

HACIA UNA CIUDAD MÁS EQUITATIVA

Incluir a los excluidos:

El apoyo a los trabajadores informales para lograr ciudades más equitativas y productivas en el Sur global

Martha A. Chen y Victoria A. Beard

ACERCA DE ESTE WORLD RESOURCES REPORT

Este es el segundo documento de trabajo del World Resources Report: *Hacia una ciudad más equitativa*. Le seguirán otros documentos sobre energía, transporte, agua y expansión urbana. Para obtener la versión electrónica de este y otros documentos de trabajo y consultar los materiales de apoyo, por favor visite www.citiesforall.org.

Los documentos de trabajo contienen investigación, análisis, conclusiones y recomendaciones preliminares. Se distribuyen para estimular la discusión oportuna y la retroalimentación crítica, así como para influir en el debate actual sobre temas emergentes. La mayoría de los documentos de trabajo se publicarán posteriormente y es posible que se modifique su contenido.

Cita sugerida: Chen, M.A. y V.A. Beard. 2018. "Incluir a los excluidos: El apoyo a los trabajadores informales para lograr ciudades más equitativas y productivas en el Sur global". Documento de trabajo. Washington, DC: World Resources Institute. Disponible en línea en www.citiesforall.org.

RESUMEN EJECUTIVO

Puntos destacados

- ▶ La economía informal representa del 50 al 80 por ciento del empleo urbano en las ciudades de todo el Sur global.¹ Más de tres cuartas partes del empleo urbano en África, más de la mitad del empleo urbano en Asia y el Pacífico y poco menos de la mitad del empleo urbano en América Latina y el Caribe es empleo informal.²
- ▶ Las empresas informales generan de un cuarto a la mitad del producto interno bruto o el valor agregado que no proviene de la agricultura.³
- ▶ Las actividades económicas informales y formales están vinculadas inextricablemente a través del intercambio de bienes y servicios y las cadenas de suministro mundiales.
- ▶ Para que las ciudades sean productivas, tienen que apoyar a los trabajadores informales; sin embargo, la mayoría de las ciudades tienen una actitud ambivalente u hostil con respecto a los trabajadores informales urbanos.⁴
- ▶ Las personas que trabajan desde casa, los vendedores ambulantes y los recicladores son tres grandes grupos de trabajadores urbanos autónomos que se ven directamente afectados por las políticas públicas de las ciudades. Estos grupos tipifican las necesidades de

los trabajadores informales urbanos pobres en materia de servicios públicos, espacios públicos y contratación pública, respectivamente.

- ▶ Cada vez más ciudades están adoptando un enfoque más inclusivo con respecto a los trabajadores informales y sus actividades, ofreciendo seguridad de tenencia y acceso equitativo a los servicios básicos para las personas que trabajan desde casa; promoviendo el acceso regulado pero equitativo a los espacios públicos para los vendedores ambulantes, e integrando a los recicladores en los sistemas de gestión de residuos sólidos.
- ▶ La mayoría de los enfoques inclusivos son el resultado de campañas de promoción y disputas jurídicas emprendidas por organizaciones de trabajadores informales y respaldadas por coaliciones de aliados.
- ▶ La creación y reforma de los planes locales de desarrollo económico, los planes de uso de suelo urbano, las políticas urbanas y las leyes y reglamentos deben ser procesos participativos e incluir a los trabajadores informales, sus representantes y otros actores interesados.

Más de la mitad del empleo urbano en el Sur global es informal

Las ciudades representan el futuro del mundo, pero ese futuro es incierto. Las ciudades ya generan más de la mitad del producto interno bruto (PIB) en el mundo⁵ y albergan a más de la mitad de la población mundial.⁶ El dominio de las ciudades seguirá creciendo a medida que otros 2,500 millones de personas migren a las zonas urbanas a lo largo de los siguientes 30 años, principalmente en Asia y África.⁷ Pero si bien las ciudades son motores de innovación, creatividad y crecimiento económico, también son espacios de creciente desigualdad, conflicto político y deterioro ambiental. Dadas estas tensiones, es necesario que haya negociación, equilibrio y consenso sobre las políticas y prácticas que dan forma a las ciudades y afectan la capacidad de vivir, moverse y prosperar en ellas.

