportunidades de ganar el sustento para todos, incluidas las personas sin hogar, las que viven en barrios marginales y asentamientos de ocupas, las minorías étnicas, los migrantes y las comunidades nómadas, las mujeres y los jóvenes con discapacidad, los ancianos y las mujeres que son cabeza de familia, es fundamental para reducir la pobreza y aumentar los niveles de vida. El desempleo y el subempleo siguen siendo problemas graves y afectan desproporcionadamente a los jóvenes y a las mujeres, pese a que estos grupos tienen grandes posibilidades de impulsar la innovación y el desarrollo, siempre y cuando cuenten con el apoyo debido.

25. Los jóvenes de ambos sexos de hoy tienen los más altos niveles de instrucción de la historia. Si alcanzan la adultez en un entorno que garantice un empleo seguro y en pie de igualdad y oportunidades económicas mediante el desarrollo de la capacidad empresarial, pueden llegar a ser una fuerza clave para la promoción del desarrollo.

26. La proporción dominante de jóvenes en la composición demográfica puede ser un dividendo para los países que la están experimentando. Fue ese dividendo el que alimentó el éxito económico de los tigres asiáticos en los años ochenta. África, el continente con más jóvenes, con un 70% de su población menor de 30 años, es rica en el capital humano juvenil. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aun reduciendo a la mitad la tasa de desempleo de los jóvenes del mundo, se podría añadir al PIB mundial un estimado de 2,2 a 3,5 billones de dólares o entre 4,4 y 7%.

27. Los jóvenes se encuentran en la etapa más productiva de su vida y pueden aprovechar la “ventaja urbana”, un concepto que pretende invocar la abundancia de bienes y servicios como la salud, la recreación, la educación, las comodidades y las oportunidades que ofrecen las ciudades. No obstante, la mayoría de las ciudades se enfrentan al enorme reto de no ser capaces de capitalizar los conocimientos y la pericia de los jóvenes y las mujeres o de generar empleos y oportunidades de sustento suficientes para ellos. Muchas ciudades que han experimentado un crecimiento económico en el pasado no han podido generar empleos u oportunidades de sustento suficientes para estar a la altura de su crecimiento demográfico. En los próximos 15 años, otros 600 millones de personas se incorporarán al mercado laboral mundial y serán, en su mayoría, jóvenes de las ciudades de países en

desarrollo³. Estas nuevas incorporaciones al mercado laboral estarán en competencia con los actuales 184 millones de desempleados y los 550 millones de trabajadores pobres.

28. En el informe del Secretario General para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 (A/64/665) se calcula que en 2008 alrededor de 633 millones de trabajadores ganaba menos de 1,25 dólares por día (los trabajadores pobres). La crisis financiera de 2008 sumió a 215 millones de trabajadores más en la pobreza y elevó la tasa mundial de desempleo a 6,6%⁴. El creciente desempleo de la juventud es la principal causa de los disturbios sociales y políticos que han tenido lugar en todo el mundo en los últimos tiempos. A nivel mundial, los jóvenes tiene tres veces más probabilidades que los adultos de estar desempleados. Hoy día, más de 75 millones de jóvenes están buscando empleo, y la actual tasa de desempleo de los jóvenes a nivel mundial asciende al 12,7%.

29. La actual crisis económica mundial ha agravado también la incidencia del empleo vulnerable y de trabajadores pobres. Los datos desglosados indican que más del 50% de las trabajadoras del mundo tienen empleos vulnerables. Según un análisis realizado por la OIT en 27 países, el porcentaje de trabajadoras pobres excede el de hombres en 22 países. Además, se observa una evidente concentración de mujeres en sectores que, por regla general, se caracterizan por una baja remuneración, largas horas de trabajo y contratos de trabajo no legalizados⁵. Es importante también señalar que el desempleo entre las mujeres jóvenes es mayor que entre los hombres. En Sudáfrica, por ejemplo, 54,6% de las mujeres jóvenes están desempleadas frente al 47,2% de los hombres jóvenes. En Grecia, el 40,6% de las mujeres jóvenes están desempleadas frente al 26,7% de los hombres jóvenes.

30. Como resultado del elevado desempleo, los jóvenes de ambos sexos de las ciudades se ven obligados a ganarse la vida a duras penas en el sector no estructurado de baja productividad. Incluso en Europa, el 17% de los trabajadores jóvenes dependen de la economía no estructurada⁶. La economía no estructurada es una fuente de empleo para la inmensa mayoría de los pobres de las ciudades de países en desarrollo, en particular las mujeres, y representa un gran porcentaje de las economías nacionales de esos países. Aunque muchos reconocen que el sector no estructurado es una parte permanente e importante de las economías nacionales, solo algunos países como Colombia, México, Sudáfrica y Tailandia han logrado formular un reglamento apropiado para aumentar la productividad del sector. También es importante destacar que en muchas ciudades de países en desarrollo, la economía no estructurada está creciendo con mucha más rapidez que la economía regulada lo que da por resultados una división del trabajo basada en el género y condiciones de trabajo desfavorables para la mujer. A las puertas de un entorno económico mundial que ha de experimentar rápidos cambios, es menester que se reconozca la importante contribución que aporta la mujer mediante su labor no remunerada en las ciudades y comunidades. Con frecuencia estas mujeres y sus aportes pasan inadvertidos. La planificación urbana con miras al crecimiento de las ciudades y al uso de la tierra, la falta de definiciones y medidores apropiados para valorar y cuantificar la labor de la mujer y la violencia contra la mujer afectan en conjunto adversamente a su bienestar en las ciudades⁷.

