

Ciudades al servicio de todos:

Datos y medidas para un crecimiento inclusivo

RESUMEN DE POLÍTICAS



Este documento resume los resultados principales de OCDE (2016), **Ciudades al servicio de todos: Datos y medidas para un crecimiento inclusivo**, Publicaciones de la OCDE, París.

La publicación completa está disponible en OCDE iLibrary en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263260-en> (disponible únicamente en inglés)

Esta publicación forma parte del trabajo de la Dirección de Gobierno Público y Desarrollo Territorial de la OCDE. La publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Fundación Ford en el marco de la iniciativa de la OCDE Todos a bordo hacia un crecimiento inclusivo, coordinada por la oficina del Secretario General.

Este informe se ha publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones y argumentos expresados no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de la Organización o de los gobiernos de los países miembros de la OCDE.

Este documento y cualquier mapa que se incluya en él no implican ningún prejuicio sobre el estado o la soberanía de cualquier territorio, los límites de fronteras y divisiones internacionales o el nombre de cualquier territorio, ciudad o zona.

Fotografías:

Ilustración de la cubierta © Jeffrey Fisher

Página 5: © Simon Luethi / Ford Foundation

Página 6: © Kheng Guan Toh / Shutterstock.com

Página 7: © sevenke / Shutterstock.com

Página 12: © Fred Cardoso / Shutterstock.com

Página 15: © alphaspirit / Shutterstock.com

Página 16: © quinky / Shutterstock.com

Página 17: © Monkey Business Images / Shutterstock.com

Página 18: © Ryan DeBerardinis / Shutterstock.com

Página 19: © connel / Shutterstock.com

Página 20: © Miriam Doerr Martin Frommherz / Shutterstock.com

Página 21: © Route55 / Shutterstock.com

Página 22: © Arthimedes / Shutterstock.com

Página 23: © bikeriderlondon / Shutterstock.com

Página 23: © NemanjaMiscevic / Shutterstock.com

Índice

* Prólogo.....	p.4
* ¿Por qué son importantes las ciudades para el crecimiento inclusivo?.....	p.7
* ¿Qué tan inclusivo es el crecimiento de tu ciudad?.....	p.8
* La gente en las ciudades tiene más oportunidades de disfrutar una mejor vida.....	p.10
* ...pero las ciudades son también más desiguales.....	p.11
* La desigualdad urbana va más allá del ingreso, por lo que su medición debería ir también más allá.....	p.12
* Las desigualdades dentro de las ciudades se reflejan en que la gente vive dividida.....	p.14
* El trabajo en conjunto entre gobiernos nacional y local pueden lograr un crecimiento más inclusivo.....	p.15
* Cinco prioridades de política para ciudades más inclusivas.....	p.16
* Del diseño a la implementación	p.22
* Referencias.....	p.24

Prólogo

La vuelta al crecimiento económico es un camino con obstáculos y desigual. En ningún lugar como en las ciudades se hace más evidente la división entre prosperidad y desigualdad. Cerca de la mitad de la población de la OCDE vive en aproximadamente 200 ciudades de 500.000 habitantes o más, donde se han generado más del 60% de los empleos y del crecimiento económico de los últimos 15 años. A la vez, las desigualdades en niveles de ingresos y otros resultados de bienestar son más altos en las ciudades que en cualquier otro sitio. El acceso a las oportunidades parece desplomarse para muchos habitantes urbanos con nivel de ingresos bajo, que viven normalmente concentrados en barrios deprimidos. Los niños de estas comunidades empiezan sus vidas con pocas expectativas, puesto que sus probabilidades de tener éxito en la vida están cada vez más ligadas al estatus socioeconómico de sus padres.

La OCDE y la Fundación Ford han unido fuerzas desde 2012 para promover un enfoque más inclusivo de crecimiento, que cree oportunidades para que todos los segmentos de la población participen en la economía y que distribuya de manera justa los dividendos de una creciente prosperidad entre la sociedad. Con la iniciativa *Todos a bordo hacia un crecimiento inclusivo*, la OCDE ha creado un extenso marco para ayudar a los países a diseñar y aplicar políticas multidisciplinarias y ventajosas que permitan lograr un crecimiento más robusto y una mayor inclusión.

Ciudades al servicio de todos supone un paso más allá en la colaboración entre la OCDE y la Fundación Ford. Si es en las ciudades donde se sienten más los efectos negativos de las desigualdades, también es en las ciudades donde se pueden aplicar las soluciones más innovadoras. El informe destaca las áreas en las

que el aumento de las desigualdades ha obstaculizado el acceso a las oportunidades y en donde la aplicación de políticas puede suponer una diferencia real. Esto nos devuelve a los esencial, indicando la importancia de los datos para comprender las dinámicas entre y dentro de las ciudades.

El informe proporciona a los tomadores de decisiones a nivel nacional y local nuevos datos y herramientas para aplicar políticas que refuercen el crecimiento inclusivo en las ciudades. Ofrece datos únicos, comparables internacionalmente, sobre crecimiento económico, desigualdades y bienestar de los habitantes urbanos, evaluando el desempeño de las ciudades no solo en términos de prosperidad económica, sino también en términos de perspectivas laborales, educación, salud, asequibilidad a vivienda y oportunidades. Estos datos nos permiten identificar dónde divergen o convergen las ciudades de la OCDE con las tendencias nacionales.

El informe demuestra que la desigualdad también ha crecido entre ciudades, contribuyendo al aumento de la segregación residencial entre los hogares de alto ingreso y los de otros niveles de ingreso en países como Canadá, Francia y Estados Unidos, o la segregación residencial de los hogares con bajo nivel de ingresos en Dinamarca y Holanda. Este análisis indica un fuerte compromiso hacia una mejora en el grado de cobertura y calidad de los datos locales, exhibiendo indicadores que podrían ser extendidos en un futuro a las ciudades que no son de la OCDE con el fin de asegurar que la información relevante esté disponible para el seguimiento de la desigualdad en varias dimensiones.

Ciudades al servicio de todos establece un marco de acción hacia adelante, destacando las políticas y las alianzas que ciudades y países pueden poner en práctica para mejorar las expectativas de sus residentes urbanos. Se hace una selección de cinco mejores prácticas de ciudades de todo el mundo que apunta a cinco áreas clave de política: empleo; educación y habilidades; vivienda; transporte; servicios de calidad y medio ambiente. Aprovechando el prolongado trabajo de la OCDE en políticas urbanas, el informe propone ajustar a la escala correcta el trabajo a nivel nacional y local para mejorar la vida de las personas en las ciudades. Instituciones inclusivas que respondan a las expectativas de los ciudadanos, que fomenten las capacidades de la gente y que creen un entorno favorable para los negocios puede aumentar las oportunidades de todos los residentes urbanos con. Sin embargo, existe en general una tendencia más fuerte a expulsar a grupos hacia los márgenes de la sociedad urbana, en las ciudades que tienen estructuras de gobierno fragmentadas.

En este informe se incluyen prácticas sobre políticas que también subrayan la importancia del liderazgo local para conducir la política urbana hacia una agenda inclusiva. Para apoyar a los líderes locales, la OCDE y la Fundación Ford lanzaron en marzo 2016 la coalición global de Alcaldes Ejemplares por un Crecimiento Inclusivo. Alrededor de 50 Alcaldes Ejemplares han firmado la Propuesta de Nueva York para el Crecimiento Inclusivo en Ciudades, una guía para el cambio y el

compromiso compartido con el fin de que las ciudades funcionen para todos.