Otro aspecto importante, pero a menudo ignorado, de la vida urbana es la participación considerable y creciente del empleo informal en la fuerza laboral de las ciudades. El empleo informal, incluido el autoempleo en empresas informales y el empleo asalariado en trabajos informales, representa más de la mitad del empleo urbano en el Sur global, y hasta el 80 por ciento en algunas ciudades y países.⁸ Las posibilidades laborales seguirán atrayendo migrantes rurales a las ciudades. Sin embargo, no hay

suficientes trabajos formales urbanos para cubrir la demanda, así que es probable que la economía informal se siga expandiendo.⁹ Este documento, en reconocimiento de la magnitud y la persistencia de la economía informal, analiza cómo pueden las ciudades del Sur global elaborar políticas, reglamentos y prácticas que apoyen a los trabajadores informales, para así reducir la desigualdad y promover al mismo tiempo la productividad económica y la sostenibilidad ambiental.

Para que las ciudades sean más equitativas y productivas, tienen que apoyar los derechos económicos de los trabajadores urbanos pobres en la economía informal. Muchos gobiernos municipales en el Sur global adoptan estrategias excluyentes en cuanto a las actividades informales de subsistencia. Estas ciudades estigmatizan a los trabajadores informales como personas que eluden impuestos y reglamentos, representan una competencia injusta para las empresas formales, ocupan los espacios públicos de forma indebida, crean tráfico y condiciones insalubres y suponen riesgos a la salud pública. Esta perspectiva es particularmente dura para los trabajadores informales autónomos que necesitan acceso a los servicios públicos, los espacios públicos y la contratación pública para ganarse la vida. Además, no reconoce que las actividades económicas informales no solo representan una estrategia de subsistencia para los trabajadores pobres, sino también constituyen la base general de la economía urbana, al suministrar bienes y servicios a la economía formal y contribuir al crecimiento económico urbano. En cada vez más ciudades, las organizaciones de trabajadores informales están promoviendo, con cierto éxito, la creación de prácticas, normas y políticas urbanas más inclusivas. La conclusión de este documento es que las ciudades inclusivas son más equitativas, productivas y ambientalmente sostenibles.

Acerca de este documento

Este documento se centra en tres grupos de trabajadores, las personas que trabajan desde casa, los vendedores ambulantes y los recicladores, por unas cuantas razones. En primer lugar, estos grupos representan una proporción considerable del empleo informal urbano, y una proporción aún mayor del empleo informal urbano autónomo.¹⁰ En segundo lugar, cada grupo ilustra la necesidad de bienes y servicios públicos específicos que las ciudades controlan directamente. En tercer lugar, estos grupos son emblemáticos de lo que necesitan los trabajadores informales para aumentar su productividad. Las personas que trabajan desde casa necesitan acceso equitativo a los servicios públicos básicos. Los vendedores ambulantes necesitan espacios

Figura ES-1 | **La mayor parte de la mano de obra urbana en el Sur global es informal**

ÁFRICA 76%

Kampala (Uganda)

86%

Antananarivo (Madagascar)

63%

ASIA & PACÍFICO 47%

Ahmedabad (India)

85%

Hanoi (Vietnam)

46%

AMÉRICAS 36%

Lima (Perú)

55%

Ciudad de México (México)

49%

0%

100%

Notas: Los porcentajes de las regiones muestran la proporción promedio del empleo informal en el empleo urbano, por región (2004-2010). Las barras de las ciudades muestran la proporción del empleo informal en la fuerza laboral urbana, para ciudades seleccionadas (2003-2015).

Fuente: WIEGO Dashboard, 2018.

públicos bien ubicados para hacer sus ventas. Los recicladores necesitan el derecho a participar en la licitación pública de contratos para recolectar, clasificar y reciclar residuos.