B. De cómo las ciudades pueden crear empleos y oportunidades económicas para todos

31. De inicio hay que señalar que el crecimiento económico sostenido es una condición necesaria para crear empleos y oportunidades de sustento, pero eso no basta. Dado que el sector privado representa más del 90% del total de empleos en los países en desarrollo, los gobiernos deberían establecer políticas que apoyen un firme crecimiento del sector privado. Estos esfuerzos deberían complementarse con políticas y programas dirigidos a los pobres, a los jóvenes y a las mujeres. Las ciudades también tienen que aplicar políticas y programas que apoyen el desarrollo de su fuerza de trabajo y proporcionar incentivos para que el sector privado emprenda y amplíe sus actividades, además de capacitar y contratar trabajadores. También es menester reafirmar las estrategias de empoderamiento económico de la mujer mediante la mejora de la planificación urbana, la gobernanza y los servicios básicos, que son premisas claves para lograr una prosperidad urbana equitativa.

³ Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013: Empleo, del Banco Mundial, Washington D. C.

⁴ Oficina Internacional del Trabajo, Tendencias mundiales del empleo, (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2010).

⁵ Oficina Internacional del Trabajo, "Making the crisis recovery work for women" (Ginebra, 2011).

⁶ OIT, "Global Employment Outlook", (Ginebra, 2012).

⁷ Jacqueline Leavitt y Regina K. Pritchett, "Women, cities and economic empowerment", informe de la reunión del grupo de expertos sobre el empoderamiento económico de la mujer en las ciudades, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts, junio de 2012.

32. La persistencia de la desigualdad de oportunidades niega a los jóvenes, a las mujeres y a los grupos vulnerables su derecho a la ciudad. La desigualdad en el acceso comienza en la infancia y continúa hasta la juventud y la adultez. Es importante reconocer que la condición de una persona antes del empleo, es decir su acceso a la educación primaria, secundaria y terciaria, o la falta de ese acceso, determina en gran medida sus posibilidades de encontrar empleo y otras oportunidades de remuneración. La educación es el principal nivelador en el campo de juego.

33. La estabilidad macroeconómica y las inversiones en capital humano son decisivas. Las ciudades deben interesarse por la educación y los conocimientos prácticos de su fuerza de trabajo, factor decisivo para la creación de empleos decentes. La experiencia de los países industrializados y de los países en desarrollo durante la actual crisis económica mundial demuestra por igual que las ciudades que han invertido suficientemente en la enseñanza primaria y secundaria, a pesar de las restricciones fiscales, han logrado recuperarse con más rapidez. Aumentar los conocimientos prácticos significa conectar la educación con la formación técnica y profesional, lo que incluye a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las personas con mejores conocimientos tendrán son más productivas y tienen la posibilidad de ganar salarios más altos y mejorar su nivel de vida. Las empresas que emplean trabajadores más productivos obtienen incrementos de la rentabilidad de sus inversiones y parte de esa rentabilidad se puede utilizar para pagar salarios más altos a sus trabajadores o para reinvertir y con ello crear más oportunidades de empleo.

34. Un porcentaje importante de los pobres de las zonas urbanas de los países en desarrollo trabaja en la economía no estructurada. Por ejemplo, en Hanoi más del 50% de la fuerza de trabajo de la ciudad se ocupa en el sector no estructurado. En algunas ciudades de África Occidental, el porcentaje es aún mayor: 76% en Niamey y 83% en Lomé. En todas las ciudades, hay más mujeres que hombres en el sector no estructurado de las ciudades. Por ejemplo, en Abidján 9 de cada 10 mujeres que trabajan tienen empleo en el sector no estructurado frente a 7 de cada 10 hombres⁸. Las políticas, las estrategias y los programas de desarrollo económico deberían tener en cuenta la importante contribución del sector no estructurado al ingreso nacional y la creación de empleo. El sector no estructurado no es un sector atrasado ni marginal. Al contrario, su productividad es fundamental para la productividad urbana en general. Por esa razón, las autoridades urbanas deberían apoyar al sector no estructurado en lugar de tratar de suprimirlo.

35. Una de las contribuciones económicas y sociales más importantes de la mujer al funcionamiento general de las ciudades son las actividades domésticas no remuneradas cuidando de los demás y a las que los encargados de formular políticas no dan importancia. En México, por ejemplo, la mujer que trabaja sin remuneración dedica otras 33 horas semanales a las tareas domésticas y a la crianza de los hijos frente a solo seis horas que dedica el hombre⁹. Estas tareas domésticas suponen una carga adicional para las mujeres y disminuyen su capacidad para dedicarse a mejorar su propia situación y su bienestar económico. También inhibe el desarrollo de la capacidad entre las jóvenes generaciones de mujeres que se dedican a esas actividades. Los encargados de formular políticas tienen que reconocer esta labor y asignarle un valor económico mediante mecanismos como estudios del uso del tiempo y auditorías de género, planes de pensión y transferencias sociales en efectivo. La atención directa a las cargas que representan la crianza de los hijos y otros tipos de cuidados no remunerados que suelen realizar las mujeres pueden incluir opciones de cuidados en las comunidades, guarderías en los lugares de trabajo y servicios privados o públicos dedicados a fines específicos.

36. Es necesario establecer mecanismos para apoyar a las pequeñas empresas y a los empleados por cuenta propia. Se trata de mejores centros de capacitación con miras a aumentar la diversificación de las actividades competitivas no estructuradas, un acceso más fácil al crédito en condiciones favorables, asistencia en la promoción de una mayor seguridad e higiene del trabajo y la reducción o eliminación de los gastos de constitución de las empresas.

