

**PROPUESTA DE INDICADORES PARA LA  
RED LATINOAMERICANA DE CIUDADES  
JUSTAS Y SUSTENTABLES**

**DOCUMENTO EN CONSTRUCCIÓN**

**PRESENTADO A LA COMISIÓN DE  
SABERES**

**Bogotá, enero 28 de 2011**

## Medir para saber

Gobernar las ciudades es el reto del futuro. Ya son recurrentes las cifras sobre lo que en demografía, economía, problemas ambientales, movilidad o seguridad significan hoy las ciudades. Ese ejercicio de gobernanza urbana debe ser compartido, esto significa que tenemos retos en muchos frentes. Tener cada vez mejores gobiernos urbanos, entendiendo por esto mayor capacidad técnica, efectividad y probidad en el manejo de los recursos, es uno de esos retos. Pero también debemos cualificar de manera simultánea los ejercicios tanto de representación como de participación democrática, ya en todos los países de este lado del mundo, los gobernantes que toman decisiones sobre las ciudades son elegidos popularmente, sean estos alcaldes, gobernadores o incluso presidentes. Es por esto que el camino iniciado en varias ciudades de América Latina para contar con mandatos programáticos, planes de desarrollo y metas específicas, es un frente de trabajo estratégico hacia el futuro.

El sector privado tiene buena parte de la responsabilidad con el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades, tanto por el tamaño y características de su negocio, como por la corresponsabilidad que debe tener con las condiciones sociales y ambientales de la ciudad, muchas empresas han iniciado esta tarea pero otras faltan por llegar. Por último la ciudadanía organizada, hoy tiene el gran reto de llamar a cuentas a sus gobiernos sobre la calidad y efectividad de las políticas que están implementando, basados cada vez más en sistemas de información que permita conocer los productos y resultados del gobierno urbano.

En este nuevo espacio es que se enmarca el trabajo de los distintos movimientos, iniciativas y programas que hacen parte de la Red Latinoamericana por Ciudades Justas y Sostenibles. Dentro de la Red se ha considerado importante dotarnos de una serie de indicadores que por un lado oriente a las iniciativas que están comenzando su trabajo, pero sobre todo que permita tener unos mínimos de comparación entre nuestras ciudades. El documento que se presenta a continuación pretende avanzar en los dos sentidos. La producción, difusión y comprensión de la información sobre la calidad de vida en las ciudades es tanto una herramienta como una condición de las democracias actuales, de nada nos sirve que unos u otros actores vindiquen discursos políticamente convocantes si al final del camino no podemos medir lo que sucede, sobre el particular vale la pena transcribir la reciente reflexión del Coordinador del Movimiento Nossa Sao Paulo quien sobre este particular afirma:

*Sejam quantitativos ou qualitativos, números, índices, medidas e percentuais servem para representar dimensões da realidade e traduzir simbolicamente informações devidamente registradas por organizações públicas ou privadas, de forma que se transformem em instrumentos fundamentais para subsidiar governos, empresas, universidades e entidades da sociedade civil para a tomada de decisões, definição de prioridades, produção de conhecimento e realização da transparência e*

*comunicabilidade de tudo o que uma sociedade precisa saber para funcionar democraticamente.*

*Nos últimos anos, São Paulo avançou muito na produção, organização e divulgação de seus indicadores, tanto os públicos quanto os divulgados pelo setor privado e pela sociedade civil. Mas ainda há muito o que avançar, pois a desproporção entre a disponibilidade dos indicadores e seu uso efetivo é enorme, principalmente nos repertórios da política, dos governantes e do embasamento de políticas públicas.*

*Administrar São Paulo sem usar os indicadores disponíveis para determinar prioridades beira a irresponsabilidade. Mas o setor público, que é o que mais necessita dessas ferramentas para uma gestão competente, geralmente pouco as utiliza ou as oculta na retórica fácil da tergiversação político-administrativa.<sup>1</sup>*

La primera obligación será del Estado, de los gobiernos, pero en segundo lugar hay un gran esfuerzo por realizar por parte de las organizaciones que nos hemos empeñado en evaluar la calidad de vida y generar procesos de participación informados para incidir en políticas públicas.

El presente documento, que se advierte, es una propuesta que aún no reúne un consenso general, se presenta para seguir construyendo sobre el y lograr en el mediano plazo tener un acuerdo entre la red sobre su utilización. En el documento hay una apuesta conceptual donde se intenta definir qué es una ciudad justa y sostenible.. El resto del documento contiene la propuesta para trabajar los indicadores, como podrán ver se intenta hacer un ejercicio de agregación, se enuncian los indicadores y luego en la medida de lo posible se sugieren integraciones de los mismos que pueden llevar a la construcción de indicadores compuestos y/o de índices. Como verán hay una apuesta por la revisión de los temas de pobreza y desarrollo humano y por la discusión sobre el suelo, se incluye además una mirada sobre los temas de ciudadanía y gobierno.

El documento presenta las formulas y los detalles técnicos en las mediciones, se que no todo el mundo esta familiarizado con esto pero simplemente no hay otra forma de expresarlo si se quiere hacer una medición técnicamente robusta. Ahora bien, lo importante es que se pueden discutir la pertinencia y utilidad del indicador, su forma de expresión no debería ser lo que centre la atención, en el documento no se hace solo una propuesta de mínimos, es una propuesta que intenta abarcar de manera amplia las posibilidades-necesidades de medición que tenemos en nuestra tarea de evaluar y aportar en el mejoramiento de la calidad de vida y de la democracia en nuestras ciudades.

Vale la pena resaltar que para las discusiones y propuestas que están contempladas en el documento, fue fundamental la revisión de los ejercicios de los cuales se pudo tener datos y la revisión de las más recientes propuestas que sobre el tema de justicia ha hecho el profesor Amartya Sen.

---

<sup>1</sup> BROINIZI, Mauricio. “A importância de ter visto tantos números”, <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/13882>. consultado Enero 27 de 2011.

Hay varias falencias que reconocemos, no se pudo avanzar en indicadores que midan la participación ciudadana o la incidencia de la ciudadanía en políticas públicas, ese es un camino por andar, tampoco pudimos avanzar suficientemente en indicadores sobre cultura ciudadana y sobre finanzas públicas, esperamos que estos sean temas que en la discusión se puedan abordar y fortalecer.

Ponemos a consideración de la comisión de saberes el presente documento y esperamos seguir participando en la discusión del mismo.

## INTRODUCCIÓN

En el marco del convenio entre la Fundación AVINA y Bogotá Cómo Vamos se solicitó al Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia formular una propuesta de indicadores con referencia a los cuales los más de treinta procesos que hoy están en marcha como Red de Ciudades Justas y Sostenibles de América Latina puedan contribuir al mejoramiento de la vida urbana en nuestro continente.

Hasta ahora cada movimiento ha formulado sus propias herramientas de seguimiento y petición de cuentas a los gobiernos municipales y metropolitanos. Aunque el objetivo de esta iniciativa es acercar entre sí las herramientas de seguimiento, un buen logro sería poner en circulación criterios que son considerados relevantes por investigadores que no solo estudian la evolución de nuestras ciudades, sino que además lo hacen pensando en políticas públicas viables que las puedan acercar a los ideales de justicia y sostenibilidad.

Los indicadores han sido pensados para que puedan emplear diferentes fuentes en cada una de las ciudades. Se identifican tres tipos de fuentes: (1) fuentes oficiales y registros administrativos, (2) encuestas de percepción y (3) reseñas periódicas que se propone serían realizadas por expertos designados por cada grupo promotor.

Nuestro punto de partida es una versión dinámica de la noción de derechos, que podemos explicar mirando algunos hitos de la historia reciente de los estados, comenzando con la *Declaración de independencia* de los Estados Unidos en 1776. “Tenemos por evidentes en sí mismas las verdades siguientes: todos los hombres han sido creados iguales; han sido dotados por el Creador de ciertos derechos inalienables; entre estos derechos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Los gobiernos han sido establecidos entre los hombres para garantizar esos derechos...”. Es evidente que estas verdades no eran, ni son, tan evidentes. Llevamos siglos convirtiéndolas en guías de la vida política. Unos años después, en 1789, la Asamblea Nacional de Francia declara una lista de “derechos naturales, imprescriptibles e inalienables”. El primero de ellos, “Los hombres han nacido, y continúan siendo, libres e iguales en cuanto a sus derechos”. Esta declaración fue la base de una constitución elaborada para borrar una diferencia que se había vuelto ominosa: los privilegios de la nobleza. De este momento en adelante, la consolidación de derechos ha venido siendo la eliminación de diferencias. Por ejemplo, el hecho de que, de todos esos seres humanos considerados iguales, solamente un porcentaje muy bajo estaba autorizado a participar mediante su voto en la conformación de la voluntad política del estado, se

---

<sup>©</sup> Este documento fue elaborado por: Paul Bromberg, Jorge Iván González, Adriana Parías del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, por encargo de Bogotá Cómo Vamos y la Fundación Avina. La discusión contó con la presencia permanente y los aportes de Carlos Córdoba y el equipo de Bogotá Cómo Vamos. En el mes de noviembre de 2010 se realizó un taller con representantes de 10 movimientos e iniciativas de la Red.

convirtió en una diferencia inaceptable, dando paso el voto universal y secreto de hombres y mujeres adultos. Así mismo, la legislación de muchos países en el siglo XX fue considerando ominosas ciertas diferencias en oportunidades que fueron incorporándose como derechos de las personas, obligando al aparato de estado a actuar para disminuirlas. En el uso de la ciudad y en el disfrute de los bienes urbanos, hay diferencias. Algunas de ellas creemos que son ominosas; deben ser puestas de manifiesto y discutidas, con el fin de garantizar derechos: derechos a la ciudad.

A partir de esta relación conceptual entre derechos y diferencias, conceptualizamos las nociones de ciudad justa y ciudad sostenible, contenidas como palabras en el nombre de la Red. Se plantea que la ciudad es justa cuando evoluciona en la dirección de superar las diferencias y las condiciones ominosas. La sostenibilidad se piensa en tres dimensiones: ambiental, política y fiscal. Es importante subrayar que se considera que el gobierno de la ciudad tiene ámbitos específicos en la responsabilidad social y recursos específicos para definir metas y desarrollar programas y proyectos en esta dirección.

A partir de los criterios anteriores y de la revisión de los indicadores consignados en la matriz sintética de indicadores de algunas ciudades de la red, construida por el movimiento de Paraguay, el segundo paso es definir los indicadores de la propuesta. Para ello, se considera pertinente retomar, con algunas modificaciones, la clasificación de las áreas temáticas que utiliza Bogotá Cómo Vamos. Algunos de los indicadores de la batería propuesta hacen parte de los utilizados por una o más de las ciudades de la red, otros no se han planteado hasta el momento.

Se proponen indicadores transversales sobre demografía y pobreza y cuatro dimensiones que agrupan indicadores de manera que midan la dinámica hacia ciudades justas y sostenibles.

La primera dimensión es la de *activos de las personas y capacidad de consumo de los hogares*. Agrupa indicadores sobre diferencias y condición de vida de los sectores sociales en la ciudad, algunos dependientes directamente de las políticas municipales, otros de la política y decisiones del gobierno central. Bastantes de éstos ya se indagan en una o más ciudades de la Red.

La segunda dimensión es *hábitat urbano*, que consigna indicadores sobre vivienda, suelo urbano y medio ambiente urbano. Ésta es la dimensión en la que se encuentran las diferencias urbanas ominosas más sentidas en las ciudades de América Latina y en la que el gobierno de la ciudad tiene un mayor campo de acción. La consideramos la dimensión de mayor importancia para la petición de cuentas que los grupos gestores asociados a la RCJSAL hace a los gobiernos municipales-urbanos. Una parte importante de los indicadores aquí propuestos no hacen parte de la batería de indicadores de las ciudades de la red, por tanto constituyen la innovación más importante contenida en esta propuesta.

La tercera dimensión es la de *ciudadanía, autoridades públicas y buen gobierno*, cuyos indicadores están previstos para convertirse en referente hacia un mejor gobierno de las

ciudades y mayor riqueza en la convivencia o cohesión social. La mayor parte de estos indicadores provienen de las encuestas de percepción que aplican los movimientos Cómo Vamos, por tanto, si existiese el consenso, podría incluirse en todas las ciudades. Otros indicadores son fáciles de allegar haciendo aritmética con los resultados electorales.

La cuarta dimensión corresponde a *desarrollo económico, competitividad y empleo*, que propone indicadores para medir estos aspectos a nivel de la ciudad. Advertimos de entrada acerca de la complejidad y dificultad que implican estas mediciones por el nivel de agregación, que es la ciudad.

El último capítulo ofrece una guía para la reseña que se propone se realice periódicamente en cada ciudad.

## 1. APROXIMACIONES GENERALES PARA LA FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA URBANA EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA

### 1.1. OBJETIVO DE LOS INDICADORES

#### *Objetivo general*

Estos indicadores han sido diseñados con la idea de que al acogerlos luego de discutirlos y cualificarlos colectivamente, la /Red de Ciudades Justas y Sostenibles de América Latina (RCJSAL en adelante) potencie su contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades latinoamericanas.

#### *Objetivos específicos*

Proponemos los siguientes objetivos específicos para la formulación de los indicadores. Ellos concretan el objetivo general, bajo el marco de la modalidad de trabajo propia de los integrantes de la red:

- 1) Servir de apoyo al análisis de la evolución de la ciudad y a los mecanismos de petición de cuentas que cada grupo dinamizador organice en su respectiva ciudad.
- 2) Contribuir a la construcción consensuada de políticas públicas eficaces, eficientes, legítimas y sostenibles, que conduzcan a ciudades justas y sostenibles.
- 3) Crear redes de organizaciones e investigadores dentro de cada ciudad/país y en la región, para compartir conocimientos, reflexiones, resultados y experiencias en la gestión de consolidar en el sistema político el ideal de autoridades públicas responsables.
- 4) Mejorar la comprensión de los fenómenos urbanos y de su gobierno (objetivo académico)

## 1.2. CRITERIOS GENERALES PARA SELECCIONAR LOS INDICADORES

### *Entre lo comparable y lo específico de las ciudades latinoamericanas*

Los indicadores de Cómo Vamos pueden tener tres propósitos: uno es evaluar la dinámica de cada ciudad a lo largo del tiempo. Otro, comparar las ciudades entre sí. La tercera alternativa sería una combinación de las dos anteriores. Esta última opción podría ser ideal, pero se presentan numerosas dificultades, sobre todo porque las metodologías de cálculo que se utilizan en los distintos países no son homogéneas<sup>2</sup>. Habría que analizar el tipo de indicadores que podrían ser comparables (tasa de homicidios, crecimiento de la población, densidades, etc.). Estas medidas que permiten la comparación son relativamente sencillas y ya han alcanzado un nivel de estandarización aceptable.

