

Cuatro pasos importantes para poner en práctica el compromiso transformativo de la Nueva Agenda Urbana para el trabajo decente y ciudades inclusivas y sostenibles (ODS 11)

POR DARIA CIBRARIO, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

En octubre de 2016, más de 30.000 representantes de gobiernos nacionales, regionales y locales, sindicatos, empresas, el sector académico, el sector de planificación urbana y la sociedad civil se reunieron en Quito, Ecuador, para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, HIII), donde los representantes estatales adoptaron la Nueva Agenda Urbana (New Urban Agenda, NUA),¹ las directrices de la ONU diseñadas para servir como referencia de las políticas de urbanización durante los próximos 20 años. La NUA está directamente relacionada con la implementación del ODS 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resilientes y sostenibles”.

Desde el inicio del proceso de la HIII, los sindicatos han dejado en claro que, para que las ciudades sean justas, la urbanización dé como resultado una inclusión socioeconómica duradera y se logre la eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, los trabajadores deben tener un lugar central en la agenda normativa, y los compromisos y las políticas urbanas deben encontrar su esencia

en el marco del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que también concuerda con el ODS 8. Si los medios de subsistencia de los trabajadores urbanos no son sostenibles, las ciudades tampoco lo serán. Lo que terminó siendo el texto final de la NUA dista mucho de las demandas y las recomendaciones de los sindicatos. No obstante, las referencias claras al “empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas y todos”² exigen la implementación y el control de este compromiso de transformación de la NUA para generar empleo decente en las ciudades y las comunidades locales.

En su postura sobre los “Diez puntos clave por unas ciudades justas y por una Nueva Agenda Urbana inclusiva” de HIII,³ los sindicatos condensaron y elaboraron un conjunto de recomendaciones normativas prácticas que siguen siendo una referencia y que pueden servir de guía para cumplir con el compromiso de transformación de HIII de garantizar ciudades sostenibles e inclusivas para todos.⁴ De estos puntos, se destacan cuatro debido a su enfoque

poderoso e integral en la implementación del compromiso de transformación de la NUA en lo relativo al trabajo decente y el ODS 11.

1. La negociación e implementación de pactos tripartitos locales sobre el trabajo decente en ciudades, áreas y regiones metropolitanas

Los pactos tripartitos locales sobre el trabajo decente son poderosos marcos normativos de transformación compartidos que los representantes de los gobiernos urbanos y locales (junto con sindicatos y empresas locales) pueden establecer por medio de un diálogo social y una negociación colectiva, y donde cada parte se hace responsable de lo que le corresponde y comparte compromisos para generar desarrollo socioeconómico sostenible a través de la creación de empleo decente. Dichas medidas pueden incluir lo siguiente:

- políticas locales activas del mercado laboral para la creación de empleo decente, incluida la acción positiva para la igualdad de género, los jóvenes y los trabajadores de mayor edad (NUA, párr. 62) y diversidad;
- mecanismos para promover relaciones de empleo legales y reguladas que cumplan con los

2 NUA, párr. 14b y párr. 57.

3 www.world-psi.org/sites/default/files/en_psi_position_on_habitat_iii.pdf.

4 Cibrario (2016).

1 ONU Asamblea General (2016), citada a continuación como NUA.

derechos laborales y para facilitar la transición de trabajadores informales a la economía formal (NUA, párr. 59);

- I parámetros de referencia de salario mínimo para las ciudades o áreas metropolitanas, catalogación positiva de los empleadores que paguen salarios dignos e incentivos para dichos empleadores;
- I creación de empleos decentes ecológicos con planes de transición justa para aquellas personas que trabajen en operaciones que impliquen emisiones intensas de carbono, en un marco de compromiso de acción climática local que esté en consonancia con el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático de 2015 (NUA, párrs. 75 y 79);
- I medidas de capacitación, mejora de las competencias y empleo necesarias para lograr la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, transiciones a economías digitales y circulares y para construir senderos viables entre la educación y oportunidades de empleo decente, así como intercambios de conocimiento intergeneracionales en comunidades locales;
- I reconocimiento específico del papel de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) en la creación de empleo local y políticas apropiadas para apoyar, mejorar y acompañar su potencial para generar trabajo decente (NUA, párr. 58);

I medidas de coherencia social para apoyar la integración de migrantes y refugiados en la economía y las comunidades locales (NUA, párr. 57).