37. Mediante esfuerzos de colaboración en los que participen los gobiernos locales y representantes del sector privado y no estatal, las ciudades tienen que determinar y sacar provecho de sus características distintivas para generar oportunidades de empleos productivos y mayores ingresos para sus residentes. Esto obliga a que tengan conocimiento de sus economías locales, incluso de sus puntos fuertes y débiles, las oportunidades que ofrecen y las amenazas que enfrentan. Además de su

⁸ J. Herrera y otros, *Informal Sector and Informal Employment: Overview of Data for 11 Cities in 10 Developing Countries*, documento de trabajo No. 9 (Cambridge, Massachusetts, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), 2012).

⁹ Joke Swiebel, "Unpaid work and policy-making: towards a broader perspective of work and employment", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, documento de debate No 4, 1999, descargable en <http://www.un.org/esa/desa/papers/1999/esa99dp4.pdf>.

ubicación o de sus ventajas naturales, las ciudades también tienen que aprovechar las economías de aglomeración valiéndose de políticas e incentivos sobre el uso mixto de las tierras y de inversiones públicas estratégicas que promuevan la densidad, la conectividad y el equilibrio espacial en las oportunidades económicas y los servicios urbanos.

38. La mayoría considera que el desarrollo económico local es una estrategia eficaz para lograr un crecimiento económico y un desarrollo territorial inclusivos. Se trata de un proceso de desarrollo participativo impulsado a nivel local cuya intención es alentar al sector público, a los agentes de la sociedad civil, las mujeres, las organizaciones juveniles y los interesados directos del sector privado a trabajar en colaboración en el diseño y la aplicación de estrategias de desarrollo local teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles de las regiones o localidades. Actualmente son muchos los que reconocen que las estrategias de desarrollo económico local que fortalecen los vínculos entre el crecimiento económico y la creación de empleos son herramientas poderosas. Las iniciativas de desarrollo económico local contribuyen a mejorar la gobernanza local mediante una mayor participación de los interesados directos, modalidades de asociación entre los diferentes agentes y el fomento de relaciones entre las diferentes instancias de gobierno.

39. Todo lo anterior pone de relieve que promover el crecimiento económico endógeno (es decir, el crecimiento económico generado en la localidad, región o país como resultado directo de procesos internos) es fundamental para ampliar la producción de bienes y servicios, profundizar los mercados y ampliar los ingresos y los multiplicadores de empleo y, al mismo tiempo, crear la sostenibilidad. Son importantes las estrategias de desarrollo económico local y los incentivos que se centren en los sectores no comercializables, los bienes locales, los multiplicadores locales y el poder adquisitivo. Un énfasis local tan intenso, sumado a la capacidad de explotar los mercados mundiales, es también un factor importante en crear una economía con capacidad de recuperación.

40. El exceso de reglamentos inadecuados aumenta los costos de entrada y funcionamiento y exacerban la división de la economía en sectores regulado y no estructurado. Un entorno regulatorio propicio, con un sistema adecuado de incentivos, puede reducir efectivamente el costo de establecimiento de las empresas y de realización de actividades económicas y aumentar los beneficios de la formalización. A esos efectos, los gobiernos deberán simplificar los procedimientos de inscripción y expedición de licencias y aplicar políticas fiscales y comerciales justas.

41. El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones es otra esfera importante que es necesario promover, ya que ampliará las oportunidades económicas mediante la oferta de oportunidades de empleo. El aumento de las aplicaciones basadas en la telefonía móvil y sus repercusiones demuestran que existe un enorme potencial desaprovechado. Los jóvenes, que constituyen el grupo demográfico más numeroso que utiliza esas tecnologías, y las mujeres, que tienen que buscar un equilibrio entre las actividades de atención del hogar y el trabajo remunerado o que están limitadas por las oportunidades del mercado local, tienen mucho que ganar de un mayor acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando se les apoye con políticas e instituciones apropiadas.

42. El sector de la vivienda es un motor del desarrollo económico nacional y local. La construcción de nuevas viviendas y la mejora de las existentes y la inversión en edificios ecológicos crean un gran número de oportunidades de empleo, en particular para los jóvenes. El sector de la vivienda genera también una enorme demanda de insumos y materiales, lo que contribuye, en gran medida, tanto a la economía nacional como a la local.

43. La construcción directa de viviendas residenciales representa entre 7 y 10% de la fuerza de trabajo de las economías de los países en desarrollo¹⁰. Ahora bien, la participación total de la fuerza de trabajo en el sector de la vivienda, incluidas las industrias relacionadas con la vivienda, es mucho mayor. La construcción de viviendas de bajo costo emplea un gran número de jóvenes no calificados y ofrece oportunidades para que las mujeres establezcan empresas en pequeña escala. La producción local de materiales de construcción y el mantenimiento y la reparación de las viviendas ofrece empleo y otras oportunidades de generar ingresos a un gran número de personas en las zonas urbanas.

44. Una mayor reserva de disponibilidad de viviendas en las ciudades aumentará directamente la base imponible de bienes inmuebles y, si esos impuestos realmente se recaudan, puede aumentar los ingresos de las autoridades urbanas locales. El aumento de los ingresos municipales puede utilizarse para proporcionar una mejor infraestructura y mejores servicios en las ciudades y pueblos. Además, las actividades económicas derivadas de la interacción de los vínculos entre la construcción y la

¹⁰ Anna Kajumulo Tibaijuka, *Building Prosperity: Housing and Economic Development* (London and Sterling, Virginia, Earthscan, 2009).

mejora de la vivienda pueden contribuir también a los ingresos de las autoridades locales mediante diversas formas de impuestos y tasas.

45. Las viviendas de calidad mejor situadas y con todos los servicios surten efectos positivos, sobre todo para las mujeres. El tiempo y la energía requeridos para las actividades domésticas cotidianas puede reducirse y las mujeres pueden disponer de tiempo libre para participar en actividades productivas remuneradas. Esto, sumado a un mayor acceso al agua y a las instalaciones sanitarias, mejorará la salud y reducirá las cargas reproductiva, laboral y de tiempo de la mujer.