Si el objetivo principal de los indicadores de RCJSAL es la gestión y el control social, habría que poner el énfasis en la *evaluación de la dinámica de cada ciudad a lo largo del tiempo*, pero estableciendo algunos controles mediante la comparación entre ciudades. Se trataría, entonces, de la alternativa tres, pero dándole énfasis a la opción uno.

La argumentación comienza por la negación del objetivo dos. La *sola* comparación entre ciudades desvirtúa una de las finalidades más importantes de los Cómo Vamos: incidir en la gestión de los gobiernos locales. La comparación entre ciudades siempre introduce un factor exógeno a la localidad examinada. Los avances o retrocesos relativos siempre pueden atribuirse más al comportamiento del otro gobernante que al de la ciudad analizada. El ranking de los Informes de Desarrollo Humano tiene este mismo problema, aunque en la práctica se olvida. La misma situación se presenta con todos los demás ordenamientos (competitividad entre ciudades, transparencia, etc.). El uso de los ordenamientos comparativos parte del supuesto - inaceptable - de que los factores covariantes afectan de la misma manera a todos los que se están comparando. A pesar de este profundo sesgo metodológico es usual que se establezcan ordenamientos comparativos entre ciudades. Adicionalmente, la comparación entre las ciudades es posible *si y sólo si* los indicadores pueden ser homogéneos.

El propósito uno tiene la ventaja de que puede constituirse en un instrumento poderoso de gestión y control social. Los alcaldes tienen que responder por la forma como han ido variando los indicadores. Pero la medida puede ser autocomplaciente. Por ejemplo, una reducción significativa de la tasa de homicidios puede llevar a cantar victoria, pero cuando la tendencia se analiza a la luz de lo que ha sucedido en otras ciudades, el balance puede que no sea tan optimista.

---

<sup>2</sup> También hay problemas para hacer comparaciones entre las ciudades de un mismo país. Por ejemplo, en Colombia, la entidad responsable de la información estadística oficial, el DANE, tiene como punto de referencia 13 áreas metropolitanas. Además, las encuestas complementarias, como las de calidad de vida, se realizan en diferentes momentos de tiempo.



Lo ideal sería entonces, acercarnos a la alternativa tres. Desde el punto de vista metodológico sería conveniente seguir este criterio: *fortalecer la comparación intertemporal de la dinámica de cada ciudad, pero buscando hacer comparaciones entre ciudades a partir de aquellos indicadores que no sean demasiado complejos de medir*. Y desde el punto de vista práctico, la comparación se convierte en un mecanismo de emulación, que contribuye al mejoramiento de las metas del conjunto de ciudades.

Pero, por el otro lado, conseguir un acuerdo unánime es muy difícil, teniendo en cuenta la diversidad de criterios que existirá entre los grupos impulsores y dadas las diferencias entre las ciudades. Poner como meta alcanzar la unanimidad tiene el riesgo de reducir la riqueza de varios, tal vez muchos, de los ejercicios de seguimiento y petición de cuentas en las ciudades. El valor del trabajo en red también está en mantener una discusión permanente sobre las imágenes de sociedad ideal y los indicadores correspondientes.

### *Comunicabilidad*

En lo posible los indicadores que se diseñen, así como el término o los términos que se empleen para denotarlos, deben ser capaces de resumir estados-del-mundo de manera sencilla. Una persona del común debe tener una idea bastante cercana de lo que pretende mostrar el indicador con sólo su nombre.

### *Lo específico de la ciudad*

No se puede dejar de emplear los indicadores sociales y económicos básicos, pero a estos hay que añadirles indicadores relevantes para describir la calidad de vida urbana

### *Tipos de indicadores y sus fuentes*

En cuando a las fuentes, los indicadores serán de tres tipos:

1) Aquellos que resultan de muestreo o de censos de condiciones sociales y económicas básicas o de informes sobre universo a atender y coberturas de los servicios a cargo de las diferentes entidades públicas. Se consignan en los informes de las entidades, y/o se describen sintéticamente mediante estadísticos de las condiciones de los individuos y la estructura de la ciudad. Sería imposible para los integrantes de la RCJSAL allegarlos por su cuenta; los producen o bien las oficinas nacionales de estadística, o las unidades de gestión del gobierno, o se establecen periódicamente mediante muestreos sufragados por las autoridades públicas, como la encuesta de calidad de vida en el caso de Bogotá. También caben aquí los registros administrativos de todo tipo.

2) Indicadores de percepción. Los Cómo Vamos en Colombia realizan encuestas anuales de percepción. Algunos de los indicadores que se propondrán deben obtenerse mediante una encuesta cuya financiación debe gestionar el proyecto de cada ciudad. Estos indicadores en

ocasiones reciben el nombre de subjetivos, porque emplean preguntas cuya respuesta depende de la manera como los sujetos entienden las palabras o situaciones sobre las que se preguntan. Pero estos indicadores son objetivos en el sentido de reproducibles (si se ha hecho un buen muestreo), y una vez que una pregunta se ha consolidado, las variaciones de las respuestas entre períodos y entre personas indican algo respecto de lo que se quiere evaluar.

3) Indicadores que resultan de reseñas periódicas elaboradas por expertos. Por ejemplo, un indicador de gobierno sostenible debe ser la existencia de un catastro confiable. Esto requiere que periódicamente un experto, siguiendo una guía que se propondrá, analice las condiciones del aparato de gestión y del régimen político en cada ciudad, en aspectos que no ameritan un informe anual pero sí una revisión periódica (por ejemplo, cada período de alcalde).

Algunos índices mundiales prestigiosos, como el de democracia de *The Economist* se elaboran combinando estos tres tipos de fuentes de información.

### 1.3. DIMENSIONES

La clasificación general de los indicadores en cinco anillos y unos indicadores transversales que maneja BCV integra las dimensiones pertinentes para medir la calidad de vida urbana. Los anillos son:

- Activos de las personas
- Hábitat urbano
- Cultura y responsabilidad ciudadana
- Buen gobierno
- Desarrollo económico y competitividad

Se proponen, sin embargo, las siguientes modificaciones a estos anillos:

- Incluir el consumo cultural como activo de las personas
- Eso significa eliminar “cultura” del tercer ítem, ya que no coresponden a la misma dimensión el consumo o acceso a bienes y servicios culturales, y la responsabilidad ciudadana.
- El tercero y el cuarto quedan fusionados en una dimensión: ciudadanía, autoridades y buen gobierno

En resumen, los indicadores aparecen agrupados en las siguientes cinco dimensiones:

- Indicadores transversales: demografía y pobreza
- Activos de las personas y capacidad de consumo
- Hábitat urbano y medio ambiente

- Ciudadanía, autoridades públicas y buen gobierno
- Desarrollo económico, competitividad y empleo

Las variables e indicadores de estas dimensiones que se proponen en el documento están orientados por las definiciones que se presentan a continuación y por los criterios arriba mencionados.

#### 1.4. DEFINICIONES

Con base en la relación esbozada atrás entre derecho y superación de las diferencias ominosas, se proponen las siguientes definiciones:

##### *Ciudades justas*

Nuestras ciudades no son justas, aunque no son invivibles. El reto de nuestras ciudades, lo mismo que el resto de nuestras sociedades, es hacerlas más justas a partir de las condiciones actuales. Por ello se propone la siguiente definición:

**UNA CIUDAD ES JUSTA CUANDO VIVE UNA DINÁMICA DE SUPERACIÓN DE LAS CONDICIONES Y DIFERENCIAS MÁS OMINOSAS, PARTICULARMENTE LAS URBANAS**

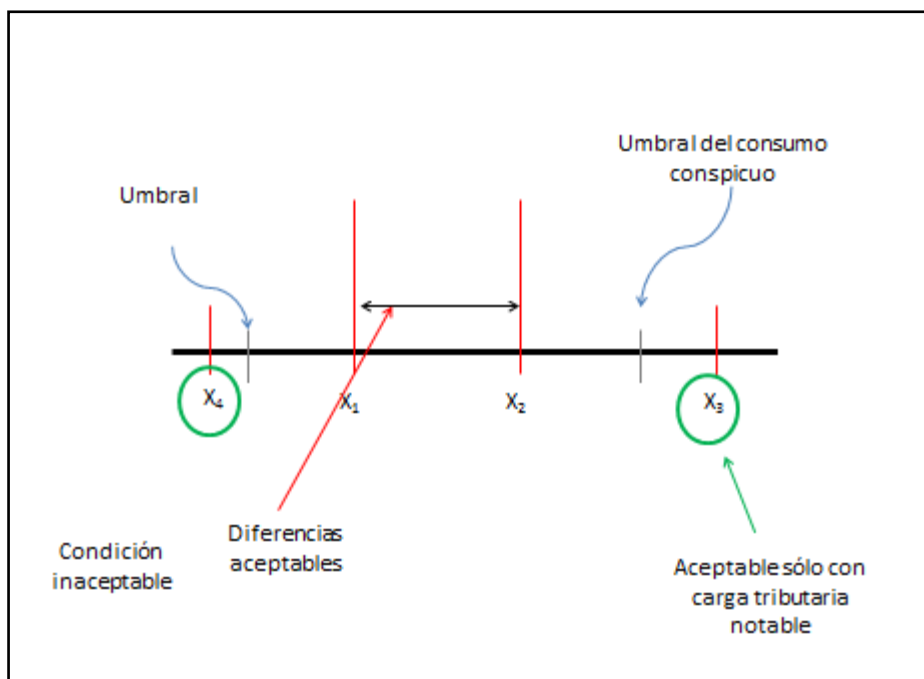
Esta definición contiene varias ideas que es necesario resaltar.

Primero, considera la justicia de manera dinámica. Lo que determina que la ciudad sea justa es el cambio hacia condiciones más justas.

Segundo, dice “diferencias ominosas”, algo poco tradicional, pues generalmente se habla solamente de “condiciones ominosas”. El niño sin escuela adquiere relevancia como condición ominosa de manera especial cuando hay niños con escuela. La pobreza vista así es un indicador relativo desde el punto de vista del gobierno de una ciudad. Pero se convierte en un indicador absoluto cuando se compara con otras ciudades del mismo país o con las condiciones de vida de los habitantes de otros países.

Tercero, algunas condiciones de vivienda de los pobres son ominosas: lotes y viviendas de 30 m<sup>2</sup>, viviendas precarias con hacinamiento crítico; viviendas con un solo espacio sumamente reducido, es decir, niños y niñas conviviendo con las parejas, situación cuyo impacto psicológico perverso es bien conocido. También llegan a ser ominosas ciertas condiciones de hacinamiento urbano, por dos razones: por las consecuencias sociales y económicas que trae (por ejemplo, dificultades inmensas en la movilidad) y porque no tiene que ser así. La distribución adecuada de las plusvalías (incrementos del precio del suelo por acciones y decisiones de la ciudad) y otros recaudos que recupere una ciudad puede hacer que una ciudad entre en el camino continuo de mejoramiento de estas condiciones. Pero, por otra parte, algunas diferencias urbanas no son ominosas: los ricos tendrán mejores

viviendas. La figura explica la existencia de condiciones ominosas, diferencias aceptables y diferencias ominosas.



La definición de una situación como *ominosa* nos coloca en el campo de la *justicia comparativa* (Sen, 2009). Esta aproximación pone en evidencia dos dimensiones de la acción humana. La primera es el *sentimiento moral*. Y la segunda, la necesidad de avanzar, siempre de manera imperfecta, hacia una situación que consideramos *menos injusta* o *razonablemente justa*. En la gráfica anterior una situación extrema es “aceptable” o “inaceptable” porque la percibimos como “buena” o “mala”. La *indignación* es la primera reacción frente a una situación que se juzga inaceptable. No basta con indignarse, porque es necesario actuar de tal forma que lo injusto pueda ser modificado.

La ciudad avanza hacia la justicia a medida que va transformando condiciones inaceptables en aceptables. Este proceso no requiere que exista un acuerdo sobre una teoría *perfecta* de la justicia. Basta con que haya un cierto consenso sobre aquello que se considera *ominoso*. Es relativamente fácil que la sociedad se ponga de acuerdo en que no es conveniente - porque es indigno - que una familia de 4 personas viva en 30m<sup>2</sup>. Es mucho más difícil determinar cuál es el *tamaño óptimo* de una vivienda para 4 personas. Al acuerdo sobre aquello que es injusto se llega más fácilmente que al acuerdo sobre lo justo. No se requiere de una teoría *perfecta* de la justicia para poder avanzar en la superación de las injusticias. Los seres humanos vamos saliendo de situaciones ominosas porque tenemos una *idea* aproximada de la justicia, sin que sea necesario que el referente sea un principio *trascendental* de lo justo.

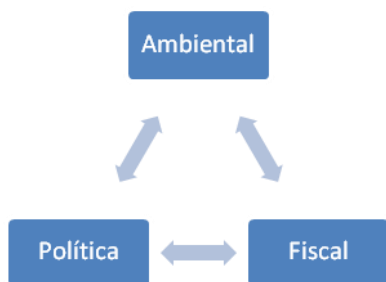
En el campo de la *justicia comparativa*, la *indignación* motivada por el *sentimiento moral* llama a la acción. La *red de ciudades justas y sostenibles* está fundada en un principio de justicia comparativa. En todas las ciudades pueden existir acuerdos básicos sobre lo que es ominoso, sin que se requiera un consenso sobre lo que es perfectamente justo. La primera función de los indicadores es invitar a la acción frente a situaciones que son inaceptables, o que siendo aceptables podrían mejorarse. Ningún indicador pretende reflejar un estado de cosas *perfectamente justo*.

El enfoque propuesto implica adoptar simultáneamente dos actitudes: la de indignación ante las diferencias y condiciones inaceptables, por una parte, y por otra, el reconocimiento de la existencia de diferencias. La democracia-liberal reconoce las diferencias y en parte se justifica por ellas. El capitalismo “las usa” para generar incentivos, y el “capitalismo salvaje” las promueve bajo la idea – peregrina si revisamos las crisis económicas recientes de que las diferencias, incluso aquellas que se establecen porque unos, muy pocos, se sienten compelidos a buscar riquezas exorbitantes, son la garantía de una torta suficientemente grande para que los de abajo por lo menos tengan empleo.

El reto de la elaboración de este conjunto de indicadores es proponer una definición que permita una discusión amplia sobre las diferencias aceptables, en lugar de ocultarlas para señalar que la ciudad es justa sin que se discuta qué es justo y qué es injusto. Se trata de llegar al consenso político correspondiente. Y esto aunque tal vez sea más fácil encontrar en común lo que nos indigna, que definir explícitamente las diferencias que conviene o toca aceptar.

Esta definición de “ciudad justa” tiene consecuencias importantes para abordar la noción de sostenibilidad.

