



# Cómo abordar la informalidad en las ciudades

#CitiesAreListening  
Eje del Cabildo Público

Documento de políticas

## #CitiesAreListening

El Congreso 2019 y la Cumbre Mundial definirán la ruta del seguimiento y la implementación de la Agenda 2030 y la primera revisión de la Nueva Agenda Urbana en 2020.

Consolidará las políticas que CGLU ha venido promoviendo en su plan estratégico, poniendo principal atención en la localización de los ODS y con el objetivo claro de no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás. Poniendo en el centro el rol de los gobiernos locales como representantes de sus comunidades y también poniendo en el centro los cuatro pilares de la organización, sus Consejos Políticos.

Se dará prioridad a generar un espacio de diálogo estructural con otros grupos interesados y colectivos y en particular con la sociedad civil. Por primera vez, el resultado no será únicamente una declaración, si no un conjunto de recomendaciones políticas integradas como resultado de un proceso de consulta. Ofreciendo así un proceso de arriba hacia abajo que refleja tanto recomendaciones continentales como regionales.

La Cumbre ofrecerá un espacio que asegure la conexión entre la agenda del movimiento municipalista internacional y el de otros colectivos hermanos. Un eje especial se ha constituido para este propósito: el Cabildo Público – donde discusiones al más alto nivel serán conducidas por estas organizaciones hermanas.

El Cabildo Público es el espacio de diálogo e interacción entre diferentes grupos de la sociedad civil internacionalmente organizada con el liderazgo político de los gobiernos locales y regionales a fin de definir de manera conjunta políticas locales-globales. Los líderes locales y regionales no pueden cumplir con las metas internacionales en aislamiento, y por ello necesitan construir, aumentar y mejorar sus alianzas de cara al futuro. El objetivo no es solo invitar a aliados a participar, sino colaborar en el mundo que estamos construyendo. El Cabildo Público se estructura en 5 sesiones con diferentes temáticas: Ciudades Accesibles, Abordando la Informalidad, Igualdad de Género, Derecho a la Ciudad y Desarrollo Urbano Sostenible.

Los preparativos rumbo al Congreso se articularon alrededor de un proceso abierto de co-creación liderado por los diferentes colectivos y facilitado por el Secretariado Mundial. Cada colectivo elaboró una serie de recomendaciones políticas para los gobiernos locales y regionales a fin de implementar la acción transformativa en los temas arriba mencionados. En las sesiones de Cabildo Público durante el Congreso – diseñadas por los mismos colectivos – cada documento será presentado y discutido con la membresía de CGLU y participantes de los otros colectivos. Posterior a las deliberaciones se definirán las recomendaciones como resultado de la sesión y estas serán presentadas a la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales.

©Cities Alliance, 2019  
Boulevard du Régent, 37 (primera planta)  
1000 Bruselas, Bélgica  
[www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

**Coordinación y supervisión técnicas:** Dr. Rene Peter Hohmann, Secretariado de Cities Alliance

**Redacción:** Felix Kariba, Secretariado de Cities Alliance

**Coordinación de la comunicación:** Yamila Castro, Secretariado de Cities Alliance

Editado por: Secretariado de Cities Alliance

Se ruega citar esta publicación como:

CITIES ALLIANCE(2019). *Cómo abordar la informalidad en las ciudades*. Bruselas: Cities Alliance / UNOPS.

**Exoneración de responsabilidad:**

Las conclusiones, análisis y recomendaciones sobre políticas presentadas en este documento de políticas no representan las opiniones de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), ni las políticas o los puntos de vista de todos los miembros de la Cities Alliance.