46. Las empresas que funcionan desde el domicilio, como la venta al detalle en pequeña escala, la producción de alimentos y algunos servicios, como sastrería y reparaciones, son otro componente importante del desarrollo económico local. Mediante la planificación del uso mixto de las tierras y un diseño urbano y un reglamento local apropiados, el gobierno local puede crear entornos normativos propicios para las actividades productivas realizadas en el hogar. Por ejemplo, el 77% del total de empresas en Botswana y Zimbabwe funcionan en el domicilio; en Venezuela, 45% de los trabajadores de la industria de confecciones trabajan en su casa y en Dar es Salaam (Tanzanía), 64% de los hogares encabezados por una mujer utilizan su domicilio para actividades económicas.

47. Dado que en muchas ciudades los recursos públicos son limitados, es importante promover la integración y utilización de las funciones de las mujeres y los jóvenes a nivel de base en la planificación de su desarrollo mediante la promoción de la labor de desarrollo impulsada por las comunidades y las organizaciones, alianzas y redes correspondientes.

48. La infraestructura es otro factor importante que contribuye al desarrollo económico y social a largo plazo y a la creación de empleos, especialmente en tiempos de crisis económicas. Las inversiones en la infraestructura y las energías renovables contribuyen de manera importante a la creación de empleos y oportunidades económicas. Según la OIT, mil millones de dólares empleados en grandes proyectos de infraestructura en las economías avanzadas crea alrededor de 28.000 empleos, de manera tanto directa como indirecta, en aproximadamente iguales proporciones. Por otra parte, el gasto en infraestructura en los países en desarrollo surte un efecto mucho mayor en la creación de empleos. Por ejemplo, mil millones de dólares gastados en infraestructura en América Latina puede crear alrededor de 200.000 empleos directos¹¹. La mejora de la infraestructura equivale también a un ahorro de tiempo valioso para todos. Mejora la inclusión social facilitando la movilidad de las personas que cuidan niños, los ancianos y las personas con discapacidad. También mejora la seguridad urbana y las instalaciones de recreación y esparcimiento para todos.

49. El aumento del acceso al agua potable equivale a ahorro de tiempo valioso que se puede utilizar para actividades productivas, reducir la carga que pesa sobre las mujeres y las niñas y mejorar la salud de toda la población. El agua es un bien económicamente productivo, razón por la cual es importante que se hagan las debidas inversiones en la infraestructura del agua potable. Se calcula en cuatro mil millones de días laborables al año¹² el ahorro total de tiempo a nivel mundial que se puede lograr si se cumple la meta C del Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 7 sobre el abastecimiento de agua y el saneamiento. Un mayor acceso al agua reducirá, por tanto, el tiempo que emplean en ese menester las mujeres que viven en la pobreza en muchos países en desarrollo y aumentará su participación en el mercado laboral.

50. Si bien el sector privado crea la mayoría de los empleos en las economías de mercado, en tiempos de crisis económica, los gobiernos deben desempeñar una función más activa en la creación de empleos, ya que la capacidad del sector privado para crearlos disminuye en gran medida durante esas crisis¹³. La creación de oportunidades directas de empleo mediante programas de obras públicas de emergencia y programas de garantía de empleo son dos maneras en que el Estado puede crear empleos en situaciones de crisis. Los gobiernos también deberán sentar las bases de la protección social para apoyar a las personas pobres y vulnerables, sobre todo en tiempos de penurias económicas. Sin esas redes de protección y sin ese apoyo dirigido, se pueden perder fácilmente los logros obtenidos con gran esfuerzo en la reducción de la pobreza. Las políticas sociales bien diseñadas y las innovaciones que facilitan el acceso de los pobres a servicios sociales como la educación y la salud surten efectos directos positivos en la capacidad de producción y reproducción de la sociedad.

¹¹ OIT, “Inversiones en infraestructuras: una herramienta eficaz para crear empleos decentes”, Pacto Mundial para el Empleo – Reseña No. 1 (Ginebra, 2010).

¹² Andrew Scott y Prachi Seth, “Infrastructure services post-2015” (Londres, Overseas Development Institute, 2012).

¹³ Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, *Mitigación de la crisis del empleo: innovaciones en los programas públicos de empleo*, Informe sobre el trabajo No. 6 (Ginebra, OIT, 2010).

51. Cabe destacar en este contexto que la buena gobernanza urbana es fundamental para lograr ciudades sostenibles, equitativas, eficaces, transparentes, responsables y seguras. Las ciudades bien gobernadas crean oportunidades económicas equitativas para todos, en particular los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad, las minorías y los grupos marginados. Hay que promover la participación de los jóvenes y, sobre todo, de las mujeres en el proceso de adopción de decisiones a todos los niveles y reconocer que las mujeres son decisivas para lograr cambios positivos en la sociedad. Las ciudades también deberán tener en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, los ancianos, las personas con discapacidad y los grupos desfavorecidos en el diseño y la puesta en práctica de la planificación, la legislación y las asignaciones presupuestarias.

V. La economía de configuración urbana

52. La buena planificación urbana es un elemento clave de las ciudades y las regiones urbanas eficaces, funcionales, equitativas y sostenibles. La forma urbana se refiere a la configuración especial de una ciudad o una región urbana, es decir, a los modelos y atributos espaciales y las cualidades de la estructura urbana. La configuración urbana está estrechamente relacionada con la dinámica de la actividad económica de una ciudad. Ciertos tipos de configuración urbana, entre ellos la gran densidad, la buena conectividad y los usos mixtos de la tierra, pueden aumentar la eficacia de las actividades económicas¹⁴.