### *Ciudades sostenibles*



Para efectos de aclarar conceptos y para la producción concreta de indicadores, distinguiremos tres condiciones de la sostenibilidad: fiscal, política y ambiental. Mantienen estas tres una relación de mutua de dependencia:

<b>Sostenibilidad fiscal</b>	Al definir en una sociedad lo que es <i>ominoso</i> como diferencia o como condición, también se define el déficit correspondiente. Cuando se trata de diferencias o condiciones urbanas tendríamos una “brecha social urbana”, entendida como la diferencia entre la condición a alcanzar y la situación en cada momento del monitoreo. Definimos sostenibilidad fiscal así: las demandas que impone el sistema político local a sus autoridades públicas no deben ir más allá de (1) la disposición de la sociedad a contribuir económicamente a superarlas y (2) la capacidad económica de la ciudad para atenderlas según el análisis financiero de los ingresos públicos esperados con
------------------------------	---

	<p>la inversión para el desarrollo.</p> <p>La gestión del suelo puede ser la componente más importante para superar las deficiencias de los procesos históricos de consolidación de la ciudad y para impedir que éstos se repitan. En particular, hay que superar la informalidad y las deficiencias de infraestructura y equipamientos urbanos. Por esa razón, se propondrán indicadores sobre gestión del suelo.</p>
<b>Sostenibilidad política</b>	<p>Como esas condiciones o diferencias <i>ominosas</i> son definidas por el sistema político, éste debe actuar de manera responsable. Los indicadores deberán ser capaces de medir si el sistema político produce tensiones sociales y fiscales proponiéndose en plazos imposibles lo que no se puede alcanzar.</p>
<b>Sostenibilidad ambiental</b>	<p>Por el crecimiento demográfico de nuestra especie y su forma actual de supervivencia, la frase de Keynes (no literal, y fuera de contexto): “el largo plazo no importa, porque en el largo plazo todos estaremos muertos”, se convirtió en advertencia. El largo plazo sí importa, y está aquí no más. El tema ambiental está al orden del día e influye en la sostenibilidad y por tanto en el juego de oferta y demanda de las políticas públicas. Cabe tener en cuenta sus dos dimensiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Una dimensión global: agotamiento de recursos, cambio climático, etc. Las ciudades latinoamericanas no deben desdeñar este reto como si no existiera, en lo que las impacta y en el impacto de ellas sobre la sostenibilidad ambiental global. Pero no son las responsables del estado de cosas y, especialmente, el impacto global de sus acciones en general es mínimo. Debe analizarse en cada caso si los costos de implementar políticas en el tema, cuando esto va más allá de un discurso grandilocuente y una foto de la ceremonia de inauguración de un programa, no son más altos que los beneficios globales. Luego, la sostenibilidad ambiental que interesa para los indicadores no sería ésta.</li> <li>(2) Una dimensión local: el crecimiento de las ciudades y la manera como se construyen pueden llevarlas a condiciones en que <u>en el momento mismo de las acciones</u> los costos de las externalidades ambientales se manifiesten, y resulte más gravoso desconocerlos que tenerlos en cuenta (por ejemplo, manejo de las basuras, impacto de la producción industrial, residuos peligrosos, contaminación atmosférica). Esta es la sostenibilidad ambiental que interesa para los indicadores.</li> </ol>

#### 1.5. CALIDAD DE VIDA EN LA CIUDAD VS CALIDAD DE VIDA URBANA. ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE DIFERENTES ESPACIOS DE SOLIDARIDAD (NIVELES TERRITORIALES)

Los niveles territoriales en los que se distribuyen las competencias del Estado para intervenir sobre la sociedad corresponden a diferentes *espacios de solidaridad*. Por ejemplo, la condición de que el nivel nacional es responsable de las relaciones exteriores y de la capacidad de defensa frente a la agresión externa equivale a decir que los habitantes de todo el territorio deben ser solidarios en la defensa del país, y una de las consecuencias de esto es que el cumplimiento de esta función se financia con los impuestos del orden nacional. Estos tributos financian otras funciones en las que la constitución o la ley determinen que la solidaridad es nacional. En el caso colombiano, debido en parte a las

importantes diferencias regionales, la nación en su conjunto es responsable de financiar educación y subsidios a la salud y a los servicios públicos domiciliarios esenciales. Eso quiere decir que la carga tributaria más pesada se destina a cubrir las necesidades de esta solidaridad.

En cambio, se ha dejado a las ciudades una solidaridad relacionada con las condiciones urbanas. Nuevamente tomando como ejemplo el caso colombiano, los ingresos del fisco nacional son del orden del 17% del PIB, mientras los ingresos de los fiscos locales, sumados todos, son del orden del 3% de PIB. La capacidad de gestión de tributos de los municipios<sup>3</sup> sobre sus habitantes en general corresponde a la función de provisión de bienes comunes urbanos: suelo, urbanismo local, urbanismo metropolitano, y a una adecuada distribución que debe incluir y no excluir. En el estudio de las relaciones intergubernamentales se reconoce que hay una competencia por la “capacidad tributaria” de los ciudadanos entre los niveles territoriales. La noción de “pereza fiscal de los municipios” sintetiza la pretendida renuencia de los sistemas políticos municipales a imponer y cobrar eficientemente los tributos locales, alimentada por la necesidad de los líderes políticos representados en el congreso para destinar porciones de los ingresos nacionales a pequeñas inversión de índole local. Para atender la urgencia de mostrar obras, es común en ciertos alcaldes endeudarse (para que corran los sucesores con la carga de pagar) y pujar por obtener recursos de un proveedor abstracto que llaman “el estado”, una cosa que parece “estar más allá” y cuyas fuentes de financiación no se mencionan, o a través de la atención, usualmente particularista, de una porción mínima de las necesidades por atender, lo que termina profundizando una brecha y escondiéndola mediante la propaganda con la foto de “lo que hicimos”.

El enfoque de “calidad de vida de los habitantes *de la ciudad*” no tendría en cuenta que el balance – enormemente a favor del nivel central en Colombia y creemos que en toda América Latina – ya ha decidido que las competencias municipales son fundamentalmente la *calidad de vida urbana*. Eso explica el énfasis que hacemos en el hábitat urbano y en las variables de buen gobierno asociadas con su construcción aunque, claro está, se incluirá también la dimensión *activos de las personas*, de buena parte de los cuales es responsable la solidaridad del nivel nacional.

Entendemos, además, que las variables del índice de vida de calidad urbana no medirán únicamente la gestión del gobierno local, pues parte de esta gestión puede estar en manos de gobiernos de jurisdicciones mayores: metropolitana, regional o nacional.

## 2. INDICADORES TRANSVERSALES

### 2.1. DEMOGRAFÍA Y CONVERGENCIA

---

<sup>3</sup> Desde el punto de vista de su gobierno, las ciudades son una o varias jurisdicciones municipales y en algunos casos una jurisdicción metropolitana.

Las variables demográficas propuestas son *tasa de crecimiento de la población* (TCP). La medida podría ser:

$$\text{seq ecua 1. } TCP_i = \frac{POB_{t_1} - POB_{t_0}}{POB_{t_0}}$$

El subíndice  $i$  corresponde a la ciudad. Siendo POB la población,  $t_0$  el año base, y  $t_1$  el año siguiente. Pero para que este indicador tenga sentido, debería compararse con la TCP del país. Para aproximarnos a una medida de *convergencia*, el indicador realmente debería ser

$$\text{seq ecua 2. } TCP_N - TCP_i$$

Siendo  $TCP_N$  la tasa de crecimiento del orden nacional. Esta información proviene de los censos de población y sirve como contexto general para los análisis de la Rlacjs. En cada país es conveniente examinar la dinámica relativa de cada ciudad. Hay divergencia cuando una ciudad se distancia de las demás.

La *tasa de dependencia* (TD) podría calcularse como:

$$\text{seq ecua 3. } TD = \frac{POB_{16 > X > 65}}{POB_{16 < X < 65}}$$

Es la proporción de la población menor de 16 años y mayor de 65 sobre la población que está entre los 16 y los 65 años. Estos rangos podrían discutirse. Es factible suponer, por ejemplo, que ningún joven de menos de 20 años debería estar en el mercado laboral. En este caso habría que cambiar los rangos.

## 2.2. POBREZA

Varios países de América Latina utilizan como *líneas de pobreza* (LP) la siguiente fórmula:

$$1. \quad LP = LI * \left( \frac{GT}{GA} \right)$$

GT es el gasto total, GA es el gasto en alimentos. El valor de la *línea de indigencia* (LI) se calcula a partir de una canasta normativa de alimentos (CNA). <sup>4/</sup> Para superar los

---

<sup>4/</sup> La relación GT/GA se conoce como el coeficiente de Orshansky, o como el inverso del coeficiente de Engel. Estos cálculos los realiza de manera regular la Cepal, por ejemplo, Cepal (2009). Algunos Orshansky para América Latina (área urbana) son: Argentina 2.6, Bolivia 2.2, Brasil 2.0, Chile 3.0, Colombia 2.6,



problemas de comparación subyacentes a la pobreza por LP se recurre a una medida más simple. Es *pobre* la persona con ingresos inferiores a dos dólares día *paridad del poder adquisitivo* (PPA), y es *indigente*, o está en condiciones de *pobreza extrema* la persona que no alcanza un dólar día PPA. La RCJSAL podría utilizar esta medida para comparar la evolución de la pobreza entre ciudades.

Otro camino para medir la pobreza es la aproximación *multidimensional*, pero aquí las diferencias son notables. La *medida multidimensional de pobreza* de Alkire y Foster (2008) incluye, además del ingreso, la salud, el servicio médico y la escolaridad, en los ejercicios que realizaron para los Estados Unidos. Para Indonesia proponen: gasto, salud medida como índice de masa corporal, años de escolaridad, provisión de agua potable, saneamiento básico. En el estudio de Bastitton, Cruces, López-Calva, Lugo y Santos (2009), sobre pobreza multidimensional en 6 países de América Latina, las variables son ingreso, asistencia escolar de los niños, educación, agua, saneamiento, vivienda. En el ejemplo de Bourguignon y Chakravarty (2003), la multidimensional incluye ingreso y educación. El Pnud (2010) también propone una medida multidimensional de pobreza, que va en la dirección de la propuesta de Bastitton, Cruces, López-Calva, Lugo y Santos (2009). No parece conveniente que la RCJSAL ahonde en esta medida por dos razones: porque es relativamente novedosa en la discusión internacional y, además, porque las formas de medición son muy heterogéneas, y la escogencia se realiza más en función de los datos disponibles, que en las consideraciones teóricas.

La proporción de *niñas que son madres* (MN) es un indicador de permanencia en la pobreza, una mujer menor de edad pobre con hijos se encuentra en una condición de transferencia intergeneracional de pobreza.

$$\text{MN} = \frac{\text{MH}_{<18}}{\text{MT}_{<18}}$$

MH son las mujeres con hijos, MT es el número total de mujeres. En términos de justicia comparativa no es bueno que las niñas de menos de 18 años sean madres.

### 2.3. MEDIDAS DE DESIGUALDAD

Existen varias medidas de desigualdad (Sen 1973). La primera es la relación entre el *máximo* y el *mínimo* ingreso. Este indicador se utiliza mucho en comparaciones internacionales porque es relativamente sencillo.

$$\text{MM} = \frac{\text{Max}_i y_i}{\text{Min}_i y_i}$$

---

México 2.8, Perú 2.2, Uruguay 3.4. De acuerdo con los datos de la Cepal, el promedio simple para América Latina sería de 2.6.

Con el fin de evitar la arbitrariedad de los valores extremos, pueden modificarse la relación anterior, de tal forma que,

$$7. \quad MM = \frac{\mu_{10}}{\mu_1}$$

Los valores máximo y mínimo corresponden, respectivamente, al promedio de los deciles 10 ( $\mu_{10}$ ) y 1 ( $\mu_1$ ).

En las comparaciones internacionales también se acostumbra medir la desigualdad mediante el Gini.

$$8. \quad G = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|}{2n^2\mu}$$

y es el ingreso.

### 3. ANILLO 1: ACTIVOS DE LAS PERSONAS Y CAPACIDAD DE CONSUMO DE LOS HOGARES

En el texto de Caballero, Sossa, Suárez y Perugache (2009), el anillo 1 se refiere a los *activos de las personas*. Proponemos introducir, además, la *capacidad de consumo de los hogares*. Esta propuesta nace de los resultados de la llamada comisión Sarkozy, presidida por Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010), que propuso medir el avance de la economía en términos de bien-estar (*well-being*), que en su definición involucra las siguientes dimensiones: el estándar de vida material (ingreso, consumo y riqueza); la salud; la educación; las actividades personales incluyendo el trabajo; la participación política; las conexiones y las relaciones sociales; el medio ambiente (las condiciones presentes y futuras); la seguridad frente a los fenómenos económicos y a las crisis naturales. Un concepto cercano a la intencionalidad de estos autores es la *capacidad de consumo de los hogares*. Para explicar el concepto recurrimos al texto ya citado de Stiglitz et al, a Sen (1985) y al Idhb (2008).

#### 3.1. DESARROLLO HUMANO Y CAPACIDAD DE CONSUMO

El conjunto de capacidades viene determinado en primera instancia, por los bienes y servicios y su conversión por parte del individuo en posibles realizaciones de bienestar, conversión que es determinada por las condiciones sociales, ambientales y personales. “El

conjunto de capacidades de una persona se puede definir como el conjunto de vectores de realizaciones a su alcance” (Sen 1985, p. 81).

Tanto las *capacidades* como las *realizaciones* tienen sentido en cuanto se refieren al bienestar. Las capacidades son para el mejor bien-estar. Este acercamiento pone en evidencia el sentido consecuencialista del pensamiento de Sen (1985, pp. 7-9).

Siguiendo la lógica propuesta por el Idhb (2008, pp. 308 y ss.), el desarrollo humano (DH) es una función de capacidades, que depende de un conjunto de titularidades. El *ingreso disponible para la ampliación de sus capacidades* (Ydac), resulta de descontar del ingreso inicial (Y) de cada hogar, los impuestos (T) nacionales y municipales (Tnd), y de sumarle los subsidios (monetarios y no monetarios).

$$9. \quad Ydac = Y - Tnd + S$$

Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010) reconocen que este balance neto por hogar no se está calculando actualmente en los países. Proponen ir orientando los censos y las estadísticas en esta dirección. La RCJSAL debe irse acercando de manera progresiva a esta suma que permite ponderar el efecto neto que tienen en el bien-estar de las familias las acciones de los gobiernos nacional y local.

### 3.2. CALIDAD DE VIDA, EDUCACIÓN Y SALUD

El *índice de condiciones de vida* (ICV) - y los *índices de calidad de vida* (IQV) - requieren una discusión mayor. En este tema los criterios son muy divergentes<sup>5/</sup>, así que cada ciudad podría utilizar la medida que considere más conveniente.

El *índice de desarrollo humano* (IDH) podría calcularse siguiendo los criterios convencionales, siempre y cuando las ciudades tengan buena información sobre ingresos. Puesto que el IDH ha sido concebido para establecer un orden que permita comparar (*ranking*), habría que precisar exactamente qué se quiere comparar (localidades al interior de una ciudad, o ciudades en una región). Esta definición es central para poder determinar las variables que componen el IDH. La RCJSAL podría fijarse como meta el ordenamiento de las ciudades en función del IDH. Los comentarios se hacen suponiendo que habrá comparación entre ciudades.