TABLA

<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>1.0 Agradecimientos y marco general .....</b>	<b>5</b>
<b>2.0 Valoración y retos.....</b>	<b>7</b>
<b>3.0 Recomendaciones para los gobiernos locales y regionales.....</b>	<b>8</b>
<b>4.0 Entornos favorables para la acción local.....</b>	<b>9</b>
<b>5.0 Acción conjunta para el futuro.....</b>	<b>10</b>

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El objetivo primordial de este documento de políticas es ofrecer recomendaciones a los gobiernos locales y nacionales sobre cómo abordar la informalidad en las ciudades. El presente documento de políticas se centra en las dos características básicas de la informalidad urbana: los asentamientos informales y el sector informal.

En primer lugar, el documento estudia detenidamente los compromisos y las declaraciones existentes a nivel mundial, así como los marcos internacionales tales como la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana y el Acuerdo de París, para subrayar en qué medida la informalidad está reconocida a escala mundial. Después, el presente documento de políticas analiza los retos reales en materia de política y las tendencias hacia la transformación de la sociedad. Atendiendo a estos retos, se ofrecen unas prioridades concretas en lo que respecta a la política y recomendaciones a los gobiernos locales y regionales.

Además, el presente documento de políticas identifica los métodos de implementación con vistas a ofrecer las recomendaciones en materia de política, no solamente para los gobiernos locales y regionales, sino también para todas las esferas de gobierno. Finalmente, propone una acción conjunta a nivel local, regional e internacional.

## 1.0 AGRADECIMIENTOS Y MARCO GENERAL

El presente documento de políticas se centra en las dos características principales de la informalidad urbana: los asentamientos informales, que proporcionan cobijo, y el sector informal, que genera la mayoría de los puestos de trabajo. Los asentamientos informales surgen por múltiples razones, entre las que se incluyen un rápido crecimiento urbano, unos gobiernos locales que no disponen de los recursos suficientes, una gobernanza débil y unas políticas urbanas deficientes. Si bien los retos que se plantea cada región difieren, en general los resultados son similares: ciudades ineficientes en lo que se refiere al espacio, unos altos índices de desigualdad socioeconómica, motivados por un acceso limitado a la tierra y a la vivienda, y unas infraestructuras y servicios municipales básicos. Asimismo, aparece el sector económico informal debido a una falta de oportunidades de empleo en el sector formal, a los prejuicios y la exclusión social, y a un desajuste entre la capacitación de la población activa y las oportunidades de trabajo.

La informalidad contribuye de forma decisiva a la aparición de unas economías prósperas, aunque impulsa a su vez la desigualdad socioespacial. Por tanto, entender y abordar la dinámica de la informalidad es un punto estratégico. Este documento de políticas ofrece a los gobiernos locales una hoja de ruta hacia unas nuevas asociaciones urbanas entre los gobiernos de las ciudades, el sector privado y la ciudadanía, y proporciona las bases para encontrar soluciones en todas las ciudades a los problemas estacionarios.

La informalidad goza de pleno reconocimiento a escala global, en especial por las agendas mundiales posteriores a 2015, en concreto por la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el clima y la Nueva Agenda Urbana. Esta última reconoce el papel que desempeñan los asentamientos informales y los medios de vida informales en las ciudades, en esencia porque ambos están interrelacionados y juntos engloban a comunidades vulnerables cuyo futuro decidirá si los estados miembros cumplen la promesa de «no dejar a nadie ni, de hecho, ningún lugar atrás».

Sin embargo, desde la aprobación de estas agendas mundiales, los avances han sido muy moderados, en el mejor de los casos. El Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada de 2018 critica el hecho de que los sectores vulnerables siguen viéndose obligados a vivir en los asentamientos informales sin una tenencia segura del suelo ni unos servicios básicos, en unas condiciones vulnerables que son agravadas por catástrofes relacionadas con el cambio climático. El informe señala que «estas condiciones son insostenibles y son equiparables a violaciones de multitud de derechos humanos».

Esta situación pone de relieve los compromisos que adoptaron los estados miembros en la Nueva Agenda Urbana mediante el reconocimiento de la inclusividad y la toma de decisiones colectivas en la gobernanza urbana como punto de partida hacia unos asentamientos humanos resilientes y sostenibles. La agenda sostiene que unos asentamientos humanos que cumplen con su función social, como la función social y ecológica de la tierra, son inclusivos y garantizan la igualdad de derechos para las mujeres.