Este documento también describe, con menor profundidad, la situación de los trabajadores informales en los sectores de la construcción y el transporte, muchos de los cuales son asalariados. El alcance del documento no abarca la gran cantidad de trabajadores informales asalariados que se dedican a labores domésticas o trabajan en industrias manufactureras que requieren mucha mano de obra. En el caso de los trabajadores informales asalariados, la relación más importante es la relación con el empleador, que es el factor con mayores repercusiones para su bienestar y subsistencia. En el caso de los trabajadores informales autónomos, entre los que destacan los tres sectores que elegimos analizar a profundidad en este documento, la relación entre el trabajador y la ciudad es la más importante, ya que la ciudad tiene el poder de mejorar o perjudicar los medios de subsistencia de estos trabajadores.

Este documento se basa en gran medida en el conocimiento, la experiencia y la investigación de la red Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), que apoya y colabora con organizaciones de trabajadores informales

en ciudades de todo el Sur global. Durante los últimos 20 años, WIEGO ha desempeñado un papel decisivo para reconceptualizar la economía informal y el empleo informal, impulsando la recolección de datos oficiales sobre el tema a nivel nacional, creando organizaciones y redes de trabajadores informales y ayudando a las organizaciones de trabajadores informales con sus campañas de promoción y disputas jurídicas.

Este documento es parte del World Resources Report (WRR), Hacia una ciudad más equitativa. El informe analiza si el acceso equitativo a los servicios públicos urbanos básicos puede ayudar a lograr ciudades con mayor productividad económica y sostenibilidad ambiental. La primera serie de documentos de investigación estudia esta cuestión desde la perspectiva de un servicio urbano básico. La segunda serie de documentos lo hace desde la perspectiva de un área temática urgente, como este documento sobre la economía urbana informal y otro sobre la expansión urbana. La tercera serie de documentos explora cómo y por qué se transforman (o no se transforman) las ciudades para volverse más equitativas. Esta tercera serie de documentos adopta un enfoque sinóptico, intersectorial y longitudinal para analizar esta interrogante en ocho ciudades del Sur global.

La ciudad excluyente

La mayoría de las ciudades han adoptado un enfoque excluyente con respecto a los trabajadores informales y las actividades que realizan para ganarse la vida, como ilustran las restricciones y los obstáculos que enfrentan los tres grupos de trabajadores informales autónomos que estudia este documento.

Las personas que trabajan desde casa producen muchos bienes y servicios para los mercados nacionales y mundiales desde sus hogares, a menudo en asentamientos informales y barrios marginales. Algunos ejemplos de la variedad de bienes que producen son: textiles, ropa, zapatos, artículos deportivos, asientos para aviones y partes de automóviles. También ensamblan artículos electrónicos y empaquetan productos farmacéuticos. Estos trabajadores se ven perjudicados por los desalojos y traslados; el acceso inequitativo a servicios públicos básicos (entre los que destacan la electricidad, el agua, el saneamiento y el transporte); y los reglamentos de zonificación de un solo uso, que prohíben las actividades comerciales en las zonas residenciales.

Los vendedores ambulantes venden bienes y servicios en ubicaciones prácticas, normalmente a precios más bajos. La mayoría de los gobiernos municipales otorgan muy pocas licencias o permisos para la gran cantidad de vendedores ambulantes que trabajan en la ciudad. Cada día, hay al menos un desalojo forzoso de vendedores ambulantes en alguna parte del mundo.¹¹ En algunos casos, se trata de desalojos masivos y con violencia. En otros, los vendedores desalojados son reubicados, pero a menudo se les traslada a ubicaciones marginadas con poca circulación de clientes. Los vendedores están expuestos al acoso constante de la policía y los funcionarios municipales, lo que incluye la exigencia de sobornos o multas y la confiscación de productos.

Los recicladores recogen y clasifican los residuos para recuperar artículos reciclables que las industrias utilizan como materias primas o para embalaje. A pesar de que los recicladores brindan un servicio público a las ciudades, el medio ambiente y la economía, es frecuente que se les niegue el acceso a los residuos o que estos sean confiscados por las autoridades de la ciudad o por los trabajadores municipales encargados de limpiar las calles. Rara vez se permite que las organizaciones de recicladores compitan con las empresas privadas por los contratos de gestión de residuos sólidos.