Este informe contribuye a un compromiso político global sin precedentes para hacer que las ciudades sean más sostenibles, inclusivas y resilientes mediante la aplicación de la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III. A través de *Ciudades al servicio de todos*, la OCDE está lista para ayudar a que los tomadores de decisiones adopten políticas que se refuercen entre sí y que den voz a todo el mundo, de modo que las ciudades se conviertan en mejores lugares para que las generaciones presentes y futuras desarrollen todo su potencial.



Angel Gurría
Secretario General
OCDE



Darren Walker
Presidente
Fundación Ford



¿Por qué son importantes las ciudades para el crecimiento inclusivo?

Las ciudades albergan tanto oportunidades para la prosperidad como marcadas desigualdades entre los más ricos y los más pobres. Las ciudades también son lugares donde las políticas para el crecimiento inclusivo pueden abrirse camino. Este informe ofrece nuevos datos sobre crecimiento inclusivo en las ciudades de la OCDE y propone un marco de acción, tanto en términos de capital humano y social (empleo y educación) como en términos de desarrollo urbano (vivienda, transporte, medio ambiente y acceso a los servicios).

¿Qué es una ciudad inclusiva?

Las ciudades generan una gran parte de la riqueza nacional. Con su capacidad para impulsar a las personas hacia arriba en la escala de ingresos, educación y empleo, las ciudades promueven la movilidad social. Sin embargo, las crecientes desigualdades, la baja calidad de los servicios, la fragmentación de los mercados laborales y la rigidez institucional pueden perjudicar la capacidad de las ciudades para crecer de manera inclusiva y crear así oportunidades para que todos los segmentos de la población contribuyan a la prosperidad y a compartan sus beneficios.

Aceptar que las grandes desigualdades son poco sostenibles social, política y económicamente y fomentar un crecimiento inclusivo en las ciudades implica desarrollar políticas en las que el crecimiento y la igualdad sean objetivos que se refuercen mutuamente. Las políticas pueden tener un impacto en el desempeño de las ciudades, ya que incluso dentro de un mismo país las ciudades difieren a menudo en términos de productividad y desigualdad.

Un cambio de política hacia el crecimiento inclusivo

La política de crecimiento inclusivo adopta un enfoque holístico que combina crecimiento y cohesión. El enfoque de la OCDE a la política urbana para el crecimiento inclusivo se basa en las siguientes características:

- ✓ **Escala geográfica:** las políticas se adaptan a distintas escalas, como barrios, ciudades y áreas metropolitanas. A menudo éstas tienen un alcance superior al de los límites administrativos para reflejar mejor los lugares donde la gente vive, estudia, trabaja o tiene relaciones sociales.
- ✓ **Estrategia:** el bienestar de las personas abarca múltiples dimensiones y requiere de acciones combinadas entre distintos ámbitos políticos.
- ✓ **Distribución en la sociedad:** las políticas deben orientarse a todos los segmentos de la población urbana, puesto que su impacto puede variar entre los distintos grupos socioeconómicos.
- ✓ **Gobernanza a varios niveles y con múltiples actores:** es esencial la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, las partes interesadas privadas, la sociedad civil y los ciudadanos.

Este enfoque está alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con la Nueva Agenda Urbana Hábitat III, que hace una llamada a crear ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Para conseguir este objetivo hace falta trabajar en todos los ámbitos y lograr así un cambio significativo.



¿Qué tan inclusivo es el crecimiento de tu ciudad?

¿La dinámica económica se tradujo en mejor calidad de vida para la sociedad urbana?, ¿Cómo los diferentes grupos de población contribuyen a la prosperidad? De acuerdo a una simple medida de crecimiento económico y de inclusión en el mercado laboral, a lo largo de los últimos 15 años las ciudades del área de la OCDE han seguido trayectorias divergentes hacia un crecimiento inclusivo.

Muchos factores además de los aspectos económicos, influyen en el bienestar de las personas. Tener un buen empleo, acceso a educación de calidad, sentirse seguro en la propia comunidad y vivir en un entorno saludable son factores importantes para tener una vida mejor. Todos esos factores entran en juego a escala local. Hay que utilizar muchas dimensiones para medir cómo han mejorado las vidas de las personas. En muchos países se están haciendo esfuerzos para mejorar la disponibilidad de datos relevantes a nivel local. Sin embargo, los países y ciudades deberían redoblar sus esfuerzos para medir el comportamiento de los diferentes grupos de población y el alcance con el que se distribuyen las mejoras económicas y sociales entre toda la sociedad urbana.

Una manera simple de medir el crecimiento inclusivo es hacer un seguimiento de como las ciudades incrementaron su prosperidad económica a la vez que han involucrado un mayor número de sus residentes en ese proceso. En toda la OCDE, las ciudades han experimentado patrones muy diferentes desde el año 2000. Aunque algunas ciudades han visto incrementos tanto en su PIB como en su participación laboral (p. ej. Tallin, Santiago, Perth y Jeonju), en otras el PIB per cápita ha aumentado mientras la participación en el mercado laboral ha disminuido (p. ej. Poznan, Querétaro, Takamatsu). En otras ciudades, tanto el crecimiento como la participación en el empleo se han estancado o disminuido (p. ej. Catania, Las Vegas, Albuquerque) (**Figura 1**).

Figura 1. Crecimiento del PIB per cápita y cambio en la tasa de participación en el mercado laboral en las áreas metropolitanas de la OCDE, 2000-13

