

Indicadores Urbanos, impactos en la Conferencia de Estambul+5 y sus direcciones futuras

Christine Auclair ▶ 1

Traducción: Paola Jirón ▶ 2

UN MARCO DE MONITOREO PARA ESTAMBUL+5

Los indicadores no son números abstractos; son variables que simplifican información relevante y hacen comprensibles ciertas áreas de interés. Los indicadores son medidas que resumen información sobre temas particulares y apuntan a problemas específicos. Por sobre todo, el propósito de los indicadores es evaluar las condiciones y tendencias con relación a los objetivos y metas trazadas e indicar si los objetivos han sido cumplidos o tienen posibilidad de lograrse. Los buenos indicadores permiten que los responsables de formular políticas se anticipen a las tendencias futuras; otorgan información de advertencia temprana, miden los impactos de políticas, identifican temas y problemas prioritarios, permiten la comparación de lugares y situaciones en un momento determinado y a lo largo del tiempo.

En el contexto particular de la Agenda de Hábitat, los socios han reiterado su necesidad por contar con los indicadores. CNUAH (Hábitat) ha respondido a tal requerimiento involucrándose en la revisión del sistema de indicadores existentes para la preparación de Estambul+5. Basado en la Agenda de Hábitat y en las Resoluciones 15/6 y 17/1 de la Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos

Humanos, CNUAH (Hábitat) ha desarrollado un sistema que incluye un conjunto de 23 indicadores claves y nueve listas de información cualitativa con la información mínima para informar sobre el desarrollo urbano y las condiciones de habitabilidad. Los indicadores miden el desempeño y las tendencias de **20 áreas claves de la Agenda de Hábitat**. Estos indicadores otorgan una visión comprensiva de las ciudades así como una base cuantitativa y comparativa para evaluar las condiciones y el progreso alcanzado para lograr objetivos urbanos. Ellos son los que se indican en el siguiente listado:

- 1 ◀ Consejera, Programa de Indicadores Urbanos CNUAH (Hábitat)
2 ◀ BCom MSc, Directora del Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile

INDICADORES CLAVES E INFORMACION CUALITATIVA
PARA LA REVISION DE ESTAMBUL + 5

CAPITULO 1: Vivienda

Agenda de Hábitat Agenda Compromiso / indicador:

1. *Otorgar seguridad de tenencia*

indicador 1: tipos de tenencia

indicador 2: desalojos

2. *Promover el derecho a vivienda adecuada*

información cualitativa 1: derechos de vivienda

indicador 3: relación precio de la vivienda-ingreso

3. *Otorgar acceso igualitario a la tierra*

indicador 4: relación valor del suelo - ingreso

4. *Promover acceso igualitario al crédito*

indicador 5: hipoteca y no hipoteca

5. *Promover acceso a servicios básicos*

indicador 6: acceso al agua

indicador 7: conexiones de hogares

CAPITULO 2: Sociedad

6. *Otorgar oportunidades igualitarias para una vida segura y sana*

indicador 8: mortalidad bajo cinco años

indicador 9: tasa de crimen

información cualitativa 2: violencia urbana

7. *Promover integración social y apoyar a grupos desfavorecidos*

indicador 10: hogares pobres

8. *Promover igualdad de género en el desarrollo de asentamientos humanos*

indicador 11: brechas entre hombres y mujeres

CAPITULO 3: Medio Ambiente

9. *Promover estructuras de asentamientos geográficamente balanceadas*

indicador 12: crecimiento de población urbana

10. *Gestionar la oferta y demanda por agua en una manera efectiva*

indicador 13: consumo de agua

indicador 14: precio del agua

11. *Reducir la contaminación (polución) urbana*

indicador 15: contaminación del aire

indicador 16: tratamiento de aguas servidas

indicador 17: tratamiento de desperdicios sólidos

12. *Prevenir desastres y reconstruir asentamientos*

información cualitativa 3: instrumentos de prevención y mitigación de desastres

13. *Promover sistemas de transporte efectivo y ambientalmente adecuados*

indicador 18: tiempo de viaje

indicador 19: modos de transporte

14. *Apoyar mecanismos para preparar e implementar planes ambientales locales e iniciativas de la Agenda Local*