Cuando se diseñan y se gestionan de manera correcta, los pactos locales sobre trabajo decente son herramientas contundentes de empoderamiento y participación que generan empleos decentes, al tiempo que promueven el cumplimiento de los derechos humanos y de los sindicatos (NUA, párr. 26).

2. La inclusión de cláusulas laborales y medioambientales en las contrataciones públicas, así como la transparencia y la divulgación de los contratos públicos y las medidas anticorrupción

La implementación de la NUA aborda ampliamente la construcción de infraestructura y viviendas, pero dice muy poco sobre cómo acceder al inmenso potencial que representa la contratación pública responsable en los planos social y medioambiental para utilizar las políticas de construcción urbana y de desarrollo de infraestructura y adquirir poder para generar empleos decentes y garantizar que las constructoras y los proveedores contratados respeten los derechos humanos y laborales, así como las normas medioambientales. A través de políticas de contratación pública diseñadas correctamente, los gobiernos locales pueden exigirles a las empresas contratadas que pongan en práctica normas sociales, medioambientales y de trabajo responsables que involucren

a todos los trabajadores en obras según el Convenio 94 de la OIT,⁵ que protejan a la comunidad local de daños relativos a la construcción y la infraestructura deficientes e inseguras y que creen empleos decentes que beneficien a la comunidad y la economía locales.

Las directrices específicas dirigidas a la implementación de una contratación pública responsable para apoyar el compromiso de transformación de la NUA con el trabajo decente y las ciudades inclusivas señalan las siguientes medidas:⁶

- I referencias explícitas sobre el trato y las condiciones igualitarias para todos los trabajadores en obras, independientemente de su origen y situación;
- I acuerdos obligatorios de empleo formal y legal;
- I disposiciones adecuadas para cumplir con las normas y las habilidades de salud y seguridad;

5 OIT, Convenio relativo a las Cláusulas Laborales en los Contratos Públicos, 1949 (www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312239).

6 Los artículos "RESPIRO Guides on Socially Responsible Procurement of Building Construction Work" (Guías de RESPIRO sobre la adquisición socialmente responsable de trabajo de construcción) y "RESPIRO Guides on the Socially Responsible Procurement of Textile and Clothing" (Guías de RESPIRO sobre la adquisición socialmente responsable de productos textiles y de vestimenta) proporcionan directrices adicionales; véase www.respiro-project.eu/en/respiro-guides/.

- I una cadena de responsabilidades durante todo el proceso de subcontratación;
- I medidas de transparencia, con el detalle de contratos públicos y procesos de adjudicación de acceso al público que permitan un escrutinio y una evaluación adecuada;
- I un enfoque integrado hacia la corrupción que involucre a todos los agentes participantes en la contratación pública, que incluya medidas eficaces y adecuadas para sanciones proporcionales y disuasivas; embargo público de beneficios y ganancias obtenidos a través de prácticas corruptas y poco éticas; y la protección de los denunciantes de irregularidades, sus familias y comunidades contra daños y represalias.⁷

3. El acceso universal y la inversión pública en servicios públicos urbanos esenciales

Los servicios públicos accesibles, asequibles y de buena calidad son el pilar fundamental de las ciudades inclusivas y sostenibles. El acceso universal al agua, la energía, la atención médica, el transporte, el manejo de desechos, los servicios sociales, la educación, los espacios públicos, las viviendas sociales y otros servicios públicos esenciales reducen de manera significativa la desigualdad entre las poblaciones urbanas y es un requisito previo

⁷ ISP (2016).

para el respeto de los derechos humanos, incluida la igualdad de género. Cuando las asociaciones público-privadas (APP) ingresan a la prestación de servicios públicos esenciales y priorizan las ganancias y la maximización de dividendos, los objetivos de sustentabilidad social y ambiental que las instituciones públicas deben perseguir se distorsionan y dejan de ser viables. Los empleos esenciales en los servicios se tercerizan, la cantidad de personal se reduce, el salario disminuye, las condiciones empeoran y el trabajo aumenta para sacar el máximo provecho de los recursos del servicio y obtener ganancias privadas: esta también es una destrucción sistemática de empleos decentes que está en conflicto con el compromiso de la NUA.