Estos índices compuestos son medidas ideales que requieren un proceso de elaboración. Antes de calcularlas, habría que tener claras las tasas básicas de *cobertura educativa*, la *esperanza de vida* y alguna medida del *ingreso*.

---

<sup>5/</sup> Basta con observar los enfoques diferentes que tiene la calidad de vida (*quality of life* - QoL) en la recopilación de Lora, Powell, Praag y Sanguinetti (2010).

El *índice de educación* (IED) incluye dos componentes: el *índice de alfabetización de adultos* (IAA) y el *índice de cobertura educativa bruta* (ICE). El IAA se construye a partir de la *tasa de alfabetización de adultos* (TAA). La TAA es el cociente entre los mayores de 15 años que saben leer y escribir sobre el total de la población mayor de 15 años. El *índice de alfabetización de adultos* (IAA) sería:

$$10. \quad \text{IAA} = \frac{\text{TAA} - 0}{100 - 0}$$

Por razones normativas el valor máximo de la TAA es 100%. Desde el punto de vista del desarrollo humano *todas* las personas adultas deberían saber leer y escribir. El valor mínimo también es extremo, y corresponde al caso de una población adulta con 0% de alfabetos, en la que todos los individuos serían analfabetos.

Para determinar la *tasa de cobertura educativa bruta* (TEB) se divide la matrícula de primaria, secundaria y superior ( $M_{P+S+Sup}$ ) por la población que está en el rango de edad que va de los 6 a los 24 años ( $POB_{(6 < X < 24)}$ ).

$$11. \quad \text{TEB} = \frac{M_{P+S+Sup}}{POB_{(6 < X < 24)}}$$

Posteriormente se calcula el *índice de cobertura educativa bruta* (ICE) siguiendo los mismos criterios, de valores máximos y mínimos, que se utiliza en 6.

$$12. \quad \text{ICE} = \frac{\text{TEB} - 0}{100 - 0}$$

El valor máximo de 100 se justifica porque sería ideal que la sociedad tuviera cobertura educativa universal. El subíndice  $i$  representa a cada ciudad.

El *índice de educación* (IED) resulta de combinar los índices de alfabetización y de cobertura, dándole una ponderación de 2/3 al IAA y de 1/3 al ICE.

$$13. \quad \text{IED} = \frac{2}{3}\text{IAA} + \frac{1}{3}\text{ICE}$$

La *esperanza de vida* también es variable contextual, que no dependen directamente de cada gobierno. Para realizar comparaciones internacionales, el *índice de la esperanza de vida* (IEV) se podrían tomar los valores normativos propuestos por Naciones Unidas. En el 2007 (Undp 2007, p. 356) eran 85 años es la máxima esperanza de vida, y 25 la mínima.

Los países suelen tener información de esperanza de vida a nivel nacional, pero es frecuente que no exista por ciudades. Esta carencia puede corregirse utilizando variables proxy como la tasa de mortalidad de los niños menores de un año. El gobierno de las ciudades tiene una responsabilidad más directa en los resultados de esta tasa que en la evolución de la esperanza de vida.

Las variables de ingreso no existen para todos las ciudades. A veces se utiliza los ingresos propios (YP) de la ciudad como una medida indirecta de la capacidad de producción. En Colombia los principales ingresos propios son el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio. El indicador sería:

$$14. \quad EF = \frac{YP}{YC}$$

*EF* es el esfuerzo fiscal, *YP* son los ingresos propios, *YC* son los ingresos corrientes, que incluyen transferencias y regalías. También podrían estimarse la capacidad de generación de ingresos de la ciudad, tomando los ingresos propios per cápita (YPP).

$$15. \quad YPP = \frac{YP}{POB}$$

El otro acercamiento podría ser el *predial efectivo* (PrE) que es la relación entre *ingresos prediales* (Pr) y el *valor catastral* total (VC).

$$16. \quad PrE = \frac{Pr}{VC}$$

En Colombia esta impuesto depende de los municipios y, por tanto, es una buena aproximación al *esfuerzo fiscal*.

Debe tenerse en cuenta que el ritmo de aumento va disminuyendo a medida que pasa el tiempo. Si el municipio hace un gran esfuerzo fiscal durante una administración, es lógico que en los años siguientes el crecimiento de la tarifa efectiva se vaya reduciendo. Este comentario también es válido para otros indicadores, como los de cobertura. En el margen es más difícil mejorar.

Si la ciudad tiene PIB y se desean hacer comparaciones internacionales, habría que estimar el *índice del PIB per cápita* (IPIB). En los ejercicios que propone Naciones Unidas, también se utilizan valores extremos normativos, pero asociados a la *paridad del poder adquisitivo* (PPA), que también se conoce como la *paridad del poder de compra* (o el *purchasing power parity* - PPP). La PPA busca homogeneizar las paridades de compra entre las distintas ciudades. Para realizar el cálculo se toma el logaritmo del valor original, con el fin mejorar la comparabilidad, utilizando como valor mínimo log (PPA US\$100), y como valor máximo log (PPA US\$40.000).

$$17. \quad \text{IPIB} = \frac{\log(\text{PIB}) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)}$$

El PIB representa el PIB per cápita, así que  $\log(\text{PIB})$  es el logaritmo del PIB per cápita. Finalmente, el IDH es

$$18. \quad \text{IDH} = \frac{\text{IEV} + \text{IED} + \text{IPIB}}{3}$$

Sería conveniente que la RCJSAL utilizara un *índice de desarrollo humana urbano* (IDHU), tal y como lo propuso el Idhb (2008). Se le podría introducir al IDH convencional una cuarta variable que reflejara las condiciones urbanísticas. En el caso de Bogotá se construyó un *índice urbano* (IU) que combinaba dos dimensiones: acceso a bienes y servicios (distancia a vías, parques, centros de salud, escuelas e instalaciones culturales) y tiempo de movilidad, indicadores que se presentan en el anillo de hábitat y medio ambiente. A partir de los componentes anteriores, el nuevo índice sería

$$19. \quad \text{IDHU} = \frac{\text{IEV} + \text{IED} + \text{IPIB} + \text{IU}}{4}$$

Como se observa en los resultados de Bogotá, el componente que más discrimina entre localidades es el IU.

Para estimar la cobertura educativa podría tenerse como criterio principal, la variable IED previamente definida. Este debería ser el punto de partida para comparar entre ciudades. La calidad de la educación podría compararse si existe información, a nivel de ciudades, sobre las pruebas internacionales de ciencias y matemáticas (Pisa, Timms, etc.). En el caso colombiano, las pruebas Saber son la mejor fuente.

En salud, la variable central podría ser la tasa de mortalidad de menores de 1 año (por 1.000 nacidos vivos). Tiene la ventaja de que es fácilmente comparable y normalmente se incluye en los *objetivos de desarrollo del milenio* (ODM). La esperanza de vida también es muy útil para hacer comparaciones. El criterio sería el del IEV, tal y como lo define Naciones Unidas. Las tasas de muertes violentas se incluyen más adelante en los indicadores de cohesión social y convivencia.

### 3.3. CONSUMO CULTURAL

En nuestras sociedades urbanas, con una alta diferenciación del trabajo, una medida relevante de calidad de vida y una de las diferencias importantes entre clases sociales, es la disponibilidad de tiempo libre, y lo que eso significa para las personas. Para tener una

mejor idea de la calidad de vida, los ingresos de las familias o personas deben contrastarse con el tiempo que consume el obtenerlos. Las opciones frente a ese tiempo libre son una medida importante de los activos de las personas. Las siguientes dos preguntas en una encuesta son una buena medida en este tema. Las formas específicas de oferta y consumo deben ser medidas por los gobiernos para tomar decisiones sobre los campos en los que prefiere ofrecer alternativas por su cuenta, o incentivar la oferta y el consumo privados.

<p>Si por alguna razón, su tiempo de trabajo o estudio disminuyera sin afectar sus ingresos o rendimiento, es decir, si tiene más tiempo libre pero sigue ganando lo mismo, ¿qué haría en ese tiempo adicional? (Marcar solo una)</p>	<p>a. Realizaría a menudo alguna actividad recreativa, cultural o deportiva  b. Buscaría otra actividad remunerada para aumentar sus ingresos  c. Estudiaría para ser más competente en su trabajo o para mejorar sus ingresos  d. Estaría más tiempo con la familia  e. Descansaría  f. Otro  g. NS/NR</p>
<p>Le voy a preguntar por tres tipos de actividades que la gente realiza en su tiempo libre: actividad cultural (como practicante o como espectador), actividad deportiva (como practicante o como espectador), recreación al aire libre...</p>	<p>¿Asiste usted a una actividad cultural (como practicante o como espectador)?  * Sí, más o menos una vez por semana  * Sí, más o menos una vez al mes...  * En realidad, rara vez  * Materialmente nunca</p> <p>¿Asiste usted a una actividad deportiva (como practicante o como espectador)?  * Sí, más o menos una vez por semana  * Sí, más o menos una vez al mes...  * En realidad, rara vez  * Materialmente nunca</p> <p>¿Practica o asiste usted a una actividad recreativa, que no sea ninguna de las otras dos?  * Sí, más o menos una vez por semana  * Sí, más o menos una vez al mes...  * En realidad, rara vez  * Materialmente nunca</p>

#### 4. ANILLO 2: HÁBITAT Y MEDIO AMBIENTE

Casi siempre los indicadores sobre calidad de vida se focalizan en los aspectos socioeconómicos de las personas y descuidan la dimensión socioespacial. Las variables espaciales relacionadas con la dinámica urbana y el hábitat son fundamentales porque: i) constituyen parte sustancial de las funciones del gobierno de la ciudad, y ii) son determinantes de primer orden en la configuración de ciudades justas y sostenibles. Una

parte muy importante de las desigualdades ominosas corresponde precisamente a esta dimensión de la vida urbana.

Así mismo, la gestión del suelo y los instrumentos fiscales son las fuentes de recursos con que cuentan los gobiernos urbanos para financiar las inversiones públicas. Las decisiones en este frente son cruciales. Formulamos dos consideraciones al respecto, que ejemplifican lo que hemos denominado el esfuerzo fiscal.

En relación al impuesto predial, una ciudad como Nueva York tiene una tarifa oscila entre 1% y 2,5% del avalúo comercial de los inmuebles residenciales, mientras que en Bogotá se aplican tarifas que oscilan entre el 4 y 16 por mil calculadas por el avalúo catastral para uso residencial (cerca al máximo que permiten las normas nacionales que regulan el tema); adicionalmente, si el predial es progresivo, de acuerdo con el tamaño y el precio de los inmuebles por ejemplo, puede no solo ser más justo sino también generar más recursos a la ciudad. Adicionalmente, los gravámenes al suelo urbano son un mecanismo de control de los precios <sup>6</sup>.

Los instrumentos de gestión del suelo relacionados con la recuperación de plusvalías, reglamentados y adoptados en varias ciudades de América Latina, particularmente en Colombia y en Brasil, tienen un sentido de justicia urbana. Los incrementos en los precios del suelo son provocados fundamentalmente por las acciones del Estado: las inversiones públicas (infraestructura, equipamientos, servicios públicos, etc.) y la reglamentación de usos del suelo y densidades; y por el sistema de representaciones y valoraciones colectivas de las distintas secciones de la ciudad, no son el resultado del esfuerzo productivo individual de los propietarios de los terrenos. La aplicación de instrumentos de recuperación para la ciudad de los incrementos en los precios del suelo que resultan del esfuerzo colectivo generaría recursos para reducir las desigualdades urbanas que son pronunciadas en las ciudades de América Latina y que ahondan las diferencias ominosas.

Las diferencias y condiciones de precariedad del hábitat obedecen en buena medida a la incorporación informal de suelo a la ciudad, que durante la segunda mitad del siglo XX adquiere un carácter estructural en las ciudades de la región. Esta vía de acceso al suelo implica ausencia de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos, además de la precariedad de las viviendas. Por tanto, una de las tareas más urgentes de la RCJSAL es medir y pedir cuentas a los gobernantes sobre las medidas que se toman y los mecanismos que se implementan para confrontar y reducir los procesos informales de incorporación de suelo a la ciudad.

Desde esta perspectiva, se considera que la dimensión hábitat involucra tres aspectos: la vivienda, que es el que está presente en casi todas las mediciones; el entorno inmediato y la inserción de las personas, hogares o grupos en la ciudad, que denominamos suelo; y el medio ambiente.

---

<sup>6</sup> Por esta razón en la guía para la reseña periódica, se propone desarrollar este aspecto en detalle para cada ciudad de la red.



#### 4.1. VIVIENDA

##### *Formas de producción de vivienda*

Las formas de acceso al suelo urbano y de producción de vivienda marcan el rumbo de la inserción de las familias y grupos sociales en la ciudad, ya que están en la base de la segmentación de los mercados residenciales, uno de los fenómenos urbanos con mayores repercusiones sobre las diferencias socioespaciales en las ciudades de la RCJSAL.<sup>7</sup>

Por lo general, en el suelo incorporado de manera informal<sup>8</sup>, las viviendas se producen por autoconstrucción<sup>9</sup>. Estas formas de acceso al suelo y a la vivienda han crecido de manera importante en las ciudades de América Latina durante las tres últimas décadas. Las zonas ocupadas por esta vía se están densificando y a diario aparecen nuevos asentamientos en áreas cada vez más periféricas, sobre terrenos de alta sensibilidad ambiental o no aptos para la vida humana, con una importancia creciente también del acceso al suelo a través del mercado informal de suelo “pirata”.

Las repercusiones sociales, económicas, políticas, ambientales y fiscales, de este proceso son muy negativas para los millones de seres humanos que residen en los asentamientos informales y también para el conjunto de la ciudad. Los gobiernos municipales, por acción o por omisión (tolerancia) han fomentado este fenómeno “con mecanismos excluyentes de regulación de usos de suelo, privilegiando la asignación de la inversión pública en zonas residenciales de altos ingresos, actuando en complicidad con los fraccionadores ilegales de terrenos, y aplicando inadecuadas políticas fiscales de orden local”. (Fernandes y Smolka, 2004).

La otra forma de acceso a la vivienda para sectores populares es la vivienda social. Los sectores excluidos del mercado privado formal son la población objetivo de la vivienda social, cuya modalidad de producción, financiación y circulación está determinada por las políticas nacionales de vivienda. Interesa medir la eficiencia y eficacia de estas políticas y su aplicación en cada ciudad para llegar a los sectores populares y las características de las soluciones habitacionales.