información cualitativa 4: planes ambientales locales

CAPITULO 4: Economía

15. *Fortalecer pequeñas y medianas empresas, particularmente aquellas desarrolladas por mujeres*

indicador 20: empleo informal

16. *Fomentar alianzas del sector público-privadas y estimular oportunidades de empleo productivo*

información cualitativa 5: alianzas público-privadas

indicador 21: producto de la ciudad

indicador 22: desempleo

CAPITULO 5: Gobernabilidad

17. Promover la descentralización y fortalecer las autoridades locales

información cualitativa 6: nivel de descentralización

18. Fomentar y apoyar las participación y el involucramiento cívico

información cualitativa 7: participación de los ciudadanos en las principales decisiones de planificación

19. Asegurar una gobernabilidad responsable y eficiente en pueblos, ciudades y áreas metropolitanas

información cualitativa 8: transparencia y responsabilidad

indicador 23: Ingresos y Gastos de gobierno local

Definiciones de indicadores se detallan en la Guide to Urban Indicators disponible en <http://www.CNUAH.org/guo>

RECOLECCION DE INFORMACION Y ANALISIS PARA EL INFORME DEL ESTADO DE LAS CIUDADES DEL MUNDO

Como resultado, los gobiernos, las autoridades locales y otros socios de la Agenda de Hábitat se han dedicado a recopilar un conjunto de indicadores. CNUAH también ha contratado a un número de instituciones regionales para que colaboren en los procesos de recolección, compilación y análisis de la información. En América Latina y el Caribe, el Programa de Gestión Urbana ▶ 3 ha tenido un rol decisivo en el proceso de recopilación de información en la mayoría de las ciudades incluidas en la base de datos.

La Base de Datos (tabla 1) de los Indicadores Globales

Urbanos 2 (GUID2) incluye información para 232 ciudades a nivel mundial. Esta base sirve para evaluar las condiciones urbanas en 1998 y constituye la principal fuente de información sobre ciudades a la fecha.

Los resultados obtenidos de esta Base han sido incorporados en el Informe Estado de las Ciudades del Mundo 2001 ▶ 4, y la mayoría de ellos presentados en información agregada por región o por nivel de desarrollo en las ciudades, utilizando el Índice de Desarrollo de Ciudades.

El Informe Estado de las Ciudades del Mundo 2001 fue bien recibido por los gobiernos y todos los socios de la Agenda de Hábitat, y fue presentado como el informe-producto principal por Hábitat en la Sesión Especial de Estambul+5. Esta primera edición del Informe Estado de las Ciudades del Mundo 2001 explora los componentes que conforman nuestras ciudades, construyendo una imagen actual de los temas y políticas alrededor del mundo, utilizando, entre otras fuentes, la información base de los Indicadores Globales Urbanos Hábitat. El Informe entrega comparaciones regionales de análisis a nivel de ciudades, un precedente en el sistema de Naciones Unidas. Al mismo tiempo, el Índice de Desarrollo de Ciudades se presenta por primera vez al público en general por medio de este informe.

EL INDICE DE DESARROLLO DE CIUDADES

El Índice de Desarrollo de Ciudades (CDI) se basa en la base de datos de los Indicadores Urbanos Globales (GUID2) y es, a la fecha, la mejor medida individual en sí misma del nivel de desarrollo de las ciudades.

3 ◀ El Programa de Gestión Urbana ha trabajado en más de 40 ciudades en América Latina y el Caribe (<http://www.pgualc.org>)

4 ◀ State of the World's Cities Report 2001
<http://www.CNUAH.org/istanbul+5/statereport.htm>

| REGION | CIUDADES | MUESTRA | PAISES |
|---------------------------|----------|---------|--------|
| Africa | 55 | 23.7% | 30 |
| Asia | 28 | 12.1% | 16 |
| Países Arabes | 16 | 6.9% | 13 |
| Latinoamerica y El Caribe | 53 | 22.8% | 20 |
| Países Industrializados | 38 | 16.4% | 11 |
| Países en transición | 42 | 18.1% | 22 |
| TOTAL | 232 | 100.0% | 112 |