53. Los componentes centrales de una buena configuración urbana son la densidad, el uso mixto de las tierras, la conectividad del transporte, el desarrollo planificado de construcciones de relleno y el espacio público, cuya definición figura en los párrafos que siguen. Es importante destacar que todos están interrelacionados. Por ejemplo, la densidad solo es beneficiosa si se suplementa con la conectividad del transporte y el espacio público.

54. *Aumentar la densidad de población a niveles sostenibles.* Una ocupación y actividades más intensas de la tierra redundan en densidades de población sostenibles que frenan o reducen el crecimiento urbano incontrolado y el agotamiento de los limitados recursos. La mayor proximidad, a su vez, facilitará la oferta y la distribución de bienes y servicios. Un trazado eficaz, sumado a una legislación y a políticas adecuadas sobre las tierras, puede reducir el costo de la infraestructura. Además de promover la densificación suburbana y poner coto al crecimiento descontrolado, el uso de la tierra se puede intensificar mediante la rehabilitación de zonas, la planificación de nuevas zonas con densidades más altas, el desarrollo de tierras abandonadas (es decir, la descontaminación de terrenos y la explotación de tierras que fueron utilizadas con fines industriales o determinados fines comerciales), la conversión de edificios y el desarrollo proyectado para maximizar el uso del transporte público.

55. *Alentar la diversidad social y el uso mixto de la tierra.* La planificación de la tierra puede traer aparejada la agrupación de tierras según sus usos en los lugares apropiados, con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades cambiantes de la población. La planificación urbana debe facilitar el despliegue de espacios comunes que permitan encuentros, la interacción y el diálogo entre diferentes grupos sociales y étnicos. Además, las estructuras físicas urbanas facilitan la comunicación entre las actividades económicas y las zonas residenciales, proporcionan empleos y servicios a escala del vecindario, con efectos positivos en la productividad, la infraestructura, la equidad, la calidad de la vida y el medio ambiente. El diseño urbano fortalece y potencia las estructuras por medio de la infraestructura y los servicios (educación, atención de la salud, comercio, manufactura y cultura/entretenimiento). En caso de reasentamiento, se deberá prestar atención especial al vínculo entre la vivienda para los reasentados y las oportunidades de empleo y de sustento.

56. *Concebir estrategias de movilidad multimodal.* La planificación urbana puede proporcionar alternativas a la actual dependencia generalizada de los vehículos privados de tracción mecánica y reforzar el uso del transporte público en combinación con modalidades de transporte no motorizado y aceras adecuadas. Una estrategia integrada de transporte urbano ha de aumentar la productividad y reducir el tiempo de viaje. La mejora de los sistemas de transportes va acompañada de beneficios ambientales como una mejor calidad del aire debido a la reducción de los gases del escape. La posibilidad de acceso para los posibles usuarios, incluidas las personas con discapacidad y los ancianos, es esencial para asegurar oportunidades de movilidad en pie de igualdad.

57. *Planificar el desarrollo de construcciones de relleno y la expansión dirigida.* La planificación urbana debe combinar el desarrollo de construcciones de relleno y la expansión dirigida para lograr la densidad adecuada y hacer asequibles los terrenos urbanos. El desarrollo de construcciones de relleno

¹⁴ KyeongAe Choe y Brian Roberts, *Competitive Cities in the 21st Century: Cluster-based Local Economic Development* (Filipinas, Banco Asiático de Desarrollo, 2011).

puede revitalizar zonas derruidas de una ciudad. En países en desarrollo donde la urbanización avanza rápidamente, se deben crear nuevas zonas para beneficio de los recién llegados, si se quiere evitar que continúe la expansión de los barrios marginales. Los modelos espaciales debidamente planificados pueden reducir la presión sobre la tierra, proveer servicios urbanos y mitigar la carga que soporta la infraestructura existente. Además, la planificación perspectiva puede desalentar la especulación inmobiliaria y facilitar al mismo tiempo el acceso a una vivienda asequible y a los servicios urbanos.

58. *Promover espacios públicos agradables y calles animadas.* Los espacios públicos y las calles deben considerarse zonas funcionales para la interacción social, el intercambio económico, los medios de subsistencia urbanos y la expresión cultural entre una amplia diversidad de ciudadanos urbanos, sean hombres o mujeres. Corresponde a la planificación la organización de esos espacios públicos y al diseño, alentar su uso, en el proceso de fomento del sentido de identidad y pertenencia. La protección y la seguridad son dimensiones importantes que se han de considerar en ese diseño, junto con la infraestructura vital. La planificación urbana es necesaria para asegurar que, mediante la consulta, los intereses y los asuntos relacionados con la economía no estructurada sean tomados en consideración en la planificación y el diseño de los espacios públicos. Ya no se puede sostener ni justificar la planificación de las ciudades sin tener en cuenta las actividades y las contribuciones de la economía no estructurada.

59. La ausencia de estos elementos, en particular una gran densidad, está relacionada con una pobre configuración urbana y surte efectos negativos en el funcionamiento de la ciudad. La poca densidad urbana tiene muchas desventajas en lo que se refiere a costos para la ciudad, las empresas y los residentes. La construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana y la prestación de servicios como vigilancia policial, servicio postal y atención a domicilio se encarecen en una ciudad en crecimiento. Esto supone presiones presupuestarias adicionales para los gobiernos y una carga impositiva para los ciudadanos a la hora de atender las nuevas demandas de infraestructura. La distancia entre las zonas urbanas poco densas aumenta el tiempo y la energía que se requieren para la circulación de personas y artículos, lo que aumenta los costos de producción de los bienes y servicios. Esto, a su vez, afecta las ganancias de las empresas y su propensión a reinvertir e incrementar el empleo. A menos que se contrarresten con ventajas naturales más acentuadas, las ciudades poco densas tienden a ser menos atractivas para las empresas y los trabajadores que buscan mejores mercados y oportunidades.