---

<sup>7</sup> Para un mayor detalle de esta afirmación véase Abramo, 2003, Parias y Abramo, 2009

<sup>8</sup> Acceso ilegal al suelo ya sea por ocupación de terrenos o por vía del mercado informal, relaciones de intercambio que se establecen al margen del derecho comercial, civil, laboral, urbanístico, por fuera de lo formal pero en el seno de la sociedad

<sup>9</sup> La autoconstrucción se entiende como el autosuministro en principio de un valor de uso. Utiliza mano de obra familiar, generalmente con poco o ningún conocimiento o apoyo técnico, y la construcción se hace de manera progresiva según la disponibilidad de recursos de los hogares. Las viviendas de autoconstrucción pueden entrar posteriormente al mercado, también informal, de vivienda.

Para monitorear las formas de producción de vivienda proponemos dos indicadores: las viviendas sociales (VS) y las viviendas de autoconstrucción (VA) producidas en un periodo determinado. De estos dos, el primero (20) haría parte de *los indicadores mínimos*, el segundo (21) se sugiere que se calcule en el marco de la reseña realizada por los expertos.

$$20. AVS = \frac{VS_{t1} - VS_{t0}}{H_{t1} - H_{t0}}$$

Donde:

AVS= aporte de la vivienda social

$H_{t1}$  = hogares con ingresos igual o inferiores a 4 SMMLV (salario mínimo mensual legal vigente) en el año actual. Este rango de ingresos es el que fija la política de vivienda en Colombia para que un hogar pueda postular al subsidio a la demanda para acceso a vivienda. Cada país define un rango de ingresos para la vivienda social, en Brasil es de 10 SMMLV, para los programas PAR y Mi casa mi vida en Río de Janeiro, en Chile hay un programa específico y una modalidad de subsidio para hogares por debajo de la línea de pobreza y otros para hogares por encima de la línea de pobreza. Este indicador permite evaluar la eficiencia de la política de vivienda y su aplicación en las ciudades.

$$21. VA = \frac{VN - (VS + VP)}{TV_{t1}}$$

VN son las viviendas nuevas

$$VN = S_{t1} - S_{t0} - d$$

$S_{t1}$  es el stock de vivienda en el momento t1,  $S_{t0}$  es el stock de vivienda en t0, d es la depreciación del stock habitacional entre t1 y t0, se considera que una proporción del parque residencial culmina su vida útil o es reemplazado entre t1 y t0, Jaramillo (1992) calcula una depreciación del 1% del stock para un periodo intercensal de 10 años. VS son las viviendas sociales, VP son las viviendas construidas por el sector privado. Tanto VS y VP se pueden calcular a partir de las fuentes oficiales.  $TV_{t1}$  es el total de viviendas en t1.

Nossa Sao Paulo, Bogotá Cómo Vamos y Cartagena Cómo Vamos manejan un indicador sobre producción de vivienda en general y Nossa Sao Paulo tiene un indicador del número de favelas (asentamientos de origen informal) y de las ZEIS (zonas especiales de interés social). Estas últimas pueden ser útiles para dar cuenta de los aspectos aquí formulados, aunque consideramos que sería conveniente, por las razones arriba expuestas, contar con una medición de la autoconstrucción de vivienda, que como ya se dijo se podría proponer

como un tema de la reseña de los expertos.

### *Condiciones habitacionales*

Los indicadores de vivienda que se utilizan para medir las condiciones habitacionales, con frecuencia involucran una gran cantidad de variables. En las ciudades de América Latina se constata, que a pesar de persistir grandes desigualdades habitacionales, se han expandido y generalizado algunos servicios básicos. El aspecto más crítico que atañe a la vivienda propiamente es el hacinamiento habitacional, con todos los impactos sociales que esto conlleva. Se propone un conjunto más pequeño de indicadores del que comúnmente se utiliza, que formarían parte de los *indicadores mínimos*, los cuales pueden ser medidos para subunidades territoriales.

El hacinamiento es una condición ominosa. Un hogar está en hacinamiento (HH) si el área por persona es inferior a: 19m<sup>2</sup> de construcción por persona cuando la vivienda es compartida por 2 personas, 14 m<sup>2</sup> /persona, para 4 personas, 12 m<sup>2</sup> /persona para 6 personas, 11 m<sup>2</sup> /persona para 8 personas y 10 m<sup>2</sup> /persona para 9 o más personas. La tasa sería el número de hogares en hacinamiento sobre el total de hogares y se propone calcularlo para subunidades territoriales.

$$HH = HH_2 + HH_4 + HH_6 + HH_8 + HH_{\geq 9}$$

Donde:

HH= hogares en hacinamiento

Y los subíndices corresponden al número de personas en la vivienda.

el indicador sería:

$$22. HH^* = \frac{HH}{HT}$$

HT es el total de hogares.

Adicional al cálculo del hacinamiento para subunidades territoriales se podría medir para tipo de vivienda: privada, social y autoconstrucción. Sin embargo, este puede llegar a ser un cálculo dispendioso porque requiere que se conozca la forma de producción de las viviendas, por tanto solo se indica como una posibilidad a futuro.

Hay que advertir que el hacinamiento se mide en casi todas las ciudades, sin embargo se hace a partir de una proxy que es el número de personas por cuarto para dormir, cuando este es mayor a 3 personas se considera hacinamiento crítico. Consideramos que esta medición es muy imprecisa, pues el tamaño de los cuartos puede ser muy variable.

Otro indicador que hace parte de la batería de *mínimos* es el de hogares en viviendas inadecuadas (HVI):

$$23. \text{ HVI} = \frac{\text{HI} + \text{HRN} + \text{HVP}}{\text{HT}}$$

HI son los hogares que viven en inquilinato de mala calidad, HRN son los hogares que viven en refugios naturales y HVP es vivienda provisional.

El indicador de hogares que habitan en viviendas con materiales y ventilación precarios se descomponen en varias medidas. La primera es los hogares en vivienda con pisos precarios (HPPi)

$$24. \text{ HPPi} = \frac{\text{HPTA}}{\text{TH}}$$

HPTA representa los hogares en piso de tierra o de arena.

Los hogares que habitan viviendas con paredes precarias (HPPa):

$$25. \text{ HPPa} = \frac{\text{HPS} + \text{HPZ}}{\text{TH}}$$

HPS representa los hogares sin paredes, HPZ los hogares con paredes de zinc, tela, cartón, latas, plástico, materiales de desecho.

Finalmente, los hogares que tienen ventilación precaria (HVP), son los hogares que no tienen ventanas (HSV):

$$26. \text{ HVP} = \frac{\text{HSV}}{\text{TH}}$$

La combinación de HPPi, HPPa, HVP informa sobre el nivel de precariedad de las condiciones habitacionales. La situación es más crítica cuando las tres situaciones se presentan de manera simultánea:  $\text{HPPi} \wedge \text{HPPa} \wedge \text{HVP}$ , el conector  $\wedge$  significa “y”. El panorama es menos ominoso cuando  $\text{HPPi} \vee \text{HPPa} \vee \text{HVP}$ , el conector  $\vee$  significa “ó”.

Los indicadores anteriores (22 a 26) generalmente se agregan en lo que se denomina los déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas, en el que se tiene también en cuenta el número de nuevos hogares en un periodo determinado. A nuestro entender los indicadores sencillos que se proponen muestra cada uno las deficiencias específicas en materia de condiciones habitacionales, y por tanto vale la pena mantenerlos separados.

En el campo de los servicios públicos, los indicadores mínimos serían la cobertura de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. También podría indagarse por la calidad,

expresada como potabilidad del agua y cortes por mes. Las empresas de servicios tienen la información del número y duración de los cortes. Tendría que averiguarse la comparabilidad entre ciudades. La cobertura de servicios públicos se mide en todas las ciudades que se revisaron.

Se mide la proporción de hogares con servicios públicos así:

$$27. \text{HA} = \frac{\text{HCA}}{\text{HT}}$$

HA= hogares con acueducto, donde HCA=hogares con conexión a acueducto y HT= total hogares

Los hogares con alcantarillado (HAI):

$$28. \text{HAI} = \frac{\text{HCAI}}{\text{HT}}$$

Donde:

HCAI=hogares con conexión a alcantarillado

Hogares con energía eléctrica (HEE):

$$29. \text{HEE} = \frac{\text{HCEE}}{\text{HT}}$$

Donde:

HCEE=hogares con conexión a energía eléctrica

Otro indicador de condiciones habitacionales es los hogares en vivienda en riesgo, que se expresa como HVAR:

$$30. \text{HVAR} = \frac{\text{HVZAR} + \text{HVRNM}}{\text{HT}}$$

Donde:

HVZAR son los hogares en zonas de alto riesgo (remoción en masa), HVRNM son los hogares en viviendas en riesgo no mitigable. A este respecto, hay que discutir quién valora el riesgo, en la ECV en Colombia, por ejemplo, se le pregunta a la persona encuestada si se encuentra en una zona de riesgo.

#### 4.2. SUELO Y SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL

En la medida en que el mercado formal de suelo tiene un carácter especulativo, su operación espontánea incide en la distribución de la riqueza entre grupos sociales y excluye del acceso al mismo a los sectores populares, quienes acuden a los mecanismos informales. Así, la estructura urbana de las ciudades de América Latina es segregada desde el punto de vista de la distribución espacial de los servicios y bienes urbanos y de las condiciones socioeconómicas y habitacionales de sus residentes.

A la RCJSAL le interesa monitorear los procesos urbanos y para ello se propone evaluar los siguientes tres subtemas: suelo urbano, acceso a infraestructura y equipamientos y segregación socioespacial.

#### 4.2.1. SUELO URBANO

Las variables e indicadores de suelo urbano, dan cuenta del funcionamiento de este mercado, miden las desigualdades derivadas de las formas de acceso al suelo urbano y de los precios del mismo en la ciudad. Por lo que venimos exponiendo, articulado a estos factores está el monitoreo de la aplicación de instrumentos de gestión del suelo.

Los siguientes son los *indicadores mínimos* sobre este aspecto.

*Formas de incorporación del suelo a la ciudad: Expansión urbana*

$$31. SI = \frac{SI_{t1} - SI_{t0}}{ST_{t1} - ST_{t0}}$$

SI representa las hectáreas de suelo incorporado al área urbana de manera informal en el periodo comprendido entre t0 y t1. ST corresponde a las hectáreas totales de suelo incorporadas al suelo urbano en el periodo comprendido entre t0 y t1. Las mediciones del SI en las ciudades de América Latina las realizan fundamentalmente los expertos en sus estudios, a través de diversas técnicas y metodologías, lo que arroja resultados diferentes para una misma ciudad en un mismo periodo y entre ciudades. Este es un aspecto importante de discutir al interior de la RCJSAL, pues es de gran relevancia insistir en que las entidades oficiales deben tener mediciones de la incorporación informal de suelo, si su objetivo es superarla.

Otro indicador para monitorear los procesos informales es el crecimiento de los asentamientos informales, como se mencionó en el numeral anterior. Esta opción puede ser más sencilla de medir, se puede por tanto incorporar como el *indicador mínimo*.

*Precios del suelo*

Los precios del suelo son una variable síntesis de las externalidades y expectativas urbanas, influyen también las normas y la política fiscal. Así, en la determinación de los precios del suelo influyen factores como la desigual dotación de equipamientos urbanos, la accesibilidad, pero también la disposición a pagar por parte de los distintos grupos sociales

por una localización determinada. Esa disposición a pagar es capitalizada por los propietarios del suelo y los promotores urbanos. Como el precio del suelo entra confundido en el precio de la vivienda, su magnitud no es evidente. Entre mayor es la disposición a pagar de los hogares, el precio del suelo será mayor, incluso en condiciones urbanas idénticas a las de una localización de menor prestigio social.

Si los grupos sociales están dispuestos a pagar elevados precios del suelo por ubicaciones privilegiadas en la ciudad, gasto conspicuo, lo justo sería que la ciudad recupere parte de ese precio cuya magnitud no depende del esfuerzo del propietario, ni del promotor sino de la valoración que le asigna el conjunto de la sociedad a las distintas secciones de la ciudad (externalidad) y de la disposición a pagar por ellos de algunos sectores de la sociedad.

En las ciudades de América Latina existen asociaciones gremiales y empresas de consultoría que realizan mediciones permanentes de los precios del suelo. Así mismo, los catastros realizan estas mediciones.

Se propone monitorear, *indicador mínimo*, los precios del suelo por subunidades territoriales así:

$$32. \text{PS} = \frac{\text{R}}{i}$$

$$33. \text{PS} = \text{PVV} - \text{PPV}$$

Donde:

PVV= precio de venta de la vivienda

*PPV = costos directos + costos indirectos* de producción del espacio construido  
PS es entonces un residuo.

La tasa de crecimiento del precio real del suelo TCPS es:

$$34. \text{TCPS} = \frac{\text{PS}_{t1} - \text{PS}_{t0}}{\text{PS}_{t0}}$$

Esta tasa corresponde a la valorización del suelo entre t0 y t1, siendo t0 el año base y t1 el año actual.

Los precios del suelo y sus movimientos es un aspecto que no se mide en los indicadores de las ciudades de la red que se revisaron.

#### 4.2.2. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTOS URBANOS

## *Hacinamiento Urbano*

*El Índice de Desarrollo Humano Urbano de Bogotá –Idhb–* muestra que el componente más agudo de desigualdad está en el acceso a infraestructura y equipamientos urbanos. Y es precisamente este componente el que constituye la función central del gobierno de la ciudad. Se propone definir *indicadores mínimos* para dos aspectos centrales: hacinamiento urbano y movilidad.

El hacinamiento urbano se refiere al espacio público de movilidad y de esparcimiento disponible por habitante por subunidad territorial. La infraestructura vial por persona (IVP) es:

$$35. \text{IVP} = \frac{\text{VL} + \text{VI} + \text{VA} + \text{CR}}{\mathbf{n}}$$

VL es los m<sup>2</sup> de vías locales por persona, VI es los m<sup>2</sup> de vías intermedias por persona, VA es los m<sup>2</sup> de vías arteriales por persona.

El espacio público peatonal (EPP) es:

$$36. \text{EPP} = \frac{\text{AN} + \text{AL} + \text{VP}}{\mathbf{n}}$$

AN son los m<sup>2</sup> de andenes por persona, AL los m<sup>2</sup> de alamedas por persona y VP los m<sup>2</sup> de vías peatonales por persona.

El espacio público de recreación y deporte (EPRD) es:

$$37. \text{EPRD} = \frac{\text{PB} + \text{PV} + \text{PZ}}{\mathbf{n}}$$

PB son los m<sup>2</sup> de parques de bolsillo por persona, PV los m<sup>2</sup> de parques vecinales por persona, PZ los m<sup>2</sup> de parques zonales por persona.

El hacinamiento urbano HU es la suma de los tres indicadores y es crítico cuando esta suma es inferior a un número de m<sup>2</sup> por definir de acuerdo a estudios técnicos y a las normas urbanísticas de cada ciudad.

$$38. \text{HU} = \text{IVP} + \text{EPP} + \text{EPRD} < ?$$

En la medida en que el suelo urbano es escaso, la disponibilidad y asignación que se defina para estos destinos es importante así no se haya realizado la construcción, porque en la ciudad consolidada acceder a suelo ya construido para estos equipamientos e infraestructuras es difícil y su construcción es muy costosa.