Si bien en los asentamientos informales suelen encontrarse los sectores de población más desfavorecidos, también están habitados por trabajadores de los servicios básicos, tales como policías, bomberos, maestros, enfermeras y funcionarios. La asequibilidad es cada vez más un tema que concierne no solo a las capas de población de rentas bajas, sino también a la clase media. Según la Recomendación 204 de la OIT, la mayor parte de estas personas se ven abocadas a la economía informal «no por decisión propia, sino

de resultados de la falta de mejores oportunidades en la economía formal y de la ausencia de otros medios de vida». Dicha recomendación exige la transición gradual de los trabajadores y unidades económicas desde la economía informal a la formal, la protección de los medios de vida existentes, la creación de empresas y puestos de trabajo dignos en la economía formal y la prevención de la informalización en los empleos formales.

El Acuerdo de París sobre el cambio climático también reconoce la necesidad de «una transición justa de la población activa y la creación de unos puestos de trabajo dignos y de calidad» a fin de abordar los retos que plantea el cambio climático. El acuerdo también señala que las acciones que se han llevado a cabo para abordar el cambio climático deben tomar en consideración los derechos humanos, sobre todo los de «las capas de población que se encuentran en una situación vulnerable y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y la igualdad intergeneracional». En consecuencia, los más vulnerables deben quedar resguardados de los efectos adversos del cambio climático.

Finalmente, la Agenda 2030 ha abordado las causas principales de la desigualdad socioespacial y económica a través del primer objetivo de desarrollo sostenible, cuyo propósito es erradicar la pobreza extrema, garantizar unos sistemas de protección social adecuados, la igualdad de derechos a los recursos económicos y los servicios básicos, y la tenencia y control sobre la tierra y otras formas de propiedad. El objetivo también incluye «el fomento de la resiliencia de los sectores pobres y de aquellos que se encuentran en una situación vulnerable y reducir su exposición y vulnerabilidad a fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y medioambientales». Entre otros ODS que abordan la informalidad, cabe citar el ODS 8, sobre el trabajo digno y el crecimiento económico; el ODS 10, sobre la reducción de la desigualdad, y el ODS 11, sobre una vivienda adecuada, segura y asequible. Estos objetivos pretenden garantizar y fomentar el bienestar de la población vulnerable.

## 2.0 VALORACIÓN Y RETOS

La magnitud y el ritmo de la transición demográfica urbana ejerce una presión sin precedentes sobre los gobiernos locales y regionales. La mayor parte del crecimiento urbano tiene lugar en ciudades pequeñas o medianas, lo que supone una carga añadida para unos organismos e infraestructuras insuficientes, y esto, a su vez, agrava los atrasos en las infraestructuras y la ineficiencia en la prestación de servicios.

Una de cada ocho personas vive en un asentamiento informal, lo que representa aproximadamente mil millones de personas a escala global. En el África subsahariana, un 59% de la población urbana vive en barrios marginales, en comparación con un 28% en Asia y con un 21% en Latinoamérica y el Caribe.<sup>1</sup>

Como se ha señalado en la introducción, la informalidad predomina tanto en la vivienda como en los sectores económicos locales. Creemos que es básico que, en primer lugar, los gobiernos locales reconozcan esta realidad, y que luego elaboren políticas que apoyen y a la vez regulen estos entornos, ofreciéndoles vías para mejorar con el tiempo. Con demasiada frecuencia la situación se ve agravada por el hecho de que los gobiernos locales y regionales suelen carecer de la autoridad y/o recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones relativas al desarrollo y reglamentarias. A pesar de la escasez real de recursos, muchos gobiernos locales y regionales no han previsto ni han proporcionado los servicios esenciales que requiere el conjunto de la ciudadanía, en especial la población urbana desfavorecida.