TABLA 1 : Base de datos de Indicadores Globales Urbanos 2 - Tamaño de Muestra por región
Fuente: www.unch.org/guo

| Región | IDC | Producto de Ciudades | Infraestructura | Desperdicios | Salud | Educación |
|-------------------------|-------|----------------------|-----------------|--------------|-------|-----------|
| Africa | 42.85 | 49.69 | 36.17 | 26.04 | 50.39 | 51.96 |
| Estados Arabes | 64.55 | 66.52 | 69.79 | 45.87 | 77.18 | 63.39 |
| Asia-Pacífico | 65.35 | 62.90 | 67.75 | 44.40 | 78.27 | 73.43 |
| Países Industrializados | 96.23 | 90.60 | 99.21 | 100.0 | 94.26 | 97.10 |
| LAC | 66.25 | 62.93 | 70.42 | 39.50 | 82.71 | 75.68 |
| Países en Transición | 78.59 | 71.62 | 90.64 | 55.93 | 85.80 | 88.94 |

CUADRO: Componentes del IDC por región.

La técnica utilizada para construir el Índice de Desarrollo de Ciudades es similar a aquella utilizada por el PNUD para construir el Índice de Desarrollo Humano. Se construyen subíndices separados, los que son combinados para formar un índice compuesto.

- Producto de la Ciudad
- Infraestructura
- Basura
- Salud
- Educación

El IDC se basa en cinco subíndices, cuyos valores varían de 0 a 100

El Índice de Desarrollo de Ciudades se usa en varias secciones del Informe Estado de las Ciudades del Mundo

| Ciudad | IDC | Producto de Ciudades | Infraestructura | Desperdicios | Salud | Educación |
|----------------|------|----------------------|-----------------|--------------|-------|-----------|
| Estocolmo | 97.4 | 93.5 | 99.5 | 100.0 | 94.0 | 99.8 |
| Melbourne | 95.5 | 90.0 | 99.8 | 100.0 | 93.7 | 94.1 |
| Singapur | 94.5 | 91.6 | 99.5 | 100.0 | 92.7 | 88.6 |
| Hong Kong | 92.0 | 89.4 | 99.3 | 99.0 | 90.9 | 81.3 |
| Moscú | 89.9 | 81.0 | 98.7 | 86.8 | 83.8 | 99.3 |
| Seúl | 86.0 | 65.3 | 98.4 | 100.0 | 88.7 | 77.7 |
| Río de Janeiro | 79.4 | 82.3 | 86.2 | 62.6 | 81.9 | 84.3 |
| Sofía | 79.1 | 70.9 | 93.7 | 58.5 | 86.2 | 86.3 |
| Hanoi | 74.2 | 59.6 | 72.0 | 90.0 | 80.6 | 69.0 |
| La Habana | 71.0 | 65.0 | 74.8 | 50.0 | 80.7 | 84.7 |
| Jakarta | 69.2 | 66.2 | 57.3 | 46.7 | 80.2 | 95.7 |
| Ulaanbaatar | 68.4 | 53.7 | 59.0 | 90.0 | 72.5 | 66.7 |
| Lahore | 61.1 | 71.1 | 78.5 | 50.0 | 64.9 | 40.8 |
| Colombo | 58.4 | 46.9 | 68.6 | 45.0 | 86.2 | 45.3 |
| Bangalore | 58.0 | 51.1 | 82.7 | 31.3 | 76.5 | 48.5 |
| Dhaka | 48.4 | 55.6 | 45.3 | 27.5 | 64.6 | 48.7 |
| Vientiane | 47.1 | 44.0 | 58.0 | 0.0 | 62.3 | 71.3 |
| Accra | 46.6 | 49.4 | 50.0 | 0.0 | 71.4 | 62.0 |
| Phnom Penh | 43.5 | 40.2 | 33.0 | 27.0 | 47.2 | 69.9 |
| Port Moresby | 39.3 | 69.0 | 18.1 | 10.0 | 59.1 | 40.2 |
| Lagos | 29.3 | 42.1 | 29.5 | 2.0 | 44.0 | 29.1 |
| Niamey | 21.7 | 40.0 | 22.0 | 0.0 | 78.3 | 14.9 |

CUADRO: Componentes del IDC para algunas ciudades.