Algunas de estas mediciones se realizan en las ciudades de la red, con enfoque diferente al aquí propuesto.

### *Movilidad*

Generalmente se tienen en cuenta el número de viajes, la distancia recorrida, el tiempo de desplazamiento y el medio de transporte. Es importante considerar los viajes que no se realizan. El no-viaje puede ser el factor más importante a medir para capturar las desigualdades, ya que está asociado a desplazamientos que querría o debería emprender la persona, pero que no realiza por no contar con los recursos requeridos para pagar los pasajes o por otro motivo relacionado con una situación de precariedad, así la inmovilidad se convierte en un factor que alimenta el círculo vicioso o la trampa de la pobreza. Un aspecto de gran relevancia es el tema tarifario o gastos en transporte que en Bogotá es muy desigual, los pobres gastan una proporción mucho mayor de sus ingresos que los ricos, este indicador se incluyó en el anillo de ingreso disponible (Ydac).

Los indicadores son distancia y tiempo para llegar desde la casa al sitio de trabajo y al sitio de estudio.

#### 4.2.3. SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL

La segregación socioespacial en su sentido más general se refiere a la distancia entre los grupos sociales, definidos según la característica social que más diferencia a la población en una sociedad determinada en las subunidades territoriales de una ciudad. Es la ausencia de mezcla en la localización residencial de blancos y negros, de pobres y ricos.

En las ciudades latinoamericanas las características étnicas o raciales pesan menos en la diferenciación social que las variables socioeconómicas; por ello, la mayor parte de los indicadores que se utilizan en la región para medir la segregación socioespacial toman variables que revelan esta categoría. Los indicadores más importantes para medir la segregación, como el índice de disimilitud de Duncan o el índice Delta, fueron concebidos para medir el fenómeno con variables dicotómicas, en particular variables raciales: blancos y negros, que son las más relevantes en Estados Unidos. El ingreso es una variable continua, por lo que estos indicadores y el tratamiento de la variable han sido objeto de redefiniciones en los países de América Latina.

Por ejemplo Rodríguez (2001) considera tres variables de segmentación socioeconómica: a) las necesidades básicas insatisfechas; b) el hacinamiento; y c) la educación del jefe de hogar, para medir la segregación socioespacial en el Área Metropolitana del Gran Santiago. Con estas variables construye grupos dicotómicos que reflejan condiciones socioeconómicas polares y examina como se distribuyen esos grupos en las distintas comunas del área metropolitana y en otras subdivisiones espaciales más pequeñas.

Sin embargo, la separación física de los grupos sociales no agota las desigualdades urbanas, como se ha sostenido en este documento la exclusión de grupos sociales del acceso y uso de infraestructuras y equipamientos urbanos constituye la otra componente de la segregación urbana.

Es así que el Idhu de Bogotá en el 2008 utiliza dos medidas. Una de ellas es el *índice de segregación residencial* (ISR)<sup>10</sup>. Para estas mediciones adquiere una relevancia grande la escala espacial de referencia: en la ciudad en su conjunto hay ausencia total de segregación, mientras que en escalas más pequeñas, un barrio, una villa, una colonia, la ausencia de mezcla social puede ser muy grande.

$$39. \text{ISR} = \frac{\text{Varianza entre}}{\text{Varianza total}} \times 100$$

$$40. \text{ISR} = \frac{\sigma_E^2}{\sigma_T^2} \times 100$$

$$\sigma_E^2 = \frac{\sum_{i=1}^I h_i (\bar{X}_i - \bar{X}_T)^2}{N}$$

$$\sigma_T^2 = \frac{\sum_{j=1}^N (X_j - \bar{X}_T)^2}{N}$$

$$41. \text{ISR} = \frac{\sum_{i=1}^I h_i (\bar{X}_i - \bar{X}_T)^2}{\sum_{j=1}^N (X_j - \bar{X}_T)^2} \times 100$$

$\sigma_T^2$  es la varianza total,  $\sigma_E^2$  es la varianza entre grupos.  $h_i$  es el número de hogares del  $i$ -ésimo grupo,  $i = 1, 2, \dots, I$ .  $\bar{X}_i$  es el valor promedio en el grupo  $i$  del atributo que se quiere estudiar.  $\bar{X}_T$  es el valor promedio del conjunto de la población.  $X_j$  es el valor del  $j$ -ésimo hogar,  $j = 1, 2, \dots, N$ , siendo  $N$  la población total. El nivel de segregación aumenta con el valor del ISR.

---

<sup>10</sup> Ver, González, Díaz, Gómez, López, Martínez, Moreno, Ríos, Torres y Vargas (2007).

El ISR también se puede interpretar como la proporción del grupo minoritario que tendría que cambiar de residencia para obtener una distribución igualitaria.

$$43. \quad \text{ISR}' = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_i}{X} - \frac{t_i - x_i}{T - X} \right|$$

Como en el caso anterior,  $\text{ISR}'$  también va desde cero hasta uno ( $0 \leq \text{ISR}' \leq 1$ ).  $x_i$  es la población del grupo minoritario en la subunidad territorial,  $X$  es la población total del grupo minoritario en la ciudad,  $t_i$  es la población total en la subunidad territorial,  $T$  es la población total en la ciudad,  $n$  es el número de subunidades territoriales (localidad, dominio, etc.). El índice calcula la diferencia entre la proporción de individuos del grupo minoritario ( $X$ ) y la proporción del resto de población en cada unidad espacial. De hecho, el valor cero sólo se alcanza cuando en todas las unidades se observa la misma proporción entre el grupo  $X$  y el resto de población.

La otra variable que utiliza el Idhu es la "segregación de acceso socioeconómico (SAS), que se refiere a la discriminación que se presenta frente al acceso a los diversos equipamientos, a la tierra, al transporte, a las vías, etcétera, por razones socioeconómicas". Aquí, proponemos llamarla segregación de acceso socioeconómico a infraestructura y equipamientos urbanos (SASIE), y será construida a partir de los indicadores simples definidos para el hacinamiento urbano

$$44. \text{SASIE} = \text{IVP} + \text{EPP} + \text{EPRD} + \text{TT}$$

Estas variables urbanas se pueden introducir, como atributos, en 41 para completar la fórmula del ISR y llegar al índice de segregación residencial urbana. Este índice resulta entonces de integrar varios de los indicadores aquí propuestos, su medición no hace parte de los indicadores mínimos, pero por su importancia se puede pensar los expertos de las ciudades lo midan.

#### 4.3. MEDIO AMBIENTE

El enfoque de ciudades sostenibles aquí presentado, propone monitorear el tema ambiental desde su dimensión local, y de corto plazo. Los procesos de expansión y de densificación que enfrentan a diario las ciudades de América Latina, en especial las grandes y medianas, producen externalidades ambientales, muchas negativas. Es función del gobierno urbano reglamentar los usos del suelo urbano y de expansión con criterio de responsabilidad ambiental. La aglomeración de personas y de actividades en la ciudad, tienen impactos ambientales, que pueden ser considerados y atendidos en el momento de su producción, el costo de no hacerlo puede ser muy grande, por ejemplo la contaminación de las fuentes de agua. Los indicadores que se proponen miden estos aspectos.

Muchos de los siguientes indicadores hacen parte de las baterías de las ciudades de la red revisadas y se pueden considerar los *indicadores mínimos* ambientales.

## Usos del suelo

Variable	Por reseña
Usos del suelo Paisajismo	Existencia de actividad industrial contaminante <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamentación urbana</li> <li>• Tipo de contaminación</li> <li>• ¿Hay y/o paga tasas retributivas?</li> </ul> Evolución
	Ambiente biótico <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vegetación para mitigar contaminación</li> <li>• Paisajismo</li> </ul>
	Aéreas afectadas por los procesos de degradación
	Cambio en el uso del suelo en zonas de riesgo (inundaciones, deslizamiento)
	Suelo rural y de expansión incorporable <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atributos naturales relevantes en riesgo: bosques, hídricos, flora y fauna</li> <li>• Paisajismo</li> </ul>

## Contaminación

Auditiva	Reseña
Fuentes móviles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas vigentes</li> <li>• Control, vigilancia y sanción</li> <li>• Evolución del cumplimiento</li> </ul>
Focos de fuentes fijas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas vigentes</li> <li>• Control, vigilancia y sanción</li> <li>• Evolución del cumplimiento               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quejas ciudadanas</li> </ul> </li> </ul>

Visual	Por reseña
Vallas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normatividad</li> <li>• Control, sanción, evolución</li> </ul>
Avisos	
Muros	

Atmosférica	Por reseña
	<b>Normatividad</b> <b>Control, sanción, evolución</b>

Monóxido de carbono	No. (mg/m <sup>3</sup> ), conc. media anual
Dióxido de azufre	No. (µg/m <sup>3</sup> ) , conc. media anual
Óxidos y dióxidos de nitrógeno	No. (µg/m <sup>3</sup> ), conc. media anual
Partículas en suspensión	No. (MP10), conc. media anual
Benceno (µg/m <sup>3</sup> )	No. (µg/m <sup>3</sup> ), conc. media anual
Plomo (µg/m <sup>3</sup> )	No. (µg/m <sup>3</sup> ), conc. media anual

<b>Hídrica</b>	
Demanda bioquímica de oxígeno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normatividad vigente</li> <li>• Sistema de control y vigilancia</li> <li>• Acciones emprendidas               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prospectiva</li> </ul> </li> <li>• Evolución</li> </ul>
Oxígeno disuelto	
Coliformes fecales	
Coliformes totales	
Sustancias activas al azul de metileno (Detergentes)	
Conductividad eléctrica	
Fosfatos totales (PO <sub>4</sub> <sup>-3</sup> )	
Grasas y aceites	

### Consumo de agua

<b>Consumo de agua</b>	
Utilización de recursos hídricos («El agua»)	Consumo de agua por habitante conectado regularmente

### Manejo y disposición de residuos sólidos

<b>Residuos sólidos</b>	<b>Reglamentación vigente Control, sanción</b>
Generados	Residuos sólidos generados (Ton)
Reciclaje	Porcentaje de residuos orgánicos Porcentaje de residuos reciclados frente a los producidos
Control sobre disposición ilegal	«Botaderos» ilegales
Producción de residuos peligrosos: tóxicos, lixiviados, etc.	Reglamentación vigente Control, sanción

Disposición final de residuos	Tipo de disposición final Plagas Manejo de lixiviados
-------------------------------	---

## 5. ANILLO 3: CIUDADANÍA, AUTORIDADES PÚBLICAS Y BUEN GOBIERNO

Los indicadores de ciudadanía, autoridades públicas y buen gobierno están diseñados con el objetivo de convertirse en referente hacia un mejor gobierno de las ciudades y mayor riqueza en la convivencia.

La RCJSAL valora los procedimientos propios de la democracia representativa, complementada con procedimientos de lo que se ha llamado democracia participativa. Los primeros contemplan libertades formales iguales para todos los ciudadanos, casi universalidad en las oportunidades formales para acceder a los cargos en los que se toman las decisiones públicas, responsabilidad de las autoridades públicas ante los ciudadanos – especialmente a través de los procedimientos eleccionarios, aunque no únicamente a través de ellos – y corresponsabilidad en la marcha del conjunto de la sociedad entre ciudadanos y autoridades elegidas por ellos. Los segundos restringen el monopolio de la deliberación que tienen los ganadores de elecciones, haciendo que las decisiones sean más consultadas y sean sustentadas en criterios de justicia más ampliamente aceptados.

La democracia representativa implica que las personas de carne y hueso que han de tomar las decisiones **de política** (no nos referimos a las decisiones administrativas) han llegado a ocupar esos espacios como consecuencia de elecciones. En un estado democrático de derecho esas personas están sometidas a dos tipos de control:

Control horizontal: una red abigarrada, aunque posiblemente poco eficiente, de mecanismos institucionales mediante los cuales se vigilan las inhabilidades, incompatibilidades y las actuaciones por dolo o culpa grave de los funcionarios y servidores públicas. Estos mecanismos institucionales tienen como condición de transparencia el hecho de mantener un grado importante de independencia frente a la porción de aparato que vigilan.

Control vertical: desde el punto de vista **político**, estos funcionarios y servidores públicos tienen dos circuitos de responsabilidad: uno con los ciudadanos en calidad de electores, y otro con la sociedad. Esto último aparece por dos razones: porque el voto por autoridades del ejecutivo se caracteriza cada vez más como “voto de opinión” (*voto de audiencia*, dice B. Manin (1988), en la medida en que para el ejecutivo hay una importante nube de electores que no tiene lealtad partidista y el gobernante consulta las encuestas de opinión dirigidas a la población en general; y otro porque hay procesos participativos, no políticos, de presión por decisiones y de petición de cuentas.

En consecuencia, los indicadores de *ciudadanía, autoridades públicas y buen gobierno* deben medir:

- Grado en que los ciudadanos valoran la democracia representativa, lo que se detecta por su participación electoral y por un nivel mínimo de conocimiento sobre la administración de los asuntos de su ciudad
- Grado en que los ciudadanos creen que las autoridades públicas valoran, respetan y promueven el régimen democrático
- Disposición de las autoridades políticas de la ciudad (alcaldes, alcaldes metropolitanos, otras figuras) a responder – en el sentido de **escuchar** y **justificar** sus decisiones mediante argumentos de defensa del bien común – a los grupos de ciudadanos que se organizan para defender lo que consideran sus derechos o para la veeduría ciudadana, y la disposición a apoyar a los grupos de ciudadanos por fuera de los circuitos políticos que están interesados en hacer gestión solidaria o autogestión.
- Idoneidad ética y técnica de las autoridades con responsabilidad política y de los funcionarios públicos que componen el aparato de gestión.
- La convivencia ciudadana o cohesión social, y la preocupación de los gobernantes de la ciudad por preservarla y mejorarla.

Son tres las dimensiones:

- (1) Aparato administrativo
- (2) Calidad y reconocimiento de la representación política y de los grupos organizados de ciudadanos, y
- (3) Cohesión social.

### 5.1. APARATO ADMINISTRATIVO

Las autoridades públicas que tienen las atribuciones y funciones de gobernar la ciudad y que ocupan esos espacios mediante procedimientos electorarios directos (caso de los alcaldes y los concejos municipales) o indirectos (por ejemplo, autoridades metropolitanas en varios casos, designadas por los presidentes en el caso de las capitales) deben gobernar a través de un aparato ya constituido, que en las grandes ciudades llega a ser gigantesco. La gestión hacia los ciudadanos debe hacerse a través de este aparato<sup>11</sup>. No en vano se dice que “gobernar es gobernar el aparato de gobierno”.

Los indicadores deben medir si este aparato es

- a. honesto,
- b. competente y

---

<sup>11</sup> La palabra “aparato” no se emplea con una connotación negativa.

c. transparente...

...en el sinnúmero de interacciones del día a día de gobierno. Otra cosa son las grandes decisiones **de política**, que no son tomadas por este aparato.