Después de 20 años que evidencian la falla de las APP para brindar servicios esenciales,⁸ las ciudades y comunidades en todo el mundo están devolviendo progresivamente los servicios esenciales a manos nacionales mediante la remunicipalización (véase el recuadro sobre remunicipalización en el sector del agua en el capítulo 6).⁹ La implementación de la NUA debe basarse en esta lección y depender de la financiación y la gestión públicas como alternativas viables al mantra de las APP para los servicios esenciales urbanos tan necesarios.

⁸ Véase, por ejemplo, Wainwright (2014), Hall (2015), Jomo *et al.* (2016), Romero/Vervynck (2017).

⁹ Kishimoto *et al.* (2014), Reynolds *et al.* (2016).

Cuando los servicios esenciales son propiedad y administración públicas, las ganancias también se reinvierten en el servicio público para mejorarlo o reducir los costos de los usuarios, en lugar de extraerse para pagarles a los accionistas. Esto beneficia a las comunidades locales y fomenta la inclusión socioeconómica urbana, de acuerdo con los compromisos de la NUA y el ODS 11.

4. Justicia fiscal para los gobiernos y las comunidades locales y sistemas fiscales municipales progresivos

Los impuestos son una herramienta clave para combatir la desigualdad y poner en práctica el compromiso de la NUA y así lograr la inclusión socioeconómica urbana y los ODS. La implementación de las políticas mencionadas no es posible sin un flujo sostenido de recursos al que puedan acceder los gobiernos locales y regionales (GLR) sin aumentar la desigualdad. Las ciudades y las áreas metropolitanas son los motores del crecimiento y el desarrollo mundiales, pero, para ser inclusivas, necesitan recursos adecuados con los que financiar los servicios públicos y la infraestructura urbana y local, al igual que invertir en ellos. Los GLR también son los encargados de la implementación real de los marcos mundiales, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Agenda de Trabajo Decente, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, los ODS y, ahora, la NUA. No obstante, cuando se trata de contar con el

empoderamiento financiero para hacerlo, las medidas de austeridad, la elusión de impuestos, la condicionalidad de los préstamos internacionales, los tratos fiscales y comerciales internacionales, la reducción de las transferencias intergubernamentales y los mandatos sin financiación los despojan cada vez más de los recursos esenciales que necesitan para financiar y ofrecer servicios públicos esenciales a los residentes urbanos y las comunidades locales.

Gran parte del análisis que dio lugar a la NUA y a su resultado se enfoca en la competencia fiscal intermunicipal, las APP, los parámetros de referencia urbanos para el préstamo de recursos en el mercado bursátil y los cargos de las tarifas al usuario. Estas son opciones insostenibles y socialmente regresivas que desvirtuarán el compromiso de transformación de la NUA de ciudades inclusivas y los ODS. Lo que se necesita es una combinación de justicia fiscal para los gobiernos locales y de sistemas fiscales municipales progresivos que incluya lo siguiente:¹⁰