La ciudad inclusiva

Una cantidad reducida, aunque cada vez mayor, de ciudades en el Sur global están adoptando un enfoque más inclusivo con respecto a los trabajadores informales y sus actividades económicas. Los siguientes son algunos ejemplos de enfoques más inclusivos que han adoptado las ciudades en lo que respecta a las personas que trabajan desde casa, los vendedores ambulantes y los recicladores, principalmente en respuesta a las campañas de promoción y las acciones jurídicas de las organizaciones de trabajadores:

- ▶ Durante los últimos 45 años, Self-Employed Women's Association (SEWA) de la India, un sindicato conformado por 1.5 millones de trabajadoras informales, ha colaborado con los gobiernos municipales para proporcionar servicios básicos de infraestructura pública organizando a las trabajadoras y poniéndolas en contacto con departamentos específicos de los gobiernos municipales encargados de la provisión de vivienda, electricidad, saneamiento y agua.¹²
- ▶ Fundada en 1992, HomeNet Thailand, una organización de personas que trabajan desde casa y otros trabajadores informales en Tailandia, negoció con la Autoridad de Transporte Masivo de Bangkok (Bangkok Mass Transport Authority, BMTA) de 2013 a 2014 para que los trabajadores que fueron reubicados del centro de Bangkok a las periferias urbanas pudieran aprovechar los servicios de transporte.¹³
- ▶ Desde finales de la década de los 1990, el gobierno de la ciudad de Durban (eThekwin metro), en Sudáfrica, y después una organización no gubernamental (ONG) local, han ayudado a conservar y mejorar un mercado natural de alrededor de 7,000 a 8,000 vendedores ambulantes.¹⁴
- ▶ El gobierno municipal de Bhubaneswar, en la India, designó zonas de venta para los vendedores ambulantes en 2006. El gobierno de la ciudad de Ahmedabad, en la India, trasladó a alrededor de 500 vendedores ambulantes desalojados al área en la que solían vender, después de convertirla en una plaza patrimonial.¹⁵
- ▶ Desde principios de la década de 1990, los recicladores han recibido el reconocimiento y apoyo de ciudades en toda América Latina, como Buenos Aires en Argentina, Belo Horizonte en Brasil y Bogotá en Colombia.¹⁶ Este apoyo

Figura ES-2 | **Lo que los trabajadores informales necesitan de las ciudades inclusivas**



incluyó proporcionar edificios para clasificar y almacenar los residuos, poner vehículos automotores a su disposición para transportar los residuos y otorgar contratos municipales a las organizaciones de recicladores.

Estos ejemplos surgieron a partir de las negociaciones constantes entre las organizaciones de trabajadores informales y las ciudades. En algunos casos, el modelo prometedor se emuló en otros lugares. Por ejemplo, el modelo de integración de los recicladores en Bogotá se reprodujo en otras ocho ciudades colombianas.¹⁷ En otros, los avances logrados han enfrentado amenazas o sufrido retrocesos. En todos los casos, es necesario que haya participación y negociaciones constantes entre las organizaciones de trabajadores informales y los gobiernos municipales para conservar los logros alcanzados.

Recomendaciones

A continuación, se presenta una lista de medidas concretas que pueden tomar las ciudades para apoyar los derechos económicos de los trabajadores urbanos pobres en la economía informal y así lograr que las ciudades sean más equitativas, económicamente productivas y ambientalmente sostenibles:

- ▶ *Aumentar el acceso de los trabajadores informales a los servicios públicos, los espacios públicos y la contratación pública.* Los gobiernos de las ciudades y los funcionarios locales tienen que reconocer las aportaciones económicas que hacen los trabajadores informales a la economía urbana y disminuir el acoso y la penalización de estos trabajadores. Un claro ejemplo de las políticas y prácticas negativas son

los desalojos de trabajadores informales de los espacios de trabajo y las zonas residenciales, que también son centros industriales, y su traslado a las periferias de las ciudades. Las ciudades deben proporcionar servicios públicos básicos a los trabajadores informales para que sus espacios de trabajo sean más productivos; otorgar acceso regulado al espacio público para que los trabajadores informales puedan ganarse la vida, y permitir que las organizaciones de trabajadores informales compitan por los contratos públicos para aumentar la demanda de sus bienes y servicios.