La teoría de la administración pública ha diseñado indicadores sintéticos para medir la calidad de este aparato, por ejemplo:

- Carrera administrativa existencia o no, y grado de penetración de, una carrera administrativa, como forma de contener el clientelismo<sup>12</sup> y garantizar la competencia óptima al facilitar que el aparato aprenda en el proceso mismo de la gestión de gobierno (gestión del conocimiento)
- Inversión/funcionamiento: relación entre inversión y funcionamiento como manera de medir y por tanto controlar el crecimiento desmedido del aparato
- Profesionalización de la planta técnica: interés del sistema político en hacer que el aparato sea competente en los temas técnicos
- Relación entre número de funcionarios técnicos frente a funcionarios logísticos y operativos.

Indicadores como éstos pretendieron o pretenden medir lo deseable de un aparato de gobierno con la idea de que, si muestran buenos valores, se verifica honestidad, transparencia y competencia, pero se han venido constituyendo en incentivos perversos y por consiguiente se van alejando de ser una buena medida intermedia de lo deseable. En Colombia, por ejemplo, tenemos mucho gasto de funcionamiento disfrazado como gasto de inversión. La profesionalización de la planta es difícil de medir, y se va consiguiendo a través de formación en cualquier tipo de entidad de educación superior, acreditada o no. En algunas ciudades la gestión e incluso el diseño de política se está haciendo a través de contratos de *outsourcing*, bien sea para ahorrar dinero de funcionamiento o con el propósito de sortear las dificultades que implican para un líder político apoyarse en una planta de funcionarios en la cual se tiene poca confianza, cuando no para atender los pactos políticos que la mayoría de las veces son ocultos. Por otro lado, el número crudo de funcionarios no es suficiente; debería ponderarse con respecto a las competencias. Por ejemplo, quejándose del tamaño del aparato gubernamental recibido de su antecesor, el alcalde de San Salvador lo comparaba con el de Ciudad de Guatemala, y lo hacía considerando, con toda razón, el número de competencias que la segunda tiene, mucho más grande que la primera. En fin: los indicadores sintéticos son difíciles de conseguir, difíciles de interpretar y es muy difícil llegar a consenso sobre cuáles utilizar.

Para sortear estas dificultades proponemos emplear indicadores de percepción.

#### **Honestidad, competencia y transparencia del aparato de gobierno**

---

<sup>12</sup> Clientelismo: “gestión de las autoridades públicas que se hace por fuera de procedimientos públicos y reglas universales también hechas públicas”.



En su opinión, las entidades públicas que están acompañando al alcalde en su gestión, ¿tienen una competencia técnica deficiente ( <b>CTD</b> ) o una buena competencia técnica ( <b>BCT</b> )?	<b>CTD 1 2 3 4 5 BCT</b>
En su opinión, los bienes y servicios que entregan las entidades públicas que dependen del alcalde, ¿consienten más a ciertos grupos o personas ( <b>GP</b> ) sin que se sepa por qué, o están orientadas a atender a quienes más lo merecen ( <b>MM</b> )?	<b>GP 1 2 3 4 5 MM</b>
¿Se siente usted insatisfecho ( <b>I</b> ) o satisfecho ( <b>S</b> ) de la manera como las entidades públicas relacionadas con las cosas de la ciudad lo atienden a usted?	<b>I 1 2 3 4 5 S</b>
¿Cree usted que son transparentes los procedimientos de contratación en los que se emplean los recursos de la ciudad?	<b>No 1 2 3 4 5 Si</b>
Seleccione en orden de importancia <b>una</b> o <b>dos</b> de estas tres ideas según reflejan más lo que usted piensa:	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Los recursos públicos disponibles para uso de la construcción de la ciudad están siendo empleados en un orden de prioridad equivocado</li> <li>(2) Esos recursos públicos se los están robando los corruptos</li> <li>(3) Esos recursos públicos en lo fundamental están siendo bien empleados</li> <li>(4) Una porción importante está siendo desperdiciada en inversiones inútiles.</li> </ul>

## 5.2. CALIDAD Y RECONOCIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DE LOS GRUPOS ORGANIZADOS DE CIUDADANOS

Calidad de la representación política se refiere a dos cosas:

**Régimen electoral y representación.** Grado en el cual el régimen electoral facilita una relación adecuada entre votos emitidos/votos representados;

### **Responsabilidad y reconocimiento del régimen representativo y de los grupos organizados de ciudadanos**

- a. **Percepción sobre el carácter de los elegidos.** Los ciudadanos perciben que los decisores de políticas los representan a ellos o a otros ciudadanos.
- b. **Conocimiento.** Los ciudadanos conocen en un grado mínimo las competencias que tienen los diferentes niveles de gobierno y las atribuciones de que disponen para gobernar esas competencias asignadas
- c. **Cultura tributaria.** Tanto los ciudadanos como el gobierno local reconocen el pago de impuestos locales como un requisito para la redistribución y la provisión de bienes colectivos urbanos

- d. **Apertura a las iniciativas ciudadanas.** Grado en el cual el gobierno de la ciudad valora las inquietudes de los ciudadanos.

En América Latina se ha vuelto popular la combinación de la democracia representativa con la participativa y la idea de “corresponsabilidad público-privada” en la marcha de las sociedades, comprendida bajo el concepto de gobernanza. Es la manera como las sociedades han tratado de combinar la inevitabilidad del régimen representativo con las opciones para controlar la partidocracia y otras condiciones en las que las autoridades públicas se ven incentivadas por el régimen electoral a actuar de manera no transparente o dirigiendo la atención a grupos específicos sin deliberación pública.

La teoría democrática más universalmente acogida mantiene reservas frente a las iniciativas de los ejecutivos por dialogar preferentemente en los espacios de participación creados por ellos mismos. Esto se ve, con sobrada razón, como una manera de desvirtuar otros espacios de legitimidad política, por ejemplo, los cuerpos colegiados y las autoridades electas de niveles territoriales inferiores. Por esa razón, y en vista además de que los indicadores no son neutrales sino miden estados en una línea de mejoramiento, no debe tomarse como ideal a alcanzar la creación de mecanismos de participación por parte de los ejecutivos, ni la participación ciudadana en ellos. En cambio, es conveniente que un gobierno tenga la disposición de atender peticiones de información y explicación de grupos organizados de ciudadanos, y la disposición a apoyar a los grupos de ciudadanos que, por fuera de los circuitos políticos, están interesados en realizar gestión solidaria o autogestión.

Dado todo lo dicho, se proponen los siguientes indicadores en este ítem.

*Régimen electoral y representación*

<b>Participación político-electoral</b>	
(Número de personas que votan en las elecciones locales, <b>por la cabeza del ejecutivo municipal</b> ) / (población en edad de votar en la circunscripción electoral, según proyecciones demográficas)	Aunque la democracia representativa está en desprestigio en todo el mundo, y aunque la abstención electoral también es grande, no podemos dejar de pensar que en una democracia sana para conseguir un gobierno responsable es conveniente disminuir la abstención electoral.
(Número de personas que votan en las elecciones locales, <b>por el cuerpo colegiado municipal</b> ) / (población en edad de votar en la circunscripción electoral, según proyecciones demográficas)	La misma observación anterior, para el cuerpo colegiado local.
(Personas que votan en las elecciones locales, <b>por autoridades metropolitanas</b> ) / (población en edad de votar en la circunscripción electoral, según proyecciones demográficas)	Lo mismo, para el caso en el cual haya alcalde metropolitano por elección

<b>Calidad de la representación</b>	
(Votos ganadores para la cabeza del ejecutivo)/(Total	Según el régimen electoral, un alcalde puede

de votos depositados para el ejecutivo)	ser electo por una proporción pequeña de votos, tanto en razón de la abstención electoral como en las características del régimen (¿están previstas dos vueltas?) y la manera como el sistema se mueve dentro de las reglas (en Bogotá, los electores han optado por polarizar la elección entre dos candidatos)
(Votos ganadores para el cuerpo colegiado local)/(Total de votos depositados para el cuerpo colegiado local)	Debido a la fórmula electoral y a la manera como efectivamente se hace la competencia, puede estar ocurriendo que el porcentaje de votos no ganadores sea muy grande. Es lo que pretende medirse aquí. En este cálculo se debe tener en cuenta que los votos depositados por candidatos que no salieron elegidos de la lista cuando hay voto preferente, son votos perdedores.
(Votos depositados por el último concejal ganador) / (votos totales depositados por el concejo)	Es una medida del grado de particularismo que se espera en las actuaciones de los miembros de los concejos. En el estudio solicitado a cada experto se debe hacer un análisis del régimen electoral y de la manera como su uso promueve la defensa de intereses específicos en el concejo. Cuando la fórmula electoral es el denominado cociente electoral, las listas tienden a ser unipersonales (se organizan para elegir un solo candidato). Todo depende del régimen de cada ciudad y país
(Por encuesta) Su voto por alcalde estuvo motivado principalmente por...  <i>(la pertinencia de esta pregunta depende del régimen electoral, que debe ser resumido en la reseña de la ciudad)</i>	El candidato mismo El partido o partidos que lo respaldaban Los dos por igual Ninguno de los dos...
(Por encuesta) Su voto para el concejo estuvo motivado principalmente por...  <i>(la pertinencia de esta pregunta depende del régimen electoral, que debe ser resumido en la reseña de la ciudad)</i>	Uno o varios concejales que integraban la lista El partido o partidos que respaldaban la lista Los dos por igual Ninguno de los dos...

### *Responsabilidad y reconocimiento del régimen representativo*

#### Percepción sobre el carácter de los elegidos

En su opinión, <b>el alcalde</b> toma decisiones inspirado principalmente en...	
a. La conveniencia de algunos grupos ( <b>AG</b> )	<b>AG</b> 1 2 3 4 5 <b>HC</b>
b. Lo más conveniente para los habitantes de toda la ciudad ( <b>HC</b> )	
¿Cree usted que el alcalde en sus actuaciones ha	

sido coherente (No - Si) con las declaraciones que da, especialmente con sus propuestas de campaña?	No 1 2 3 4 5 Si
¿Cree usted que los concejales en sus actuaciones han sido coherentes (No - Si) con las declaraciones y con lo que promete en su propaganda electoral?	No 1 2 3 4 5 Si
¿Cree usted que el alcalde logra que las entidades bajo su mando cumplan sus propósitos de gobierno?	No 1 2 3 4 5 Si
¿Considera usted que los intereses de algunos gremios afectan la posibilidad de tomar buenas decisiones para el bien de la ciudad?	No 1 2 3 4 5 Si
¿Cuáles? ¿Podría mencionar alguno?	Pregunta abierta... <i>Aguardar respuesta y escribir...</i>

### Conocimiento

Es imposible hacer una pregunta uniforme para todas las ciudades. El objetivo general del programa y los objetivos específicos permiten que en la RCJSAL cada ciudad se plantee las preguntas sobre conocimiento del régimen y los actores que considere más relevantes.

Se sugiere que por lo menos haya una pregunta sobre cada uno de los siguientes temas:

- Competencias entre diferentes niveles de gobierno sobre decisiones que tienen que ver con la calidad de vida urbana
- Competencias cuerpo colegiado frente a competencias del ejecutivo
- Conocimiento de actores políticos locales: quiénes son y a qué partido pertenecen
- Conocimiento sobre fuentes de inversión para la gestión local: diferencia entre las fuentes locales (como el predial) de las fuentes nacionales (como el IVA, el impuesto a la renta, los ingresos por exportación minera, y las regalías o en general las transferencias)

Las preguntas deben estar formuladas de manera que se pueda afirmar que quien dé una respuesta equivocada ignora una condición importante para ser un ciudadano suficientemente informado en la participación electoral.

Previa evaluación en grupos focales, podrían ser informativas las siguientes preguntas:

<b>Conocimiento</b>	
¿Considera usted que conoce bien qué autoriza la constitución y la ley a cada una de las autoridades de las cuales dependen las decisiones de la ciudad?	Si ... No
¿Considera que conoce bien cuándo usted está pagando impuestos, para qué se emplea cada impuesto y de qué autoridad pública depende que se emplee bien o mal?	Si ... No

## Cultura tributaria

<b>Cultura tributaria - ciudadanos</b>	
Califique si se justifica o no (1 = si se presenta la oportunidad, 5 = nunca) evadir impuestos si se presenta la ocasión	<b>OP 1 2 3 4 5 Nunca</b>
Entre 1 y 5, qué tan de acuerdo ( <b>DA</b> ) o en desacuerdo ( <b>ED</b> ) está usted con la siguiente afirmación: “Muchas personas no pagan impuestos de la ciudad y no les pasa nada”	<b>DA 1 2 3 4 5 ED</b>
Las tres últimas preguntas pueden sustituirse por una pregunta abierta... (Las opciones se escriben para facilitar la labor del encuestador, pero no se leen)	
Pago mis impuestos porque...  (Aguardar la respuesta... las opciones se imprimen en el formulario para facilitar la labor del encuestador, pero no se leen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tengo temor a la sanción</li> <li>• Es un deber ciudadano</li> <li>• Para poder reclamar</li> <li>• Para recibir servicios</li> <li>• Para que otros también puedan recibir servicios</li> <li>• Porque sí</li> <li>• NS/NR</li> </ul>

<b>Cultura tributaria – gobierno (por reseña)</b>	
¿Hay un catastro actualizado?	<b>Sí - No</b>
Porcentaje del valor catastral frente al valor comercial de los inmuebles	
Tasas promedio de impuesto predial  (Tasa de impuesto predial más alta según valor del inmueble-vivienda)/(Tasa de impuesto predial más baja según valor del inmueble-vivienda)  (El cociente mide si el impuesto predial es redistributivo, y cuánto)	
Tasas promedio de impuesto de industria y comercio	
Porcentaje de evasión en predial	<b>OP 1 2 3 4 5 Nunca</b>
Porcentaje de evasión en industria y comercio	
Entre 1 y 5, qué tan de acuerdo ( <b>DA</b> ) o en desacuerdo ( <b>ED</b> ) está usted con la siguiente afirmación: “Muchas personas no pagan impuestos de la ciudad y no les pasa nada”	<b>DA 1 2 3 4 5 ED</b>

## Apertura a las iniciativas ciudadanas

<b>Apertura a las iniciativas ciudadanas</b>	
¿Cree usted que los responsables políticos de la ciudad responden adecuadamente las solicitudes de explicación de grupos de ciudadanos que se sienten afectados por las decisiones?	<p>No estoy enterado</p> <p>No dan respuesta adecuada</p> <p>Sí dan respuesta adecuada</p>

¿Cree usted que los responsables políticos de la ciudad responden adecuadamente las solicitudes de información y explicación de grupos de ciudadanos que tienen interés en verificar las acciones de gobierno?	No estoy enterado Sí dan respuesta adecuado No dan respuesta adecuada
¿Cree usted que el conjunto de la administración apoya suficientemente a los ciudadanos organizados que desean hacer autogestión o gestión solidaria por su propia iniciativa?	No estoy enterado Sí creo No creo

### 5.3. COHESIÓN SOCIAL

Dos dimensiones abarcan la cohesión social:

#### *La seguridad ciudadana*

Los indicadores clásicos de seguridad: homicidios, muertes en accidentes de tráfico se informan periódicamente, y se sostienen como los mejores indicadores globales de la convivencia

<b>Seguridad ciudadana</b>	
Número de homicidios por cada 100.000 habitantes/año	Si se tienen los datos, se puede incluir de manera especial la presencia de armas de fuego y la presencia de alcohol en la sangre de la víctima
Muertos en accidente de tráfico por cada 100.000 habitantes/año	Si se puede, discriminar peatón/conductor/pasajero y en los dos primeros casos, grado de alicoramiento
Muertos en accidente de tráfico por cada 10.000 automotores	Se puede sustituir automotor por automóvil
Mi barrio es... <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguro</li> <li>• Algo seguro</li> <li>• Poco seguro</li> <li>• Nada seguro</li> </ul>	
La ciudad es... <ul style="list-style-type: none"> <li>• Segura</li> <li>• Algo segura</li> <li>• Poco segura</li> <li>• Nada segura</li> </ul>	
¿Ha sido usted víctima de algún delito en los últimos seis meses? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí</li> <li>• No</li> </ul>	
¿Lo denunció a las autoridades? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí</li> <li>• No</li> </ul>	

*El “buen orden urbano”*

¿El ciudadano siente que la ciudad es “tierra de nadie”, que cualquiera puede hacer en ella lo que quiera sin consideraciones por la manera como afecta a los demás y sin que además le importe a las autoridades? En los últimos años, en parte motivados por la leyenda de Bogotá, se discute sobre el balance entre responsabilidad de los ciudadanos y responsabilidad de las autoridades en el mantenimiento de un buen orden urbano. Las encuestas realizadas en Bogotá a partir de 2001 han dejado ver que todos los sectores urbanos reclaman más orden, y que los más afectados por el desorden son los sectores de menores ingresos, que además viven en condiciones de hacinamiento urbano. La unidad en la necesidad de mantener el orden urbano es una medida de cohesión social.