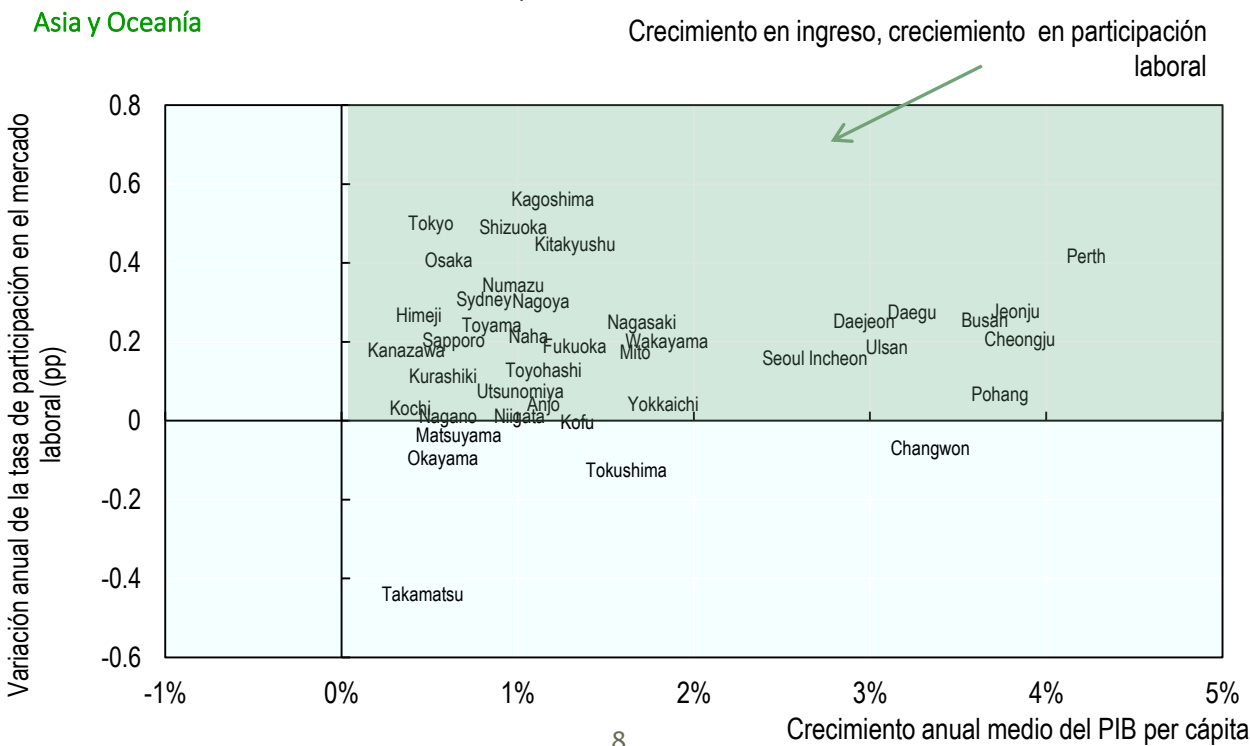
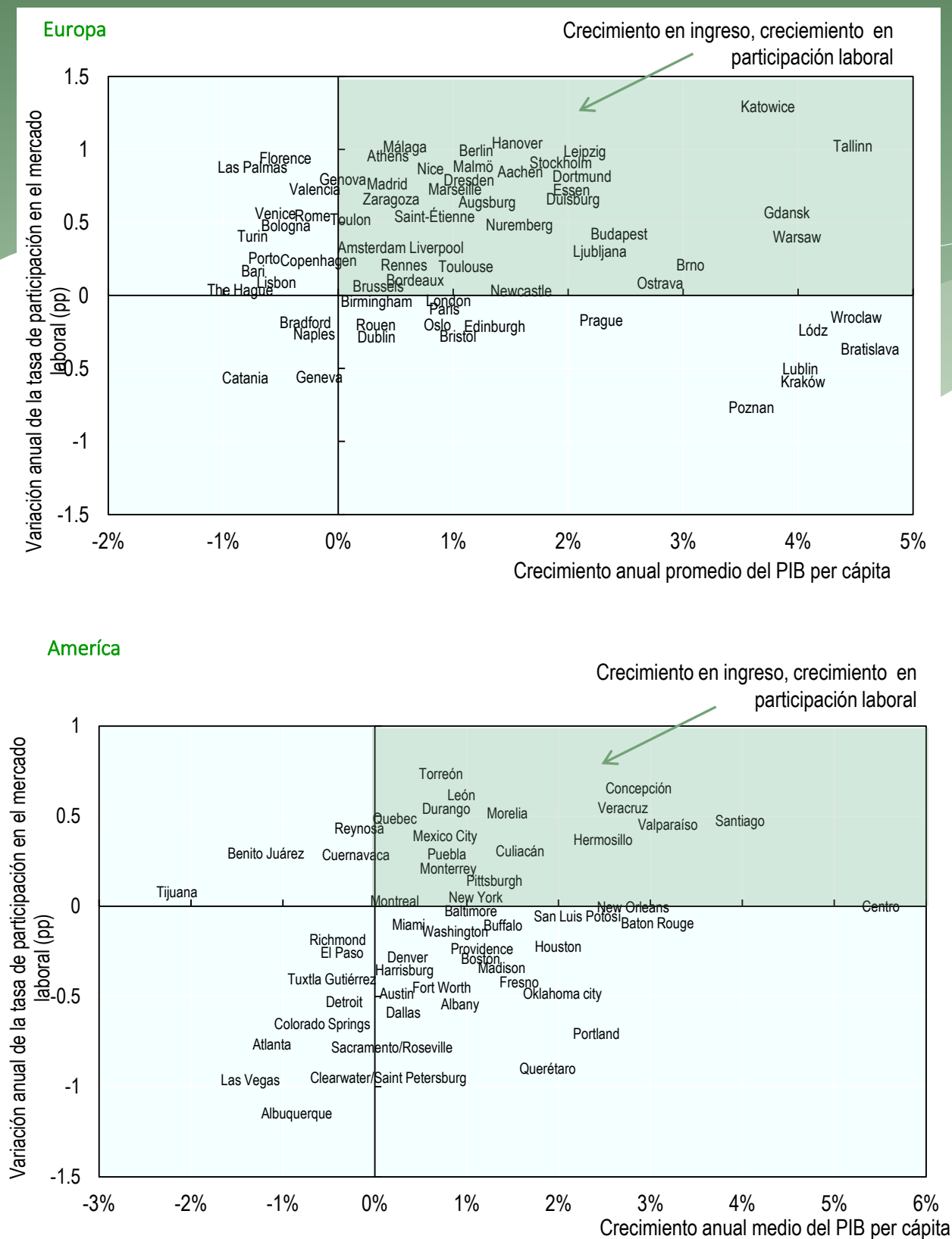


Figura 1. Crecimiento del PIB per cápita y cambio en la tasa de participación en el mercado laboral en las áreas metropolitanas de la OCDE, 2000-13



Fuente: Basado en OCDE (2015b), "Áreas metropolitanas", Estadísticas Regionales de la OCDE (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>

La gente en las ciudades tiene más oportunidades de disfrutar una mejor vida...

Las grandes ciudades ofrecen un amplio rango de oportunidades para la movilidad social y fomentan la productividad atrayendo mano de obra altamente cualificada y empresas innovadoras, a pesar del mayor coste de la vida y de la mayor contaminación del aire. Las grandes ciudades impulsan también el desempeño económico de sus regiones circundantes y contribuyen a la prosperidad nacional.