■ **Medidas de recuperación impositiva del gobierno central y relaciones y transferencias fiscales intergubernamentales que sean adecuadas.** Dado que los GLR no pueden abordar las bases impositivas móviles, los gobiernos centrales deben garantizar que los agentes

corporativos y privados paguen la parte que les corresponde a las comunidades locales en las que están establecidas, operen y generen ganancias a fin de que no se aprovechen de ellas. Esto significa que recaudar ingresos fiscales adicionales, así como fortalecer y empoderar a las autoridades fiscales, hace que los empleados recuperen los impuestos evadidos (en cooperación con otros países), particularmente por parte de empresas transnacionales, que suelen trasladar sus bases impositivas a paraísos fiscales y jurisdicciones de baja tributación. La recaudación de más ingresos en el nivel central, por lo tanto, debe resultar en transferencias superiores para los GLR para que, así, estos puedan cumplir con los ODS e implementar la NUA. Además, las autoridades de los GLR deben participar en la política tributaria a fin de poder demandar una rentabilidad justa para las comunidades locales en términos de ingresos fiscales, la creación local de empleos decentes, la transferencia a una tecnología limpia, la reinversión de ganancias y un precio justo por los bienes.

■ **El empoderamiento de los GLR para incrementar y recolectar los impuestos locales y adoptar políticas fiscales municipales progresivas.** Según el contexto local y las prioridades, estas incluyen impuestos locales a la propiedad, el comercio, los ingresos, el consumo y la salud, y mecanismos de captura de valor de la tierra.

■ **El establecimiento de “contratos fiscales y sociales” entre las autoridades de los GLR, las instituciones y los contribuyentes, mediante los que se crea una relación de confianza entre todos estos agentes y los contribuyentes aceptan cumplir con las obligaciones fiscales porque perciben los beneficios y las ganancias inmediatas en lo relativo al acceso a mejor infraestructura y servicios públicos en un contexto de legalidad, imparcialidad, transparencia y responsabilidad.**

Referencias

Cibrario, Daria (2016): Towards a New Urban Agenda. En: Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development (2016): Spotlight on Sustainable Development 2016. Beirut/Bonn/Monteideo/Nueva York/Penang/Suva. www.2030spotlight.org/en/book/605/chapter/ii11-towards-new-urban-agenda

Cruz, Jerik (2017): Fiscal Contracts and Local Public Services: Bridging Tax Justice and Inclusive Cities for the New Urban Agenda. Ginebra: PSI (Research Briefing Note, PSI Local and Regional Government Sector). www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/psi_research_brief_fiscal_contracts_and_local_public_services.pdf

Hall, David (2015): Why Public-Private Partnerships don't Work. The Many Advantages of the Public Alternative. Londres: PSIRU. www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desaworkingpaper148.pdf>

ISP (2016): Checkmate to Corruption: Making the Case for a Wide-Ranging Initiative on Whistleblower Protection. Ferney-Voltaire. www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/en_whistleblower_protection.pdf

¹⁰ Para obtener un conjunto completo de recomendaciones normativas viables sobre la financiación de la implementación de la NUA, véase Cruz (2017).

Jomo K.S./Chowdhury, Anis/Sharma, Krishnan/Platz, Daniel (2016): Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose? Nueva York: ONU (DESA Working Paper 148). www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf

Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier/Lobina, Emanuele (2014): Here to Stay. Water Remunicipalization as a Global Trend. Ámsterdam/Londres: PSIRU/Multinational Monitor/TNI. www.tni.org/files/download/heretostay-en.pdf

ONU Asamblea General (2016): New Urban Agenda. Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All. Nueva York: ONU (A/RES/71/56). <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>

Reynolds, Keith/Royer, Gaëtan/Beresford, Charley (2016): Back in House. Why Local Governments are Bringing Services Home. Vancouver: Columbia Institute, Centre for Civic Governance. https://cupe.ca/sites/cupe/files/back_in_house_e_web_2.pdf

Romero, María José/Vervynckt, Mathieu (2017): PPPs Lead to Dangerous Debts for Developing Countries — It's Time for the World Bank to Act. Bruselas: Eurodad. www.devex.com/news/opinion-pppslead-to-dangerous-debts-for-developing-countries-it-s-time-for-the-world-bank-toact-89726

Wainwright, Hilary (2014): The Tragedy of the Private, the Potential of the Public. PSI/TNI: Ferney-Voltaire/Ámsterdam. www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/alternatives_to_privatization_en_booklet_web_april.pdf

Daria Cibrario es responsable del sector de gobierno local y regional y de empresas transnacionales en ISP.