- ▶ *Reformar las leyes y reglamentos para que apoyen a los trabajadores informales.* Las ciudades deben hacer que a los trabajadores informales autónomos les sea más sencillo registrar sus empresas. Deben hacer que los impuestos sean progresivos y transparentes y determinar cuáles son los impuestos y cuotas de operación que los trabajadores informales ya están pagando. Las ciudades también tienen que identificar cuáles trabajadores informales deben pagar impuestos sobre la renta, personales o empresariales, ya que muchos de ellos tienen ingresos por debajo del umbral para estos impuestos, y cuáles operadores informales deben pagar impuestos de nómina, ya que pocos de ellos contratan empleados. Las ciudades deben ofrecer beneficios a los trabajadores a cambio del pago de impuestos.
- ▶ *Incluir a los dirigentes de las organizaciones de trabajadores informales en procesos participativos de formulación de políticas y establecimiento de normas.* Las autoridades de la ciudad, los planificadores urbanos y los especialistas de política pública deben asegurar la participación significativa de los trabajadores informales y sus representantes en la planificación del desarrollo económico, el establecimiento de normas y los procesos de negociación colectiva; esto incluye la creación de foros en los que se reúnan partes interesadas que representen al gobierno, el sector privado y los trabajadores informales. Las ciudades deben integrar las actividades económicas informales en los planes locales de desarrollo económico y los planes de adjudicación de tierras urbanas. En este proceso, las ciudades deben reconocer que los asentamientos informales a menudo constituyen prósperos centros industriales, donde se ubican muchos negocios basados en el hogar. Las ciudades deben reconocer y proteger los mercados naturales para los vendedores ambulantes, y reconocer que los recicladores contribuyen a la limpieza de las calles, la recuperación de materiales reciclables y la reducción de emisiones de carbono.

- ▶ *Apoyar a las coaliciones por el cambio.* Los enfoques inclusivos con respecto a los trabajadores informales y sus medios de subsistencia que destacamos en este documento fueron posibles gracias a las negociaciones con el gobierno que realizaron las coaliciones por el cambio integradas por organizaciones de trabajadores informales, con el respaldo de activistas aliados. Dichos aliados incluyen abogados, académicos y ONGs. Las coaliciones por el cambio ayudan a monitorear y poner de relieve la situación en el terreno, escriben cartas a la prensa, organizan diálogos sobre políticas y proporcionan asistencia técnica a las campañas de promoción.

Conclusión

A medida que la población urbana sigue creciendo, superando con frecuencia el crecimiento del empleo, las ciudades enfrentan dificultades y emergentes necesidades que requieren reconocer y valorar la economía informal como una parte integral y productiva de la economía urbana.¹⁸ La economía informal crea más empleos que la economía formal, sobre todo para los sectores de ingresos bajos y medianos, y contribuye de forma considerable al crecimiento económico.¹⁹ Las ciudades no pueden volverse más equitativas y económicamente productivas si excluyen a la gran mayoría de su fuerza laboral, especialmente a los trabajadores pobres. No se deben subestimar los aspectos políticos del cambio. Hay intereses muy reales, tanto económicos como políticos, que compiten por el control del espacio público, los servicios públicos y la contratación pública. La mejor manera de seguir adelante es incluir a las organizaciones de trabajadores informales, junto con otras partes interesadas, en los procesos formales de gestión y gobernanza urbanas para negociar políticas y planes que equilibren los intereses opuestos e impulsen la justicia social y económica.