Las ciudades pueden facilitar la movilidad social

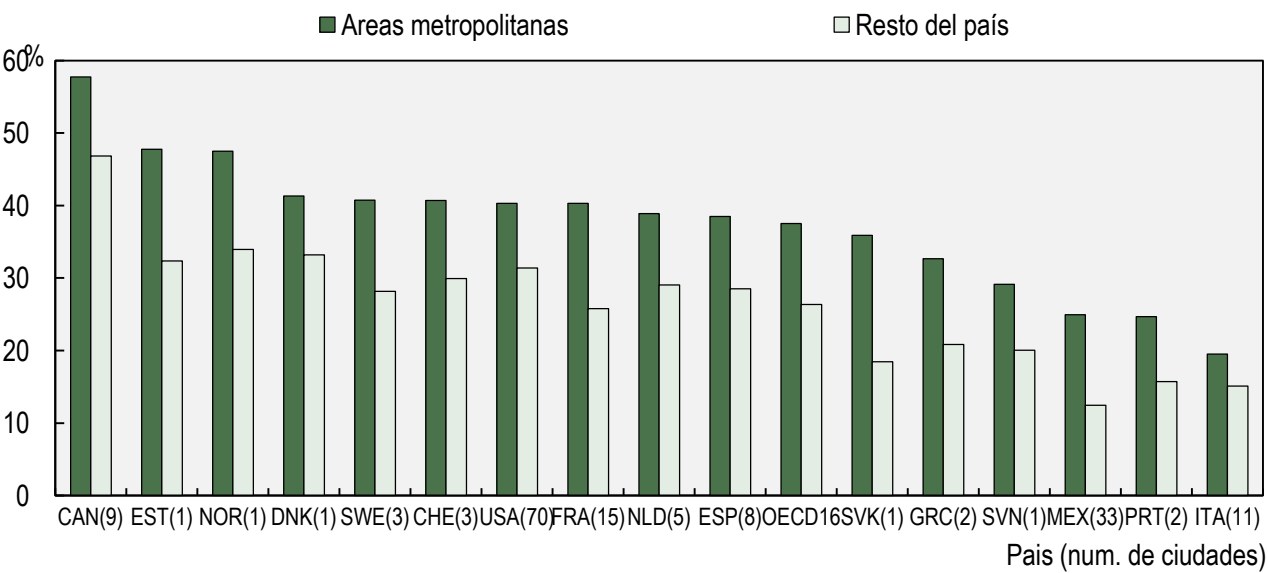
En los países de la OCDE, las ciudades albergan el 50% de la población total y durante los últimos 15 años contribuyeron al 60% del crecimiento del PIB y al total de la creación de empleo. Por cada nuevo trabajo en una ciudad pueden crearse también trabajos adicionales, sobre todo debido a una mayor demanda de bienes y servicios locales. Además, los ingresos en los hogares son en promedio 18% más altos en las ciudades que en otros lugares (aunque los mayores costos de vida puedan compensar esa ganancia). Las personas que viven en ciudades tienen también más posibilidades de aumentar sus ingresos independientemente de sus orígenes. En Canadá y Estados Unidos, por ejemplo, los ingresos futuros de los residentes urbanos están menos correlacionados con los ingresos de sus padres que en el caso de los residentes no urbanos.

Las ciudades promueven la productividad y la innovación

La concentración de capital humano en las ciudades ayuda a aumentar la productividad. En promedio, casi el 40% de la población de 25-64 años de edad que viven en las ciudades ha completado la educación terciaria, una proporción que es 10 puntos porcentuales superior que fuera de las ciudades (Figura 2). Del mismo modo, la innovación ocurre sobre todo en las ciudades. En 2013, el 70% de todas las solicitudes de patentes fueron asignadas en ciudades, dentro de los 19 países de la OCDE en los que existen este tipo de datos (OECD, 2016c).

Figura 2. En todos los países, la población en edad de trabajar con educación superior es mayor en las ciudades que en otras partes del país

% de población en edad de trabajar con educación superior, 2012

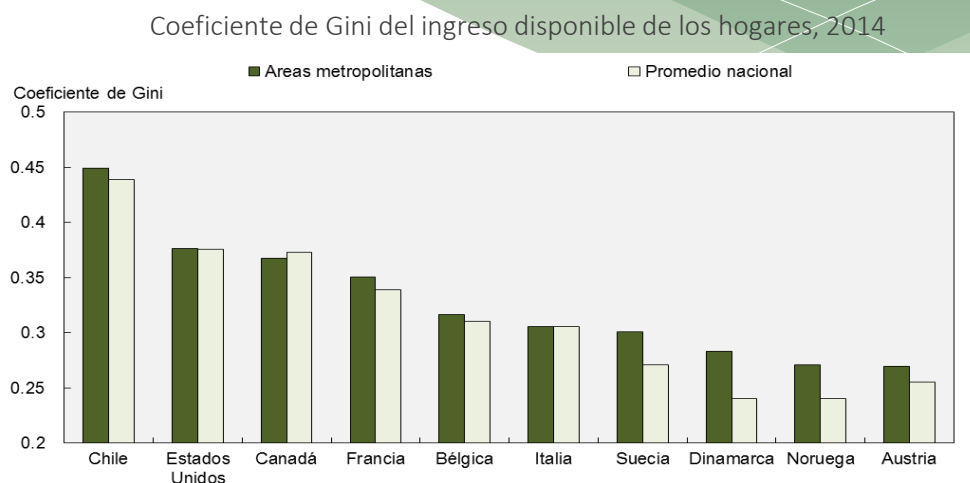


Nota: Entre paréntesis, número de áreas metropolitanas en cada país.
Fuente: Basado en OCDE (2015b), “Áreas metropolitanas”, *Estadísticas Regionales de la OCDE* (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>.

...pero las ciudades son también más desiguales.

Las desigualdades son, en promedio, mayores en las ciudades que en cualquier otro sitio. El aumento de la desigualdad entre ricos y pobres, la baja calidad de los servicios para la población desfavorecida y mercados laborales fragmentados pueden perjudicar las oportunidades de los residentes urbanos para alcanzar su potencial y participar completamente en la sociedad.

Figura 3. En promedio, las ciudades son más desiguales en nivel de ingresos que el resto del país donde se encuentran, con excepción de Canadá.



Nota: El coeficiente de Gini varía entre 0 (perfecta igualdad) y 1 (máxima desigualdad). México no está incluido debido a la falta de datos comparables a nivel nacional.

Fuente: adaptado de Boulant, J., M. Brezzi y P. Veneri (2016), "Income levels and inequality in metropolitan areas: A comparative approach in OECD countries", <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwj02zz4mr-en>.

Normalmente las ciudades son más desiguales que el país donde se encuentran

Entre las 153 áreas metropolitanas de los 11 países de la OCDE, la desigualdad en nivel de ingresos (medida según el coeficiente de Gini de ingreso disponible de los hogares) varía entre 0,5 en Tuxtla Gutiérrez (México) y 0,26 en Linz (Austria). A pesar de estas diferencias, las desigualdades en ingresos son normalmente mayores en las ciudades que en los países donde se encuentran (Figura 3).

Las grandes ciudades son más desiguales que las pequeñas

La desigualdad aumenta a medida que aumenta la población de la ciudad. En la mayoría de los países, la desigualdad de ingresos urbanos ha crecido más rápido que la desigualdad de ingresos a nivel nacional durante los últimos 20 años, puesto que las ciudades tienen una mayor polarización entre personas con alta y baja cualificación, y los que más ganan obtienen una mayor proporción de los ingresos totales. Los asalariados con alta cualificación y las empresas productivas hacen

aumentar la productividad de las ciudades, pero también la desigualdad, puesto que los residentes urbanos perciben retornos crecientes a sus habilidades.

Las oportunidades del mercado laboral deben transferirse a todos los grupos sociales

A menudo los trabajadores poco cualificados quedan estancados en trabajos con baja retribución, con poca protección social y con oportunidades limitadas para mejorar sus habilidades. Las desigualdades en la cualificación fueron la causa de alrededor de un tercio de la desigualdad en las áreas metropolitanas estadounidenses en el año 2000 (Glaeser et al., 2009). Algunos grupos sociales, como los inmigrantes, las minorías étnicas o los jóvenes con pocos ingresos se enfrentan a grandes barreras para acceder al mercado laboral, incluyendo el acceso físico a empleos y servicios. A nivel del área metropolitana, es importante invertir en educación y en formación profesional y utilizar las políticas de ordenación territorial, de vivienda y de transporte para asegurar que todos tengan acceso a empleo y a servicios.

La desigualdad urbana va más allá del ingreso, por lo que su medición debería ir también más allá.

Ninguna ciudad es igual a otra en su perfil económico, demográfico y social. Muchas luchan por ofrecer buenas condiciones materiales y calidad de vida a sus habitantes. Datos adecuados sobre resultados de bienestar a nivel ciudad pueden ayudar a crear conciencia sobre las áreas de política donde es más urgente pasar a la acción.