La mayor parte del crecimiento informal que se está produciendo (especialmente en economías en rápido crecimiento) es imprevisto, informal y progresivo. El acceso a las oportunidades de empleo es limitado, mientras que el acceso a una vivienda urbana accesible, aceptable y digna sigue siendo un reto de envergadura, por lo que la mayoría de los residentes urbanos se ven obligados a vivir en los asentamientos informales y a trabajar en actividades de la economía informal.

A nivel mundial, un 61% del conjunto de la población activa está empleada en el sector informal, un total de dos mil millones de trabajadores en todo el planeta. La mayoría tienen empleos vulnerables, sin ningún tipo de protección social, ni unas condiciones ni derechos laborales dignos. En este sentido, lo informal es lo normal; hay muchos más trabajadores en la economía informal que en la formal<sup>2</sup>. Del mismo modo, las capas pobres de la población urbana son actualmente los constructores más eficientes de viviendas en el mundo, y superan los programas privados y públicos formales.

El empleo informal en tanto que porcentaje del empleo total es de un 89% en el África subsahariana, de un 88% en el Asia meridional y de un 77% en el este y sudeste asiático (excluyendo China). Este porcentaje es de un 68% en Oriente Medio y el norte de África, de un 54% en Latinoamérica y el Caribe y de un 37% en Europa del Este y el Asia central.<sup>2</sup> La informalidad posee también importantes características de género, ya que las mujeres predominan en las categorías más vulnerables del empleo informal. Aunque no todos los trabajadores de la economía informal son pobres, la pobreza es, a la vez, una causa y una consecuencia de la informalidad. Para muchos trabajadores de la economía informal, la informalidad significa inestabilidad laboral y unas condiciones

<sup>1</sup> Slum Almanac 2015 / ONU Habitat 2016: *Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers*.

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT).



laborales precarias, mientras que para las empresas pertenecientes a la economía informal el acceso a la financiación es limitado y la productividad es baja.

### 3.0 RECOMENDACIONES PARA LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES

No es posible construir unas ciudades prósperas si quedan excluidos los asentamientos informales, o si existe un notable número de ciudadanos que buscan oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, las de sus hijos y, de hecho, las de sus conciudadanos. En definitiva, para no dejar a nadie ni ningún lugar atrás, es vital que los gobiernos locales y regionales reconozcan, apoyen e incluyan los asentamientos informales, así como a la ciudadanía que vive y trabaja en ellos.

Este documento de políticas reconoce el vínculo esencial entre la urbanización bien gestionada y el desarrollo económico, político y social que afecta a todos los residentes urbanos. Por tanto, es fundamental que exista un sistema de ciudades eficaz para el desarrollo económico y medioambiental sostenible en los ámbitos local y nacional.

A nivel local, la propia esencia del desarrollo de las ciudades gira en torno a la calidad y la fuerza de las relaciones entre las autoridades públicas, las personas residentes y sus organizaciones, y los sectores privados y no estatales. A pesar de los defectos que puedan existir en el sistema intergubernamental, es esencial que se forjen unas nuevas relaciones constructivas entre todos los ciudadanos, incluyendo a los pobres de las zonas urbanas, las autoridades públicas y los sectores privados en beneficio de toda la ciudad, y de toda la ciudadanía.

Es importante que los gobiernos locales reconozcan que la informalidad y los asentamientos y mercados no planificados son actualmente una realidad en la mayoría de las ciudades. Por consiguiente, es preciso aceptar de buen grado la contribución de los trabajadores pobres, tanto si proporcionan su propia vivienda como si están empleados en la economía informal, y reconocer especialmente el papel preponderante de las mujeres.