2001 para demostrar cómo los valores de los indicadores varían con cada quintil de ciudades. Cada quintil contiene el 20% de todas las ciudades en la base de datos, y éstos se presentan desde los valores más bajos a los más altos del IDC según una escala que comprende de 0 a 1. El Índice de Desarrollo de Ciudades pronostica de manera fina de las

variables que lo constituyen. Además, para prever una variedad de otras variables a nivel de ciudad, este Índice generalmente es una medida mejor que el producto de la ciudad o el Índice de Desarrollo Humano nacional.

El IDC se correlaciona bien con el Índice de desarrollo

Humano nacional, pero debido a que existe variación considerable entre ciudades en cualquier país en particular, el IDC otorga una **medida mejor de las condiciones reales de la ciudad**, que el índice nacional. (Gráfico 1).

El IDC ha sido calificado como un buen índice para medir la **pobreza urbana** y la **governabilidad urbana**. Los componentes de Salud, Educación, e Infraestructura resultan particularmente buenas variables para medir los resultados de pobreza en ciudades. Del mismo modo, los componentes de infraestructura, desperdicios y producto de la ciudad son variables claves para medir la efectividad de la gobernabilidad en las ciudades. (Gráfico 2).

de Gobiernos en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas para la revisión y evaluación general de la implementación de la Agenda de Hábitat (Estambul+5) reafirma el compromiso y voluntad de los gobiernos por implementar completamente la Declaración de Estambul y la Agenda Hábitat y decidir sobre más iniciativas, en el espíritu de la Declaración del Milenio. En el párrafo 62, la declaración reitera que "los gobiernos, autoridades locales y otros socios de la Agenda de Hábitat deben monitorear regularmente y evaluar sus propios desempeños y la implementación de la Agenda Hábitat. Los gobiernos a todos los niveles deben 'identificar y difundir las mejores prácticas y aplicar indicadores de desarrollo de vivienda y asentamientos humanos: También se menciona que los gobiernos y los socios requieren de fortalecimiento de capacidades en estas áreas: 'para este fin, necesitamos fortalecer la capacidad entre todos los socios de la Agenda Hábitat para manejar y analizar información y para comunicarse con cada uno.'

LOS PROXIMOS PASOS

La declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio adoptado por representantes

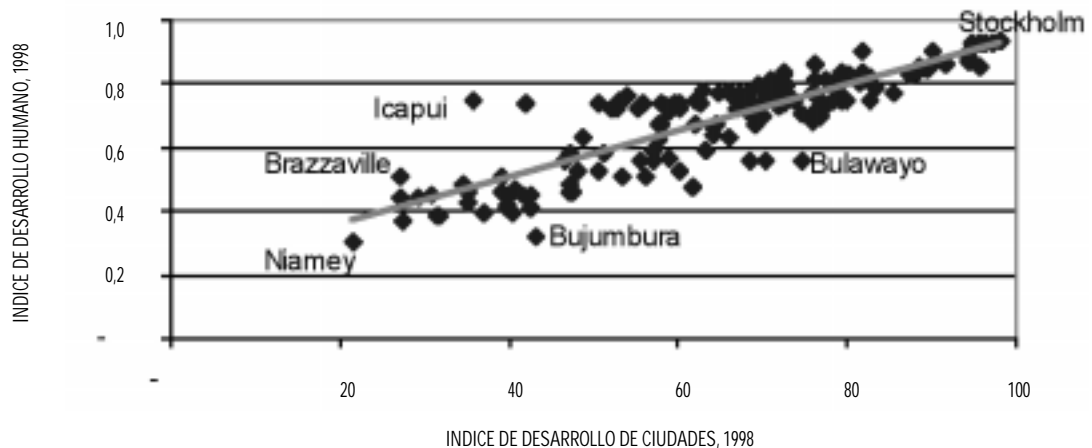


GRAFICO N° 1: Índice de Desarrollo de Ciudades versus Índice de Desarrollo Humano.