Muchos aspectos más allá del nivel de ingresos

, son importantes para la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, entre ellos: educación, salud, calidad de los servicios o seguridad. Datos confiables sobre como las ciudades y los diferentes grupos se ubican en términos de bienestar pueden ayudar a que los tomadores de decisiones identifiquen prioridades, desarrollen sinergias potenciales entre diferentes objetivos y gestionen compensaciones entre estos.

Cuando se consideran conjuntamente ingresos, empleos y salud, las diferencias en los estándares de vida generales de un país son mayores que las diferencias en nivel de ingresos (Veneri y Murin, 2016). Dicho de otro modo, si se consideran los resultados de bienestar en vez de sólo el nivel de

ingresos se ilustra mejor la concentración geográfica de la prosperidad o de la exclusión.

Aun dentro de un mismo país, los resultados de bienestar pueden presentar grandes variaciones, de ahí la necesidad de evaluarlos a nivel local. Por ejemplo, las tasas de empleo en las ciudades de Italia varían en un máximo de 36 puntos porcentuales. El porcentaje de masa laboral con educación superior en La Haya es 21 puntos porcentuales superior a la de Rotterdam (**Figura 4**).



Figura 4. Incluso dentro del mismo país, las ciudades pueden presentar resultados de bienestar muy diferentes



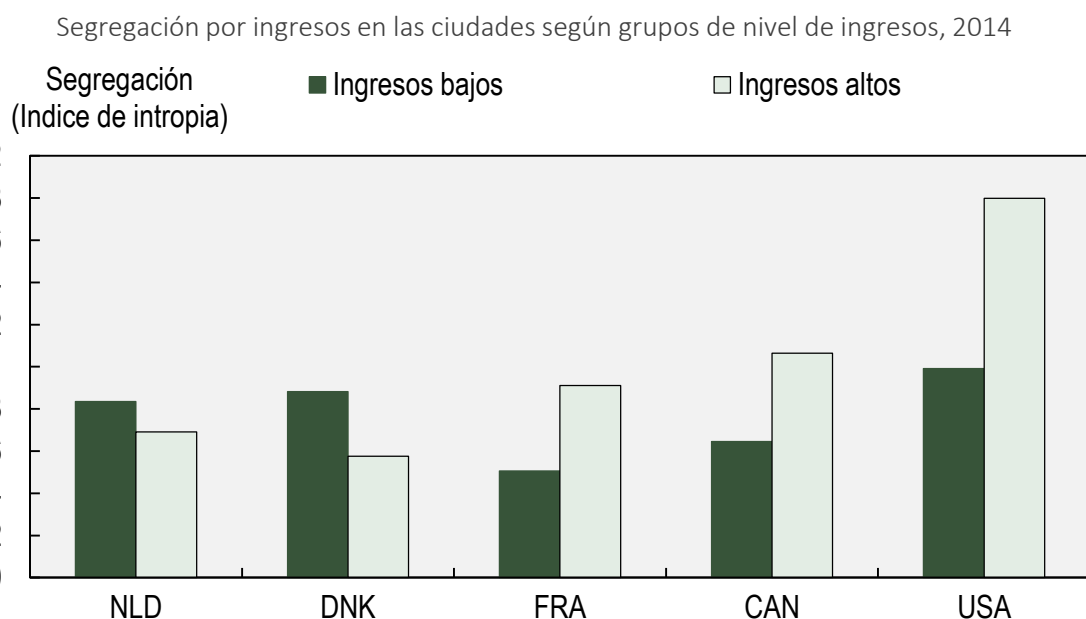
Las desigualdades dentro de las ciudades se reflejan en que la gente vive dividida.

Las desigualdades en nivel de ingresos en las ciudades cuentan con una clara dimensión espacial. No solo porque los habitantes ricos y los pobres tienden a vivir en vecindarios separados, sino porque además siguen estancados en ellos durante generaciones. La segregación espacial opera a múltiples escalas - vecindarios, jurisdicciones locales, ciudades -y tiene múltiples facetas más allá del nivel de ingresos.

La segregación por nivel de ingresos ha aumentado en las ciudades europeas y norteamericanas, aunque las primeras siguen siendo, en promedio, menos segregadas que las segundas. La persistencia en las ciudades de barrios “solo para pobres” o “solo para ricos” requiere de distintos instrumentos de política. En Dinamarca y Holanda la segregación por nivel de ingresos en las ciudades afecta más a los barrios más pobres, mientras que es más probable que en Canadá, Francia y Estados Unidos los ricos tiendan a vivir en barrios separados (Figura 5).

Los barrios con bajo nivel de ingresos pueden afectar negativamente la capacidad de los colegios para albergar poblaciones de diferentes niveles de ingresos (lo que es positivo para los resultados escolares de los alumnos de ingresos bajos). A menudo la población de las áreas desfavorecidas tiene una peor calidad de servicios públicos y peor acceso a viviendas de calidad y empleos. Además, es posible que la concentración de pobres urbanos reduzca la base impositiva con la que los ayuntamientos financian las infraestructuras y los servicios.

Figura 5. En las ciudades danesas y holandesas, la segregación es mayor para los grupos de nivel de ingresos más bajos



Nota: Los grupos de menores ingresos varían desde el 3% más pobre (Canadá) hasta el 20% (Países Bajos) de la población residente. Los grupos de ingreso superiores van desde el 5% más rico (Canadá y Estados Unidos) hasta el 20% (Dinamarca y Países Bajos) de la población residente.

Fuente: Adaptado de OECD (2016), *Making Cities Work for All*, OECD Publishing, París.

Crecer en un barrio desfavorecido afecta las perspectivas de ingresos. En Holanda, un país relativamente igualitario desde muchos puntos de

vista, los niños que crecieron en los barrios más pobres tienen en su edad adulta ingresos, en promedio, un 5-6% inferiores a los de los que crecieron en barrios más acomodados.

El trabajo en conjunto entre gobiernos nacional y local pueden lograr un crecimiento más inclusivo.

El aumento de la desigualdad en áreas urbanas y de la segregación espacial no es inevitable. La diferencia puede hacerse en la forma en que las ciudades están organizadas institucionalmente, en como responden a las expectativas de sus residentes, en la que promueven el capital humano y el ambiente empresarial.

Los gobiernos nacionales y locales trabajan en las mismas áreas de política que afectan a las ciudades, sin embargo dicho trabajo no lo hacen necesariamente juntos. Las políticas urbanas a nivel nacional en los países de la OCDE pueden tener un gran impacto en promover un crecimiento urbano incluyente, pero a menudo estas se limitan al transporte público, a la revitalización de vecindarios conflictivos o a incentivos para la localización de empresas. Igualmente, las ciudades tienen competencias en muchas áreas importantes para el crecimiento inclusivo a nivel nacional, como la educación, los servicios de salud, la protección social, los servicios de enseñanza y formación, así como la vivienda, la regeneración de barrios y el transporte. La responsabilidad financiera de las áreas política clave a menudo está compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Es crucial que exista coordinación entre los distintos niveles de gobierno en políticas estructurales, para lograr que las intervenciones en política urbana se trasladen en mejoras concretas en la calidad de vida de la población.