NOTAS

1. OIT, 2018.
2. OIT, 2018.
3. OIT y WIEGO, 2013.
4. En este documento utilizamos el término “medios informales de subsistencia” para referirnos a los recursos y actividades económicas que utilizan los trabajadores pobres en la economía informal para ganarse la vida.
5. Dobbs et al., 2011: 1.
6. Organización de las Naciones Unidas, 2014: 1.
7. Organización de las Naciones Unidas, 2014: 1.
8. OIT, 2018.
9. Ghani y Kanbur, 2013: 20.
10. La red WIEGO ha colaborado estrechamente con especialistas en estadística nacionales en diferentes países para mejorar la identificación de estos trabajadores en los datos estadísticos oficiales. En el proceso, se ha obtenido una mejor idea de la gran cantidad de trabajadores informales en estos sectores importantes, pero ignorados, de la fuerza laboral urbana.
11. Roever y Skinner, 2016.
12. Sinha, 2013.
13. Alfery y Lund, 2012; Namsomboon y Kusakabe, 2011.
14. Dobson et al., 2009; Comunicación personal entre las autoras y R. Dobson, Durban, Sudáfrica. Agosto de 2016
15. Kumar, 2012.
16. Schamber, 2012; Dias, 2011d; WIEGO, 2017a.
17. Chen, 2015.
18. Para consultar una explicación de los criterios utilizados para clasificar a las ciudades como en dificultades y emergentes, véase Beard et al., 2016.
19. OIT, 2018; Herrera et al., 2012.

FINANCIADORES

Agradecemos profundamente a los siguientes contribuyentes por su generoso apoyo financiero:

Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
Stephen M. Ross Philanthropies
Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca
Departamento de Comercio y Asuntos Exteriores de Irlanda
Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

ACERCA DE LOS AUTORES

Martha (Marty) Chen es profesora de Políticas Públicas de la Escuela Kennedy de Harvard y asesora sénior de la red mundial de investigación, políticas y acción WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando). Como una experimentada profesional de desarrollo y académica, sus áreas de especialización son empleo, género y pobreza con un enfoque en los trabajadores pobres en la economía informal. Antes de ingresar a Harvard en 1987, tuvo una experiencia de dos décadas como profesional residente en Bangladesh y la India.

Victoria A. Beard es directora de investigación del WRI Ross Center for Sustainable Cities y dirige el World Resources Report sobre ciudades sostenibles. Sus líneas de investigación incluyen la urbanización comparada, la planificación basada en la comunidad y la pobreza urbana.

ACERCA DE WORLD RESOURCES INSTITUTE

World Resources Institute es una organización global de investigación que convierte las grandes ideas en acción en el núcleo en el que se unen el medio ambiente, las oportunidades económicas y el bienestar humano.

Nuestro Desafío

Los recursos naturales son la base de las oportunidades económicas y el bienestar humano. Pero en la actualidad, estamos agotando los recursos de la Tierra a velocidades que no son sostenibles, lo que pone en peligro las economías y las vidas de las personas. Las personas dependen del agua potable, las tierras fértiles, los bosques saludables y un clima estable. Las ciudades habitables y la energía limpia son esenciales para tener un planeta sostenible. Debemos abordar estos desafíos urgentes a nivel mundial en esta década.

Nuestra visión

Tenemos la visión de un planeta equitativo y próspero impulsado por una gestión sensata de los recursos naturales. Aspiramos a crear un mundo en el que las acciones de los gobiernos, las empresas y las comunidades se combinen para eliminar la pobreza y mantener el ambiente natural para todos.

ACERCA DE WRI ROSS CENTER FOR SUSTAINABLE CITIES

WRI Ross Center for Sustainable Cities trabaja para hacer que la sostenibilidad urbana se convierta en realidad. Combina las investigaciones a nivel mundial con la experiencia práctica en Brasil, China, la India, México, Turquía y los Estados Unidos para estimular acciones que mejoren las vidas de millones de personas.

Con base en su larga experiencia a nivel mundial y local acerca de la movilidad y la planificación urbana, WRI Sustainable Cities aplica soluciones probadas y herramientas orientadas a la acción para aumentar la eficiencia energética y en la construcción, gestionar los riesgos relativos al agua, impulsar una gobernanza eficaz y hacer que el creciente entorno urbano sea más resistente a los nuevos desafíos. Con el objetivo de influir en 200 ciudades con herramientas e investigaciones únicas, WRI Sustainable Cities se concentra en un planteamiento profundo intersectorial en cuatro megaciudades de dos continentes, y en dirigir asistencia especializada a otras 30 zonas urbanas, ofreciendo así beneficios económicos, ambientales y sociales a personas en diversas ciudades alrededor del mundo.