Fase Dos (post-Hábitat II) del Observatorio Urbano Global (OUG)/Programa de Indicadores Urbanos (PIU) ha hecho esfuerzos para abocarse al tema fundamental de fortalecer capacidades locales para el uso de indicadores en el proceso de toma de decisiones locales por medio de Observatorios Urbanos Nacionales y Locales (OUNs, OULs) ▶ 5. Redes pilotos han sido construidas en seis regiones. 60 OULs y 20 OUNs han sido establecidas y se han identificado OUNs y OULs potenciales. El aumento de la conciencia regional y la capacitación técnica se ha llevado a cabo en seis regiones. Observatorios Urbanos han estado vinculados al proceso de monitoreo de la implementación de la Agenda Hábitat de Estambul +5 y los UOs han recopilado los indicadores claves siguiendo las guías de indicadores de E+5.

Sin embargo, una evaluación preliminar de la Fase Dos

sugiere que las estrategias de fortalecimiento de capacidades descentralizado a nivel regional no han sido completamente efectivas. Esto puede ser evaluado por la relativa baja calidad de la información producida por los técnicos capacitados a nivel local y nacional. Los resultados pueden ser atribuidos al corto tiempo dado para la recolección de la información, pero también al contenido insuficiente de la capacitación y a la falta de control del trabajo realizado por las instituciones de fortalecimiento de capacidades.

Como resultado de una sensibilización amplia de socios en NUOs y LUOs, ha producido una gran demanda por indicadores generada a nivel local y nacional. Los encargados de la toma de decisiones a nivel local han expresado claramente una demanda por indicadores que

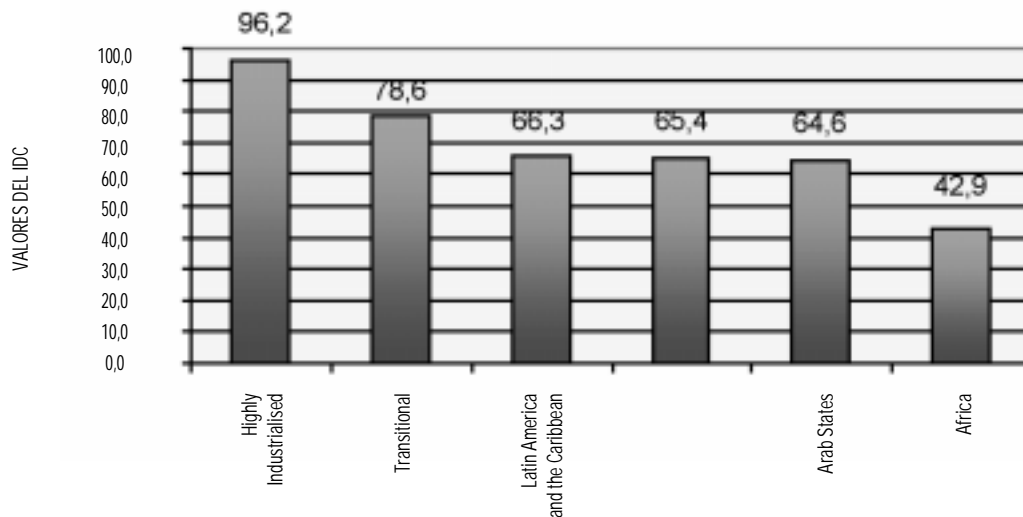


GRAFICO N° 2: El Índice de Desarrollo de Ciudades.

5 ◀ Los OULs, que pueden ser un departamento de gobierno, centro de investigación, o institución académica, entregan los camas de prueba para la recopilación de información y las herramientas para manejar la información y para desarrollar métodos de aplicación y análisis de indicadores.

sean llevados más localmente y que sean orientados hacia las políticas, adicionalmente han solicitado que las herramientas se desarrollen hacia los sistemas locales de indicadores por medio de procesos participativos. El propósito es de incorporar los indicadores a los procesos de planificación estratégica y gestión operacional de ciudades para mejorar la toma de decisiones y transparencia a nivel local. Las metodologías para el desarrollo de sistemas de indicadores por medio de procesos de consulta requieren ser más desarrollados y puestos a la disponibilidad de los administradores de ciudades.