Las políticas fiscales deben soportar políticas estructurales. Los sistemas de compensación fiscal a nivel nacional son uno de los instrumentos clave que utilizan los gobiernos para luchar contra la pobreza y reducir desigualdades. Dado que los costes y los beneficios de los servicios públicos normalmente van más allá de los términos municipales, algunas áreas metropolitanas han puesto también en marcha sistemas de compensación intra-metropolitanos para tratar las externalidades negativas del crecimiento urbano y compensar las desigualdades en las bases impositivas, a través de la redistribución de subsidios y una base impositiva compartida, como por ejemplo en Seúl o en Tokio.

Llevar a cabo responsabilidades de política en ciudades

requiere mecanismos de gobiernos adecuados para facilitar la implementación de políticas públicas complejas y multidimensionales. Muchas grandes ciudades en los países de la OCDE están trabajando en conjunto para establecer estructuras de gobernanza metropolitana que se enfoquen en estrategias de planeación conjuntas y políticas de desarrollo en ordenación del territorio, transporte, vivienda y desarrollo económico, entre otras competencias. Esas entidades metropolitanas pueden ser de elección directa (p. ej. Autoridad del Gran Londres, Portland Metro, Región Verband Stuttgart, Aix-Marsella-Provenza) o no elegidas (p. ej. Barcelona, Montreal, Vancouver, Rotterdam-La Haya). La presencia de sistemas de gobierno adecuados puede reducir el coste de la fragmentación administrativa y aumentar la productividad, pero también – como demuestra este informe – ayudar a reducir la segregación y a promover una mayor inclusión social.



Cinco prioridades de política para ciudades más inclusivas.

Es necesaria una combinación coordinada de políticas que cuiden el capital humano, social y medioambiental si se desea fomentar el crecimiento inclusivo en las ciudades. La escala espacial a la cual aplicar esas políticas - barrios, ciudades, áreas metropolitanas o regiones- es de la mayor importancia y puede variar dependiendo del tipo de política que se considere. Tras hacer una selección de buenas prácticas en ciudades de todo el mundo, se destacó la existencia de cinco áreas claves política: empleo; educación y capacitación; vivienda; transporte; servicios de calidad y medio ambiente.

1. Promover empleo de calidad para todos

Sociedades inclusivas deben proveer trabajos para un amplio espectro de habilidades, cualificaciones y estudios. Iniciativas conjuntas nacional-local para la creación de empleo en actividades relevantes a nivel local pueden promover la aparición de mercados laborales más inclusivos. Los gobiernos de las ciudades están bien posicionados para apoyar asociaciones con instituciones educativas, empresas localizadas en sus jurisdicciones, sindicatos y sociedad civil con el fin de aplicar políticas más integradas y programas formativos.

Es posible que los grupos vulnerables - como emigrantes recientes, minorías, mujeres o personas con discapacidades- necesiten un apoyo extra para integrarse en el mercado laboral. Por ejemplo, en Hamburgo, a los emigrantes que son emprendedores potenciales en áreas urbanas deprimidas se les ofrece formación lingüística y profesional. Igualmente, el Proyecto “Young Urban Movement Project” en las ciudades suecas y francesas otorga apoyo a inmigrantes de segunda generación con programas sobre iniciativas empresariales.

Más allá de conectar a más personas con empleos, las iniciativas de política deben asegurar que esos empleos no bloqueen a las personas en una trampa de pobreza. Algunas ciudades canadienses han enfrentado la pobreza de los empleados mediante la inversión de fondos municipales para apoyar el desarrollo de cooperativas y empresas sociales.

¿Cómo ?

- ✓ Fomentar la creación de empleo en industrias relevantes a nivel local
- ✓ Dar apoyo a cooperativas de trabajadores
- ✓ Invertir en educación y formación para la población local. Trabajar con los empleadores para mejorar las capacidades de su plantilla
- ✓ Facilitar el emprendimiento entre inmigrantes, jóvenes y mujeres



2. Mejorar acceso igualitario a la educación en las ciudades

Los resultados educativos son un buen indicador de los ingresos, salud o empleo futuros y, pese a ello, hay grandes desigualdades dentro de las ciudades en términos de acceso a educación de calidad. Los niños que crecen en los barrios más pobres a menudo tienen acceso a colegios con menos calidad. El cuidadoso diseño de programas educativos y formativos ajustados según la necesidad local puede destruir la segregación en los colegios. Ese trabajo debe empezar lo antes posible, puesto que los resultados demuestran que la inversión en educación infantil o primaria tiene un reflejo en el rendimiento escolar posterior.

Los programas controlados para la elección de colegio y los de subvenciones educativas pueden ayudar a que los niños de entornos con bajo nivel de ingresos reciban una educación de calidad, aumentando así las oportunidades para todos en las ciudades. Para animar a los jóvenes de bajo nivel de ingresos a seguir en el colegio y a obtener grados después de la educación secundaria hacen falta asociaciones a nivel local entre colegios, autoridades locales y otras partes interesadas. También es importante diseñar programas de educación y formación vocacional (VET) orientados al empleo, lo que requiere un importante compromiso del entorno económico local y de las industrias innovadoras.



¿Cómo ?

- ✓ Facilitar programas controlados para la elección de colegio y de subvenciones educativas
- ✓ Invertir en programas para la educación de primera infancia
- ✓ Crear asociaciones para orientar los programas de educación y formación vocacional (VET) hacia empresas locales creadoras de empleo

3. Construir mercados de vivienda urbana más inclusivos

La segregación residencial según nivel de ingresos puede excluir a segmentos de la población de las oportunidades para participar en el avance de la sociedad y debe recibir una respuesta política. Por ejemplo, las iniciativas urbanas y de regeneración medioambiental pensadas a una escala demasiado local pueden hacer subir el precio de las viviendas y añadir presión a la red de transportes, expulsando, por lo tanto, a los habitantes con menor nivel de ingresos fuera de los barrios regenerados y atrayendo a residentes más ricos y a negocios de alto nivel.

Es esencial alinear con eficacia los objetivos y herramientas de todos los niveles de gobierno para crear un mercado inmobiliario más inclusivo y asequible. En primer lugar, la propiedad de la vivienda recibe un considerable apoyo público a nivel nacional pero puede desencadenar la expansión urbana y deteriorar la movilidad laboral en las ciudades. En segundo lugar, una mejor asignación de los subsidios para la adquisición de vivienda puede también promover los barrios con niveles de ingresos mixtos. En tercer lugar, los alquileres sociales podrían dar prioridad a los hogares con bajo nivel de ingresos, pero esto podría tener un efecto secundario como empeorar la segregación residencial e imponer una carga financiera desigual sobre los municipios. En cuarto lugar, las políticas de “zonificación inclusiva”, las cuales se diseñan para aumentar la oferta de viviendas para los hogares con bajo nivel de ingresos en zonas con mayores oportunidades, deben ser cuidadosamente diseñadas para evitar reforzar inintencionadamente la exclusión urbana. Crear un entorno inmobiliario inclusivo en las ciudades requiere de un enfoque holístico de planificación urbana.

¿Cómo ?

- ✓ Favorecer los barrios con niveles mixtos de ingresos, por ejemplo mediante un mejor diseño de las subvenciones a vivienda.
- ✓ Eliminar las barreras normativas para el desarrollo de viviendas asequibles y de calidad.