En el marco de los contextos locales y nacionales, este documento de políticas recomienda, por tanto, la adopción de un enfoque global e inclusivo para el desarrollo de las ciudades, regido por los principios de no dejar a nadie ni ningún lugar atrás. Para lograrlo, este documento de políticas recomienda:

1. Reconocer a los residentes de zonas informales como ciudadanos de pleno derecho y en pie de igualdad, que merecen la misma dignidad, respeto y oportunidades que todos los demás residentes en ciudades.
2. Incluir todas las zonas informales en los procesos de planificación urbana y generar los datos necesarios para garantizar una planificación eficaz;
3. Fortalecer la capacidad de los organismos locales y regionales para hacer efectiva la planificación en todas las ciudades;
4. Ofrecer mecanismos de participación pública para garantizar que toda la ciudadanía puede opinar de forma apropiada en cuestiones que la afectan, y para garantizar que todas las partes reconocen sus derechos y cumplen con sus responsabilidades.
5. Con especial referencia a los pobres de zonas urbanas, este documento recomienda:
  - Asegurarse de que todos los residentes tienen acceso a la tierra para el asentamiento y otras formas de propiedad, con una tenencia segura y acceso a los servicios básicos;

- Garantizar el acceso de los trabajadores de la economía informal a los servicios y espacios públicos.

#### **4.0 ENTORNOS FAVORABLES PARA LA ACCIÓN LOCAL**

Este documento de políticas recomienda la creación de un entorno favorable de ámbito nacional para que las ciudades aborden la informalidad principalmente a través de:

1. La adopción de leyes que permitan el acceso a la tierra o la propiedad para tener oportunidades de asentarse, disponer de servicios municipales o ganarse la vida;
2. La creación de mecanismos de participación en la gobernanza urbana y en el desarrollo de proyectos, incluyendo proyectos de mejora de barrios marginales y el desarrollo o la reforma de marcos normativos;
3. La creación de políticas de salvaguardia nacionales para todos los proyectos de mejora/infraestructuras, incluyendo aquellos para el espacio público, a fin de mitigar y reparar los efectos adversos de los proyectos en los grupos sociales vulnerables y en el entorno;
4. La promulgación de leyes que estipulen que las transferencias fiscales intergubernamentales son equitativas, previsibles y fiables.

### **5.0 ACCIÓN CONJUNTA PARA EL FUTURO**

A fin de generar la sinergia necesaria para la transformación del sector informal y los asentamientos informales, se requiere la colaboración entre los gobiernos locales y nacionales, la sociedad civil y las comunidades locales. Para progresar, este documento de políticas propone lo siguiente:

1. Sensibilizar a las partes interesadas acerca de la necesidad de mejorar las políticas y los sistemas a fin de ayudar a la población a acceder a la propiedad y a la tierra para asentarse, beneficiarse de las infraestructuras municipales y tener la oportunidad de obtener un empleo estable;
2. Crear e institucionalizar plataformas ciudadanas que permitan el diálogo entre los distintos niveles de gobernanza, organizaciones civiles y los pobres de las zonas urbanas;
3. Crear centros de conocimiento y redes únicos que reúnen profesionales del urbanismo, expertos, investigadores y responsables de elaborar políticas;
4. Aumentar la capacidad de los gobiernos locales y regionales para permitir que desempeñen sus funciones en la gobernanza de la ciudad, así como en la elaboración y planificación de políticas.
5. Crear plataformas de recogida de datos para los asentamientos informales y el sector informal.

### **Bibliografía**

Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). *Acuerdo de París*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2016). *Nueva Agenda Urbana*.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2018). *Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto*.

ONU-Habitat (2016). *Documento temático n.º 14 de Habitat III «El sector informal»*.

ONU-Habitat (2016). *Documento temático n.º 20 de Habitat III «Asentamientos informales»*.

ONU-Habitat (2016). *Slum Almanac 2015-16: Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers*.

ONU-Habitat (2018). *Declaración de Kuala Lumpur sobre Ciudades 2030*.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015). *Recomendación 204*.

#UCLGCongress  
[www.durban2019.uclg.org](http://www.durban2019.uclg.org)