60. Una configuración urbana desacertada tiene también consecuencias sociales negativas. Para los distintos residentes, la baja densidad urbana significa más tiempo de viaje y más gastos que a menudo afectan desproporcionadamente a grupos que ya están desfavorecidos. En ciudades como Ciudad Juárez en México y Johannesburgo en Sudáfrica, algunos hogares urbanos gastan hasta un 30% de su ingreso familiar mensual en transporte.

61. Por otra parte, la gran densidad urbana puede ayudar a absorber el crecimiento de la población, promover economías de aglomeración, aumentar la productividad urbana y preservar la calidad del medio ambiente de la región. El desarrollo urbano con alta densidad y uso mixto de la tierra puede aumentar la interacción económica y social entre personas de diferentes niveles de ingresos. Las distancias más cortas resultantes de la alta densidad con los usos mixtos permiten también la adopción de alternativas de transporte, como el uso de bicicletas, y ayudan a fomentar la equidad y el aumento de la productividad. La ciudad de Freiburg en Alemania convirtió las tierras militares abandonadas en una aldea ecológica y las desarrolló para alojar a una densidad relativamente alta de habitantes por hectárea con un vecindario que combina el uso de la tierra y ofrece empleos locales accesibles por medio de una infraestructura de transporte, en la que predomina el transporte no motorizado¹⁵. Además, el transporte público solo para mujeres garantiza la muy necesaria protección a las mujeres, las jóvenes y las escolares en muchos casos.

62. La densificación urbana se puede lograr mediante gastos públicos apropiados, mecanismos reguladores e incentivos. Esas medidas incluyen un uso más eficaz de las tierras urbanas, la reducción del tamaño de las parcelas, el estímulo a la construcción de edificios de muchas plantas, el aumento del tamaño de la superficie y la aplicación de reglamentos urbanos que permitan la ubicación de centros comerciales en las zonas residenciales. Por ejemplo, la estrategia de densificación de Ciudad del Cabo para 2009 indicaba de qué manera la ciudad podía subdividir la tierra en parcelas más pequeñas y consolidar las manzanas con el objetivo de aumentar la densidad de los barrios existentes¹⁷.

63. Estos procedimientos difieren de muchos proyectos e iniciativas centrados en los barrios cuya tendencia ha sido pasar por alto la configuración de la ciudad en su conjunto, como en los casos de

¹⁵ ONU-Hábitat, *Urban Patterns for a Green Economy: Leveraging Density* (Nairobi, ONU-Hábitat, 2012).

Buenos Aires¹⁶ o Dakar¹⁷. Aunque son pocos los estudios de las diferencias intraurbanas en los gastos públicos, en un estudio de Buenos Aires se demuestra que el 11% de la población recibió el 68% de los beneficios del gasto público local durante los años noventa¹⁸. Esto significa que la desigualdad espacial es, hasta cierto punto, un producto local.

64. Sin embargo, un desarrollo con más densidad presenta múltiples problemas y riesgos a los que habrá que hallar solución. El gobierno local debe tener capacidad reguladora y autoridad suficientes para controlar la configuración urbana y la calidad de las construcciones. Los nuevos niveles de densidad urbana tal vez requieran también la creación e imposición de leyes de propiedad y tenencia más complejas que rijan la propiedad sobre las tierras y el espacio de construcción. Las ciudades deberían evaluar cuidadosamente su capacidad para imponer normas y su cumplimiento con imparcialidad al tratar de influir en la densidad urbana. Por ejemplo, un programa radical de reestructuración de los asentamientos en Uagadugú trató de condensar los asentamientos informales que ocupaban el 71% de la superficie de la ciudad en una zona de solo 7%. Como no se estableció la debida infraestructura para la prestación de servicios a estas zonas que acababan de aumentar su densidad, sin quererlo se desató la especulación inmobiliaria y reapareció el crecimiento incontrolado¹⁷.

65. El análisis precedente da a entender que las tendencias sin dirección hacia la expansión espacial de baja densidad de las ciudades, incluidas las tendencias a la policentricidad en amplias zonas urbanas y la descentralización de la actividad económica dentro de las ciudades, podrían hacer menos eficientes a las ciudades tanto desde el punto de vista de la equidad económica como de la equidad social.

VI. La financiación del desarrollo urbano basada en la tierra

66. La insuficiencia de recursos financieros disponibles para apoyar y sostener el rápido desarrollo urbano constituye uno de los retos fundamentales que tienen ante sí las autoridades urbanas de los países en desarrollo. Muchas autoridades urbanas tienen una enorme carencia de recursos, de ahí que no puedan atender a la creciente demanda de servicios básicos y de nueva infraestructura ni mantener la infraestructura y los servicios existentes. Para hacer frente con eficacia a estas dificultades, las autoridades urbanas tienen que examinar mecanismos innovadores para generar recursos adicionales, como los empréstitos de los mercados de capital, determinar los proyectos financiables capaces de atraer al sector privado, privatizar la recaudación de ingresos municipales y la prestación de servicios municipales y formar alianzas entre los sectores público y privado.

67. Los terrenos urbanos son un factor clave de la producción y una fuente de financiación de las oportunidades económicas. Los métodos innovadores de financiación basados en la tierra como la captura de valor, son maneras eficaces para que las autoridades locales incrementen sus ingresos, cuando las fuentes tradicionales de ingresos son insuficientes. El uso del reajuste inclusivo y con participación de las tierras puede ser un instrumento eficaz para aumentar los ingresos y distribuir las cargas y beneficios de la expansión o renovación urbana. Además, la promoción de densidades más altas y de los usos mixtos de la tierra incrementa el valor de la tierra de cada inmueble y aumenta la base imponible de una ciudad.