4. Ofrecer transporte accesible, asequible y sostenible

Un transporte eficiente genera una poderosa herramienta de política para conectar todos los grupos sociales con los empleos, los servicios públicos y otras oportunidades dentro de las ciudades. Los costos de vivienda y transporte conjuntamente determinan gran parte de las decisiones de los habitantes urbanos, por lo que su coste debe considerarse también conjuntamente. En este sentido, algunos países (como los EE.UU.) han empezado a desarrollar indicadores multidimensionales que evalúan los costes de vida y desplazamiento en diferentes partes de la ciudad.

Dar prioridad a la escala metropolitana a la hora de realizar inversiones en vivienda y transporte ayudará también a dar una respuesta coordinada a la necesidad que tienen todos los ciudadanos de eficiencia económica, asequibilidad y acceso a las oportunidades. Al mismo tiempo, los mecanismos de política deben lograr un equilibrio entre la cobertura de la red, la asequibilidad y la sostenibilidad financiera. El sector privado también puede jugar un papel decisivo para cubrir las lagunas de financiación. Fortalecer la participación ciudadana en los procesos de planificación puede ayudar a priorizar las inversiones. Por último, la mejora del atractivo del transporte público puede hacer que sea más fácil para los ciudadanos aceptar una subida de tarifas.

¿Cómo?

- ✓ Evaluar el impacto combinado de transporte, vivienda y otras decisiones de inversión en los diferentes grupos socioeconómicos.
- ✓ Utilizar subsidios orientados para ayudar a que los operadores del transporte apliquen tarifas próximas a la tasa de recuperación de costes.
- ✓ Reforzar la participación ciudadana en los procesos de planificación del transporte para planificar mejor las inversiones.



5. Promover vecindarios más saludables y con servicios públicos de confianza

Prestar acceso inclusivo a servicios sanitarios adecuados tiene un efecto que permea desde las personas individualmente hasta toda la comunidad en términos de salud pública, pero también de productividad económica, bienestar general y mayor acceso a las oportunidades. Algunas iniciativas exitosas incluyen la digitalización de los sistemas de salud, como se ha hecho en muchas ciudades de Japón, Noruega y Suecia, y programas que presten servicios médicos a aquellos residentes que no tienen acceso a la atención sanitaria por falta de recursos, como en la Ciudad de Todos los residentes urbanos también necesitan acceso a una nutrición adecuada.

Asegurar justicia ambiental (un acceso justo a las ventajas del medio ambiente e igualdad en la exposición a los riesgos medioambientales) también ha resultado ser un tema importante en las ciudades. Las autoridades gubernamentales, los residentes y los propietarios de comercios deben también trabajar conjuntamente en la rehabilitación del medio ambiente sin producir más segregación medioambiental. Se puede encontrar un ejemplo inspirador de una iniciativa con esta estrategia en el enfoque “just green enough” adoptado en Greenpoint, Brooklyn.

¿Cómo ?

- ✓ Facilitar a todos el acceso a la sanidad y a otros servicios esenciales (como el agua).
- ✓ Desarrollar estrategias completas de regeneración urbana.
- ✓ Integrar el impacto social de las inversiones en infraestructura, dentro de las ex ante decisiones de evaluación.





Del diseño a la implementación

Seis pasos pueden ayudar a que las ciudades adapten sus instrumentos de políticas a las condiciones locales y lograr así un crecimiento más inclusivo.



Establecer indicadores para medir el avance hacia el crecimiento inclusivo

Establecer objetivos claros a nivel de ciudad y poner en marcha mecanismos de supervisión ayudará a quienes toman decisiones a estructurar la acción pública en torno a unos plazos transparentes y unos hitos intermedios. Muchos de los retos que enfrentan las ciudades son complejos y multidimensionales, por lo que para enfrentarlos es necesario un sistema de medición que abarque múltiples dimensiones. Aunque este informe proporciona un primer punto de partida común para los datos a nivel ciudad, cada gobierno deberá adaptarlos localmente y desarrollar sus propios indicadores de bienestar y avance para monitorear cómo se comportan grupos específicos de la sociedad. Por ejemplo, las autoridades locales del Reino Unido han utilizado los Índices de Carencias Múltiples (IMD) para mejorar los programas de regeneración y para guiar la localización de programas sociales con el fin de apoyar a niños y familias con vulnerabilidad. El gobierno federal de Australia ha utilizado Índices Socioeconómicos por Áreas (SEIFA) para destinar a los municipios fondos dedicados a la salud y al cuidado de personas mayores, teniendo en cuenta las desigualdades dentro de cada localidad.

Establecer la escala adecuada para la intervención de política

La escala espacial con la que se diseñan y se aplican las intervenciones de política tiene un gran impacto tanto en los registros de eficiencia como en los de inclusión?. Normalmente, muchos servicios públicos – como el transporte- se prestan mejor a una escala mayor, metropolitana, lo que permite crear economías de escala, reducir costes y ofrecer a los ciudadanos un acceso más igualitario a los servicios. A su vez, estas políticas deben combinarse con una consideración cuidadosa de los barrios específicos que podrían necesitar una intervención más a la

medida. Por ejemplo, programas de inversión más específicos pueden ser necesarios en los barrios que tienen una peor conexión con los empleos mediante transporte público, o que no tienen instalaciones públicas para el cuidado infantil. Las ciudades tienen configuraciones espaciales muy diferentes (p. ej., muchas ciudades europeas combinan un centro urbano más rico y suburbios más pobres, mientras que algunas ciudades de los Estados Unidos se caracterizan por un centro en declive y suburbios acomodados). Por lo tanto, cada ciudad debe desarrollar su propia geometría para las intervenciones de política en favor del crecimiento inclusivo.

Crear asociaciones estratégicas entre niveles de gobierno y toda la sociedad

Lanzar iniciativas colaborativas en torno a proyectos tangibles sobre servicios públicos clave puede ayudar a unir fuerzas en una fase inicial y progresivamente facilitar una visión más general. Proyectos o eventos bandera también pueden servir como catalizadores del cambio social y del compromiso de las partes interesadas. Por ejemplo, la experiencia con la Capital de la Cultura en Marsella en 2013 unió a la sociedad de un modo sin precedentes. Hay nuevos actores que también están apareciendo para unir los distintos sectores de la sociedad y generar crecimiento económico (Katz, 2016). Los fideicomisos de tierras comunales, por ejemplo, juegan un papel importante a la hora de proporcionar vivienda asequible para familias con bajo nivel de ingresos en Canadá, Reino Unido y Estados Unidos. Así mismo, las cooperativas de trabajadores ponen en acuerdo a distintas partes interesadas alrededor de objetivos comunes, como el caso de las Cooperativas Cleveland Evergreen en Ohio (Estados Unidos), que cuentan con los hospitales y las universidades locales para apoyar la creación de nuevos negocios.



Asegurar que los procesos de participación son verdaderamente inclusivo

Cada vez hay más ciudades con invitaciones para la participación pública en la toma de decisiones de política pública, tanto con reuniones tradicionales de la alcaldía como también con un mayor uso de redes sociales por parte de los gobiernos municipales, en temas que van desde cambio climático hasta planificación urbana. Tales herramientas para un involucramiento de abajo hacia arriba contribuyen a la aparición de una nueva economía de participación en las ciudades y a la renovación de la confianza entre ciudadanos e instituciones. Sin embargo, algunos observadores alertan de los riesgos de que los procesos de participación terminen generando nuevas formas de desigualdad en las ciudades. Los procesos de participación podrían, en algunos casos, reforzar el poder de las élites y fracasar en el objetivo de dar voz a los habitantes más desfavorecidos de las ciudades. Involucrar a las partes interesadas y a los ciudadanos en la gestión de los complejos retos a los que se enfrentan las ciudades requiere tener en cuenta las especificidades históricas, políticas, económicas y sociales de cada ciudad.