La cohesión social la pensamos en dos dimensiones: la primera es de índole política y abarca las interacciones lejanas. En esta dimensión, los portadores de diferentes visiones sobre el orden social aceptan unos mínimos y al mismo tiempo un procedimiento para organizar la toma de decisiones a lo largo del tiempo. Aceptar las reglas de juego es una medida de cohesión social. Los indicadores correspondientes son precisamente los que se propusieron en la sección anterior. La otra dimensión es la de las interacciones cercanas, en las que las autoridades (las administrativas, los inspectores de policía, los policías, los jueces) protegen los acuerdos expresados en las normas de convivencia para garantizar que las libertades que se dan los demás no impidan el ejercicio de las libertades de cada cual.

La mejor manera de medir esta segunda dimensión de la cohesión social es a través de la actitud de los ciudadanos respecto de sus conductas, su percepción acerca de las conductas de los demás, y su percepción acerca de la actitud y comportamiento de las autoridades frente al buen orden urbano.

<b>Cohesión social, dimensión de interacciones cercanas</b>	
<p>¿Cómo cree usted que se están comportando los ciudadanos (<b>B</b> = bien; <b>M</b> = mal), en su calidad de consumidores o en el ejercicios de actividades frente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado en el aseo de los espacios públicos de la ciudad</li> <li>• Cumplimiento de las normas de tránsito</li> <li>• Consideraciones para con los vecinos en todos los aspectos: ruido, construcciones en la vivienda, conservación de fachadas y antejardines...</li> <li>• Cortesía en el manejo de vehículos motorizados (particulares)</li> <li>• Cortesía en el manejo de vehículos de servicio público</li> <li>• Cuidado del medio ambiente</li> <li>• Invasión de espacio público</li> <li>• Moderación en el acceso y consumo de los servicios públicos domiciliarios</li> </ul>	<p><b>M 1 2 3 4 5 B</b> <b>NS/NR</b></p>
<p>¿Cómo cree usted que se está comportando frente a los mismos temas?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado en el aseo de los espacios públicos de la</li> </ul>	<p><b>M 1 2 3 4 5 B</b> <b>NS/NR</b></p>

<p>ciudad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de las normas de tránsito</li> <li>• Consideraciones para con los vecinos en todos los aspectos: ruido, construcciones en la vivienda, conservación de fachadas y antejardines...</li> <li>• Cortesía en el manejo de vehículos motorizados (particulares)</li> <li>• Cortesía en el manejo de vehículos de servicio público</li> <li>• Moderación en el acceso y consumo de los servicios públicos domiciliarios</li> </ul>	
<p>¿Qué tan probable (<b>MPP</b> = muy poco probable; <b>AP</b> altamente probable) cree usted que un ciudadano sea amonestado o castigado por las autoridades si incurre en alguno de estos comportamientos?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infringe una norma de tránsito</li> <li>• Emplea el espacio público frente a su negocio de manera indebida</li> <li>• Deposita en diferentes formas basura en el espacio público</li> <li>• Contamina en su actividad productiva</li> <li>• Viola normas de urbanismo al construir</li> <li>• Se salta su turno en la fila en los espectáculos públicos</li> <li>• Intenta sobornar a una autoridad</li> </ul>	<p><b>MPP 1 2 3 4 5 AP</b></p>

#### 6. ANILLO 4: DESARROLLO ECONÓMICO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO.

El significado de las categorías *productividad* y *competitividad* es más complejo a medida que el nivel de agregación va siendo más elevado. Es usual en las empresas el cálculo de la *productividad media del trabajo*. Esta medida, en el caso de las ciudades y de los países conlleva todas las dificultades inherentes a la cuantificación del PIB. Cuando existe medición del PIB, la productividad (Pr) sería:

$$45. Pr = \frac{VA}{L}$$

La productividad media (Pr) es igual al valor agregado (VA) sobre el número de trabajadores (L).

Sin duda, la productividad es menos precisa cuando se aplica a la ciudad. Los bienes que produce una aglomeración son muy heterogéneos y, además, en la ciudad los procesos productivos son más complejos y menos transparentes que en una firma. Debe tenerse presente que la productividad de la ciudad *no* se deriva de la suma de la productividad de las empresas. No es legítimo afirmar que la ciudad es productiva porque sus empresas son productivas. Esta lectura oculta el papel sustancial que juega la aglomeración en la



determinación de la productividad y de la competitividad de las empresas. Si se tiene en cuenta seriamente la aglomeración, la conclusión es que *la empresa es productiva si la ciudad es productiva*.

En el lenguaje internacional la categoría *ciudad competitiva* ha ido ganando espacio, sin que su significado sea muy preciso. Los ranking internacionales de competitividad son una buena aproximación para las comparaciones entre ciudades.

Así como Solow (1989, p. 32) planteó la necesidad de “macrofundamentar la micro”, también es pertinente pensar en la *fundamentación espacial y urbanística de la microeconomía*. En este sentido, la rentabilidad de cada negocio privado no puede aislarse de los impactos (positivos y negativos) de la aglomeración.

Sería interesante conocer el crecimiento neto del número de empresas, como una proxy de la productividad de la ciudad.

La variable de conectividad que proponen Caballero, Sossa, Suárez y Perugache (2009) es adecuada: número de conexiones a internet.

Las variables de mercado laboral son las convencionales, y en este campo las comparaciones que hace la Cepal entre los países de América Latina son bastante buenas <sup>13/</sup>.

La tasa global de participación (TGP)

$$46. \quad TGP = \frac{PEA}{PET}$$

PET es la población en edad de trabajar, PEA es la población económicamente activa.

La tasa de ocupación (TO) es

$$47. \quad TO = \frac{PO}{PET}$$

PO es la población ocupada.

La tasa de desempleo (TD) es

---

<sup>13/</sup> Ver, por ejemplo, Cepal (2009).

$$48. \quad TD = \frac{PD}{PEA}$$

PD es la tasa de desempleo.

## 7. GUÍA PARA EL ESTUDIO PERIÓDICO DE CIUDADES

### *JUSTIFICACIÓN*

La metodología que sugerimos adoptar a la RCJSAL incluye la elaboración periódica de un estudio con carácter informativo sobre la evolución de cada ciudad. Aquí se propone un protocolo común para hacer la reseña de cada ciudad. Como se ve, el estudio más importante es el primero; los siguientes describen los cambios sobre las condiciones iniciales.

### *CAPÍTULOS*

#### **Qué cubre “la ciudad”**

Descripción de la ciudad como realidad urbana y ésta como jurisdicción territorial: municipios que abarca, área metropolitana real y jurídica; niveles de gobierno que toman decisiones urbanas.

#### **Régimen político**

- Niveles territoriales
  - Distribución de competencias: municipio, área metropolitana, niveles regionales intermedio, nivel central de gobierno
  - Existencia de niveles sub-municipales (en Ciudad de México: delegaciones; en Bogotá: localidades; en Medellín: comunas)
- Régimen electoral
  - Inscripción de candidatos (¿qué tan abierto/cerrado es el régimen político?)
  - ¿Cuáles son los cargos de elección popular? ¿Se vota separadamente por ellos?
  - Fórmula electoral para los cuerpos colegiados
- Atribuciones

- Relación entre cuerpo colegiado y ejecutivo
- Aparato administrativo
  - Descripción general
  - Entidades públicas de las que depende la urbanización formal
- Fuentes de los ingresos municipales
  - Descripción general (detalles del predial en el capítulo siguiente)

### **Condiciones institucionales de la política de suelo**

- Características del impuesto predial
  - ¿Quién decide? ¿Hay una ley nacional/regional/metropolitana que fija los rangos? ¿Quién decide –concejo, junta metropolitana, alcalde...– las tasas?
  - Recaudador: ¿es el gobierno municipal, el metropolitano, el regional, el nivel central?
  - Tasas: ¿Son uniformes, redistributivas, progresivas, regresivas, neutras? ¿Están asociadas a una política de suelo, por ejemplo, gravar los lotes de engorde, etc?
  - Exenciones. ¿Hay exenciones? ¿Cuáles son?
- Instrumentos de ordenamiento territorial y de gestión del suelo
  - Jurisdicción del ordenamiento territorial: municipio, área metropolitana, nivel territorial superior, nivel central.
  - Atribuciones consignadas en normas nacionales y su desarrollo local
  - Legislación sobre la captación de plusvalías: valorización y otras
  - Norma urbanística: densidades, cesiones, tamaño mínimo de lotes
- Instituciones/información para el desarrollo de una política de suelo
  - Catastro: instituciones, rutinas administrativas (actualización) y costumbres
  - Relación valor comercial frente a valor catastral

### **Suelo y dinámica urbana en la ciudad**

- Formalidad/informalidad: dinámica de construcción loteos informales y vivienda
  - Incorporación ilegal de suelo a la ciudad
- Suelo disponible en la ciudad
  - Urbano, urbanizable, expansión
  - Concentración/dispersión de la propiedad del suelo urbanizado/urbanizable/de expansión
  - Tipo de propietario: privado, público

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO Pedro**, 2003. “La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal” En: *Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, Ministerio de Fomento, España, Vol XXXV n. 136-137, verano-otoño
- ALKIRE Sabina., FOSTER James.**, 2008. *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*, Ophi Working Paper Series, no. 7, Oxford. Reproducido como *Recuento y Medición Multidimensional de la Pobreza*, Ophi Working Paper Series, no. 7, Oxford.
- BATTISTON Diego., CRUCES Guillermo., LOPEZ-CALVA Luis., LUGO María., SANTOS María.**, 2009. *Income and Beyond: Multidimensional Poverty in Six Latin American Countries*, Ophi Working Paper, no. 17, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford.
- BOURGUIGNON François., CHAKRAVARTY Satya.**, 2003. “The Measurement of Multidimensional Poverty”, *Journal of Economic Inequality*, vol 1, pp. 25-49.
- CABALLERO César., SOSSA Gloria., SUAREZ Alvaro., PERUGACHE Carol.**, 2009. *Fortalecimiento Técnico y Tecnológico, Red de Ciudades Cómo Vamos. Definición de la Batería de Indicadores*, Cifras y Conceptos, Bogotá, mimeo.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Cepal.**, 2009. *Panorama Social de América Latina 2009*, Cepal, Santiago.
- FERNANDES, Edesio y SMOLKA, Martin.** 2004. “Regularización de la tierra y programas de mejoramiento” En: *Perspectivas urbanas, Informalidad, regularización y derecho de propiedad*. Lincoln Institut of Land Policy, Cambridge.
- GONZALEZ Jorge., DIAZ Wilson., GOMEZ Julio., LOPEZ Luis., MARTINEZ Libia., MORENO Magnolia., RIOS Mariana., TORRES Hugo., VARGAS Alberto.**, 2007. *Segregación Socioeconómica en el Espacio Urbano de Bogotá*, Universidad Nacional, SDP, Bogotá.
- INFORME DE DESARROLLO HUMANO PARA BOGOTA, Idhb.**, 2008. *Bogotá, una Apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 2008*, Pnud, Bogotá.

- JARAMILLO, Samuel.** 1992. *La vivienda en Bogotá*. Documento CEDE No.087, Universidad de Los Andes, Bogotá
- LORA Eduardo., POWELL Andrew., PRAAG Bernard van., SANGUINETTI Pablo.,** 2010, ed. *The Quality of Life in Latin American Cities. Markets and Perception*, IDB, World Bank, New York.
- MANIN, Bernard,** 1988. “Los principios del gobierno representativo”. Alianza Ensayo.
- PARIAS, Adriana y ABRAMO, Pedro.** 2009. “Mercado informal de suelo en los barrios populares de Bogotá: claves para entender el crecimiento de la metrópolis” En: ABRAMO, Pedro (Coord.) *Favela e mercado informal: A nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*, HABITARE, Porto Alegre.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud.,** 2010. *Actuar sobre el Futuro: Romper la Transmisión Intergeneracional de la Desigualdad. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Pnud, New York.
- SEN Amartya.,** 1973. *On Economic Inequality*, Oxford University Press, New York, 1997.
- SEN Amartya.,** 1985. *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, New York, 1999.
- SEN Amartya.,** 2009. *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- SOLOW Robert.,** 1989. “The State of Economic Science”, en **SICHEL Werner.,** ed. *The State of Economic Science. Views of Six Nobel Laureates*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, pp. 25-39.
- STIGLITZ Joseph., SEN Amartya., FITOUSSI Jean-Paul.,** 2010. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, IEP, Paris.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, Undp.,** 2003. *Milennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty. Human Development Report 2003*, Oxford University Press, New York.
- VICKREY William.,** 1977. “The City as a Firm”, en **FELDSTEIN Martin., INMAN Robert.,** ed. *The Economics of Public Services*, Macmillan, London, pp. 334-343. Reproducido en **ARNOTT Richard., ARROW Kenneth., ATKINSON Anthony., DREZE Jacques.,** 1994, ed. *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 339-349.