68. La captura de valor de la tierra, si se concibe debidamente junto con los demás instrumentos, puede ser un poderoso método de financiación pública, mediante el cual los incrementos en los valores de las tierras privadas generados por las inversiones públicas son absorbidos en su totalidad o en parte por el sector público para fines públicos. El incremento del valor de las tierras privadas (utilidades sobre el capital) debido a las inversiones públicas son rentas para los propietarios privados de tierra que no tienen que sufragar ningún costo. Estas rentas se pueden captar de manera indirecta mediante impuestos sobre los bienes raíces, tasas de impacto u otras formas impositivas, o de manera directa convirtiéndolos en beneficios derivados de la tierra, como mejoras a pie de obra y la compraventa de los derechos de desarrollo urbano. La captura de valor de la tierra es una manera de asimilar los factores externos positivos de las inversiones públicas y reorientar este capital hacia los servicios públicos y las comodidades.

¹⁶ Adriana Clemente y otros, "Arguments regarding inclusion in the city: continuities and ruptures in the production and appropriation of habitat in Latin America: the case of the metropolitan area of Buenos Aires (AMBA) 2002-2012", documento presentado en el Foro Urbano Mundial, Nápoles, 2012.

¹⁷ Michael Cohen, "Aid, density, and urban form: anticipating Dakar", *Built Environment*, vol. 33, No. 2 (31 de mayo de 2007).

¹⁸ Michael Cohen y Darío Debowicz, "Las cinco ciudades de Buenos Aires: pobreza y desigualdad urbana", *Medio Ambiente y Urbanización*, vol.56, págs.3 a 20 (2001).

69. La financiación basada en la captura de valor, por regla general, ocurre cuando se introducen mejoras costosas en la infraestructura del transporte. Debido a que esas mejoras aumentan el valor de las tierras privadas, la recuperación aunque sea de una pequeña parte del incremento de ese valor puede ayudar a financiar proyectos de infraestructura del transporte. Al adoptar alguna forma de impuestos sobre la tierra o la propiedad, en particular la captura de valor, es importante no penalizar ni desalentar las inversiones privadas en la tierra ni menoscabar los derechos de tenencia para todos, en particular en el caso de los pobres, los jóvenes y las mujeres de las ciudades. La infraestructura del transporte impulsa el desarrollo y, por eso, el desarrollo debe subsidiar el transporte.

70. Cuando las autoridades locales utilicen las tierras urbanas para recaudar ingresos, tienen que tomar en consideración los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos. Asegurar el derecho a la tierra y los derechos de propiedad para todos, en particular los grupos vulnerables como son los pobres y las mujeres de las ciudades, y lograr que los mercados de bienes raíces y de tierras sean más eficaces y transparentes contribuirá a que se amplíen las oportunidades de crear riqueza y empleos en las ciudades.

71. Además de procurar nuevas fuentes de ingresos, las autoridades urbanas deberán instituir también mecanismos más eficaces y efectivos para recaudar los ingresos de las fuentes existentes. Los sistemas de catastro y registro de tierras apropiados y de bajo costo pueden proporcionar información vital para la puesta en funcionamiento de sistemas de financiación eficaces basados en la tierra. Aunque los impuestos territoriales son la fuente más común de ingresos municipales, rara vez se los aprovecha. En muchos casos, las autoridades urbanas no prestan atención a diversos gravámenes y tasas, como los derechos de licencia comercial, que son una buena fuente de ingresos. Los gobiernos municipales tienen también que introducir gravámenes y tasas que reflejen los precios de mercado y que la mayoría pueda pagar. Considerando el incremento gradual de la función de las autoridades locales y el sector privado en la prestación de servicios, las autoridades municipales deberían mejorar su gestión, organización y capacidad para llegar a ser sostenibles desde el punto de vista financiero. Uno de los principales ingredientes en este caso es asegurar la existencia de la capacidad y la voluntad política necesarias para elaborar y hacer cumplir los reglamentos. El gobierno central debería dar más autonomía financiera a las autoridades municipales para la reestructuración de sus bases imponibles como fuente de ingresos, algunas disposiciones específicas deberían adaptarse debidamente a las distintas ciudades sobre la base de su solvencia local. Las autoridades urbanas deberían examinar también la posibilidad de establecer asociaciones de los sectores público y privado a fin de determinar e implementar la manera de proporcionar una mejor infraestructura y mejores servicios.

VII. Conclusión

72. El presente documento apunta a la necesidad urgente de abordar el potencial productivo de las ciudades, sobre todo en la generación de oportunidades económicas para todos. Reitera que la solidez del desarrollo económico de las ciudades constituye un fundamento sólido para el desarrollo urbano sostenible, especialmente cuando la prosperidad es equilibrada y equitativa. El potencial dinámico de las ciudades depende de muchos factores, pero su existencia no se tiene lugar por generación espontánea. Hay que planificarlo, dirigirlo y aprovecharlo.

73. En el documento se aduce que las políticas urbanas eficaces tienen que comenzar con empleos e ingresos. Sin estos componentes esenciales, la vida urbana es inviable. La dificultad está en cómo traducir esto en políticas que rijan la planificación urbana, la asignación de inversiones y créditos, el funcionamiento de las economías locales tanto la regulada como la no estructurada, la financiación del desarrollo urbano basada en la tierra y en una configuración espacial funcional de las ciudades. En el documento se destacan las cuestiones y los temas que se han de examinar y se señalan muchos instrumentos que pueden aplicarse a esta problemática, desde la infraestructura hasta las políticas, los impuestos, los reglamentos e instrumentos de planificación específicos, todo en un marco económico.