Explotar las fuentes innovadoras de financiación

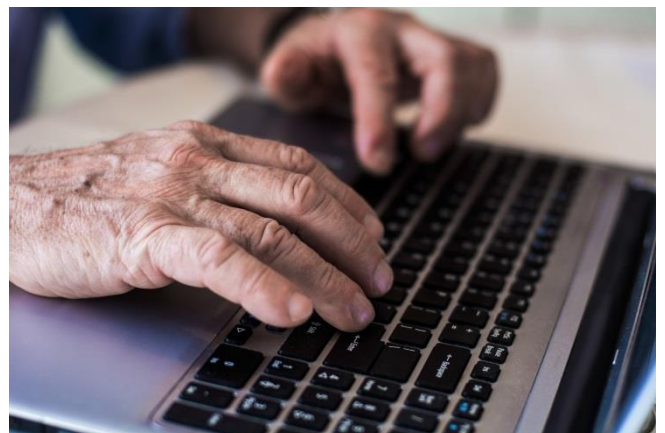
Muchas iniciativas de financiación urbana, por ejemplo en los sectores vivienda y transporte, necesitan de grandes inversiones iniciales que los gobiernos municipales por sí solos normalmente no tienen capacidad de abordar. Esos proyectos necesitan reunir una variedad de fuentes de financiación, incluyendo fondos locales, regionales y nacionales; fondos privados y filantrópicos; bonos y préstamos de entidades bancarias privadas. Por ejemplo, en Salt Lake City (Estados Unidos) hay un nuevo enfoque llamado “Pay for Success Bonds” (bonos que se remuneran a cambio del éxito), que consiste en un contrato entre el gobierno, un

proveedor de servicios sociales y organizaciones privadas o sin ánimo de lucro, con el fin de ofrecer voluntariamente escuelas infantiles de primera infancia a 600 niños económicamente desfavorecidos en el distrito escolar Granite.

Utilizar el potencial de la digitalización para la inclusión

El uso de modernas tecnologías de la información y la comunicación pueden facilitar un acceso más eficiente e igualitario a los recursos sanitarios y educativos, facilitar la participación de las personas en el mercado laboral y, en general, en su comunidad. Ha habido iniciativas nacionales y municipales dedicadas a cerrar la brecha digital, llevando la banda ancha a barrios con bajo nivel de ingresos, aumentando el acceso gratuito a internet en las bibliotecas públicas, autobuses y espacios públicos y sustituyendo las cabinas telefónicas por puntos de acceso WiFi.

Los datos abiertos gubernamentales que cualquiera puede utilizar, reutilizar y redistribuir gratuitamente pueden ser otra posibilidad para que los gobiernos locales superen los cuellos de botella en la información e incluyan a más residentes urbanos en el proceso de toma de decisiones de política. En los últimos años muchas ciudades han creado portales de datos abiertos. Hay cada vez más evidencia de las oportunidades empresariales y el valor social que pueden aportar los datos gubernamentales abiertos a las comunidades locales.



Referencias

Boulant, J., M. Brezzi and P. Veneri (2016), "Income levels and inequality in metropolitan areas: A comparative approach in OECD countries", OECD Regional Development Working Papers, No. 2016/06, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwj02zz4mr-en>.

Chetty, R. et al. (2014), "Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 129/4, pp. 1 553-1 623, <http://dx.doi.org/10.1093/qje/qju022>.

Corak, M. (2016), "The divided landscape of economic opportunity: Intergenerational income mobility in Canada's regions and cities", University of Ottawa, Ottawa, Ontario, www.ipr.northwestern.edu/events/other-events/docs/GIQ/corak-GIQ.pdf.

De Souza Briggs, X., R. Pendall and V. Rubin (2015), "Inclusive economic growth in America's cities", Policy Research Working Papers, No. 7 322, World Bank, Washington, DC.

European Union (2016), "Pact of Amsterdam: Urban Agenda for the EU", webpage, <http://urbanagendaforthe.eu/pactofamsterdam>.

Fry, R. and P. Taylor (2012), "The rise of residential segregation by income", Pew Research Centre, Washington, DC, www.pewsocialtrends.org/2012/08/01/the-rise-of-residential-segregation-by-income.

Galster, G.C. (2012), "The mechanism(s) of neighbourhood effects: Theory, evidence, and policy implications", Chapter 2 in: van Ham, M. et al. (eds.), Neighbourhood Effects Research: New Perspectives, Springer Netherlands, pp. 23-56, http://dx.doi.org/10.1007/978-94-007-2309-2_2.

Glaeser, E.L., M. Resseger and K. Tobio (2009), "Inequality in cities", Journal of Regional Science, Vol. 49/4, pp. 617-646, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9787.2009.00627.x>.

Habitat III (2015), "Inclusive cities. Habitat III issue papers", New York, 31 May, http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-1_Inclusive-Cities-2.0.pdf.

Jimenez, B.S. (2014b), "Externalities in the fragmented metropolis: Local institutional choices and the efficiency-equity trade-off", American Review of Public Administration, Vol. 46/3, pp. 314-336, published online before print 6 October 2014, <http://dx.doi.org/10.1177/0275074014550703>.

Katz, B. (2016), "Devolution for an urban age: City power and problem-solving", Brookings, 25 March, www.brookings.edu/blogs/metropolitan-revolution/posts/2016/03/25-city-power-problem-solving-katz# (accessed 15 July 2016).

Lens, M.C. and P. Monkkonen (2016), "Do strict land use regulations make metropolitan areas more segregated by income?," Journal of the American Planning Association, Vol. 82/1, pp. 6-21, <http://dx.doi.org/10.1080/01944363.2015.1111163>.

Marcińczak, S. et al. (2016), “Inequality and rising levels of socio-economic segregation: Lessons from a pan-European comparative study”, in: Tammaru, T. et al. (eds.), *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities. East Meets West*, Routledge, New York.

OECD (2016a), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>

OECD (2016b), “The productivity-inclusiveness nexus”, Meeting of the OECD Council at the Ministerial Level, París, 1-2 June 2016, www.oecd.org/inclusive-growth/publications/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf.

OECD (2016c), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

OECD (2016d), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en>.

OECD (2016e), *Well-being in Danish cities*, OECD Publishing, París (forthcoming).

OECD (2015a), *Governing the City*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.

OECD (2015b), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.

OECD (2015c), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.

OECD (2015d), “Metropolitan areas”, OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>.

OECD (2015e), *OECD Regional Well-being Database*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

OECD (2014a), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en>.

OECD (2012), *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

Royuela, V., P. Veneri and R. Ramos (2014), “Income inequality, urban size and economic growth in OECD regions”, OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/10, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmg88l8r-en>.

Tammaru, T. et al. (eds.), *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities. East Meets West*, Routledge, New York.

Veneri, P. and F. Murtin (2016), “Where is inclusive growth happening? Mapping multi dimensional living standards in OECD regions”, OECD Statistics Working Papers, No. 2016/01, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3nptzwsxq-en>.

con el apoyo de la Fundación Ford



FORD
FOUNDATION