74. En el documento se hace hincapié en que para prestar atención especial a los jóvenes y las mujeres al analizar las oportunidades económicas hace falta analizar seriamente los aspectos sistémicos del desarrollo urbano. Más allá de las proporciones demográficas y entre los sexos, es menester prestar atención a un conjunto de factores que afectan a la capacidad de esos grupos sociales de hacer efectivo todo su potencial y beneficiarse de él. También se destaca la necesidad de reconocer las contribuciones que aportan las mujeres y aprovechar sus prácticas y estrategias mediante el establecimiento de asociaciones y facilitando su ampliación.

75. En el documento se anticipa que el intercambio de experiencias que previsiblemente tenga lugar durante el diálogo proporcione un conocimiento empírico concreto de las principales intervenciones estratégicas que puedan aumentar las oportunidades económicas para todos en contextos urbanos. Se espera que con su análisis de las experiencias de vida, los Estados miembros y

los asociados recalquen algunos de los problemas y los reverses con que se ha tropezado y las ventajas que se pueden aprovechar. Posiblemente el diálogo ayude a seguir definiendo la función que, a nivel local, regional, nacional y mundial, puede desempeñar ONU-Hábitat, apoyando las intervenciones encaminadas a mejorar las oportunidades económicas para todos. También se prevé que el compromiso con los asociados para el desarrollo durante el diálogo pueda revelar posibles aspectos en los que se pueda prestar apoyo a corto, mediano y largo plazos.

76. En el documento se reconoce la importancia tanto de la productividad como de la equidad. De hecho es imposible que una se sostenga sin la otra, y ambos objetivos deben centrarse urgentemente en las necesidades de los sectores más pobres y vulnerables de la población urbana, así como en las necesidades de los jóvenes y las mujeres. Hacer hincapié en el crecimiento interno o endógeno significa también reconocer que, si bien es fundamental que las políticas locales sean correctas, los gobiernos municipales tienen que ser conscientes también de las condiciones económicas y las amenazas que se ciernen sobre el país, incluido el cambio climático y la volatilidad financiera.

77. En términos operacionales, este proceder da a entender que ONU-Hábitat tiene que prestar más atención a cuatro aspectos: el desarrollo económico local endógeno para crear empleos y oportunidades económicas a nivel local; el empoderamiento económico de los jóvenes y las mujeres; la configuración urbana y su impacto en la eficacia económica y la sostenibilidad; y una financiación innovadora basada en la tierra para sufragar la infraestructura y los servicios urbanos y con ello apoyar el desarrollo económico. Avanzar en cada una de estas cuestiones puede surtir también un efecto positivo en todas ellas y en el proceso ayude a orientar la labor de ONU-Hábitat hacia esferas prioritarias para los países en desarrollo.

VIII. Preguntas para el debate

78. Los participantes tal vez deseen examinar las preguntas que figuran a continuación:
- a) ¿Cuáles son las principales barreras a la creación de empleos y oportunidades de sustento para los jóvenes y las mujeres en las ciudades? ¿Qué experiencias exitosas se pueden aportar?
 - b) ¿Qué pueden hacer los países que no cuentan con una base industrial sólida para crear suficientes oportunidades de empleo en otros sectores? ¿Qué pueden hacer los gobiernos y las ciudades para aprovechar la tecnología a fin de ampliar las oportunidades económicas?
 - c) ¿Cómo pueden las ciudades determinar el impacto de las políticas económicas en el empleo y asegurar que el aumento de la productividad se traduzca en la creación de empleo, sobre todo para los jóvenes y las mujeres?
 - d) ¿Cómo pueden las ciudades aprovechar y aumentar el acceso a bienes económicos tangibles como la tierra, la vivienda y la infraestructura pública, sobre todo para los jóvenes y las mujeres?
 - e) ¿Qué pueden hacer las ciudades para aumentar la participación efectiva de las mujeres y los jóvenes en los procesos de adopción de decisiones y gobernanza en el caso de los presupuestos y la movilización de recursos, la creación de empleos, la planificación urbana y las inspecciones de la seguridad en relación con la importancia demográfica de estos grupos?
 - f) ¿De qué manera los proveedores de servicios básicos en las ciudades debe crear más empleos y al mismo tiempo responder a la creciente demanda de servicios urbanos, infraestructura y crecimiento ecológico?
 - g) ¿Cómo pueden las ciudades utilizar la adaptación al cambio climático y la mitigación para crear empleos ecológicos para los jóvenes y las mujeres?
 - h) ¿De qué manera las políticas y decisiones sobre el uso de las tierras urbanas afectan a las economías urbanas y a la creación de oportunidades económicas en las ciudades? ¿Qué hemos aprendido?
 - i) ¿Qué pueden hacer las autoridades urbanas para asegurarse de que las políticas sobre planificación urbana y las decisiones sobre inversión en la infraestructura contribuyan a la creación de empleos y de oportunidades de sustento en las ciudades?
 - j) ¿Qué pueden hacer las ciudades para aumentar la movilidad urbana y con ello aumentar la productividad económica y las oportunidades para todos?

- k) ¿Cuáles son los instrumentos financieros y fiscales innovadores basados en la tierra que las autoridades urbanas de los países en desarrollo pueden utilizar para mejorar la base de sus ingresos?
 - l) ¿Qué experiencias innovadoras puede aportar en relación con la captura de valor como instrumento financiero para el desarrollo urbano?
 - m) El valor de recuperación de la tierra como instrumento para recaudar recursos financieros adicionales no se utiliza mucho en las ciudades de los países en desarrollo. ¿Por qué?
-