En conexión con esta demanda por indicadores llevados localmente se incluye la necesidad de información más desagregada y detallada a nivel de ciudad. Un paso adelante para más análisis en profundidad de los asentamientos humanos se requiere, no solo como un resultado de la demanda local para propósitos de desarrollo de políticas, sino también para la producción de informes globales como el Informe Estado de las Ciudades del Mundo 2001. Los indicadores claves efectivamente entregan una evaluación general del desempeño de las ciudades y permiten, hasta cierto punto, comparaciones entre ciudades. Sin embargo, no pueden entregar una visión completa de la situación en diferentes partes de la ciudad. Las diferencias intra-ciudades son necesarias para identificar el nivel de pobreza urbana, por ejemplo.

Los productos finales claves de la Fase Uno y Fase Dos han sido la Base de Datos de Los Indicadores Urbanos Globales (GUID) los cuales han generado un amplio interés de todos los socios. El GUID es una referencia clave para revisar el proceso de implementación de la Agenda Hábitat. Permite la producción de interesantes análisis de las condiciones y tendencias humanas para los informes globales. El Informe

Estado de las Ciudades del Mundo 2001 producido últimamente es una clara demostración de la utilidad del GUID. Ha sido reconocido por socios y donantes como un producto clave que Hábitat debe continuar produciendo regularmente. Sin embargo, su calidad debe ser mejorada por medio del fortalecimiento de capacidades en la recopilación y validación de información y un mejor proceso de recopilación de información. El Índice de Desarrollo de Ciudades compuesto por el GUID también ha sido reconocido como una medida clave para el análisis del comportamiento de ciudades.

Los resultados de la Fase Dos sugieren las siguientes direcciones para la Fase Tres:

➔ *Continuar con la producción de la Base de Datos de indicadores globales urbanos (GUID)*

Necesidad de actualizar constantemente el GUID de manera regular. El conjunto de indicadores claves debe ser reducido y revisado para obtener mejores resultados. Las muestras de las ciudades deben ser estudiadas antes para un mejor balance geográfico y de tamaño. Los socios a cargo de la recopilación de información también deben ser revisados. Los indicadores y el IDC deben ser utilizados de manera más efectiva como un mecanismo para hacer el seguimiento al progreso en la implementación de la Agenda de Hábitat.

➔ *Llevar a cabo medidas diferencias intra-ciudades de los asentamientos urbanos basados en indicadores claves y otros orientados a políticas en ciudades seleccionadas del GUID*

Se requiere información que sea más desagregada y detallada a nivel de ciudades para que así los análisis sobre los asentamientos humanos sean de mayor profundidad. La información diferencial intra-ciudades debe formar parte

de la GUID, como un sub conjunto de la base de datos global.

→ *Aumentar la adaptación local de indicadores urbanos para políticas urbanas*

Se requiere desarrollar casos de estudio sobre la aplicación de indicadores urbanos a nivel nacional y local, así como promover el intercambio de experiencias entre observatorios urbanos nacionales y locales.

Se necesita incorporar indicadores a los procesos de planificación estratégica y de gestión operacional de ciudades para mejorar la toma de decisiones a nivel local y lograr transparencia. Se requiere desarrollar herramientas de monitoreo para los administradores de ciudades, que sean integrados al curriculum de capacitación de GUO/UIP.

→ *Aumentar el fortalecimiento de capacidades*

Resulta importante desarrollar una función central de capacitación para capacitadores con los socios. Se necesita mejorar los materiales de capacitación existentes y añadir un número de nuevos módulos relacionados a los sistemas de desarrollo de indicadores locales por medio de procesos de consulta y el uso de herramientas para aplicación de políticas (incluyendo SIG). Implementar capacitación nacional por medio de fortalecimiento de capacidades de los socios.

→ *Expandir la red de GUO y aumentar el número de postulaciones concretas a nivel local y nacional*

Se necesita activar observatorioS locales y nacionales identificados y establecer un proceso de acreditación para que los UOs se incorporen a la red. Fortalecer las líneas de comunicación dentro de la red de UO para monitorear las actividades a nivel local y nacional.

→ *Otorgar apoyo tecnológico a los UOs*

Adaptar y diseminar herramientas como el SIG por medio de los socios GUO. Otorgar herramientas a los LUOs y los NUOs en aquellos países que requieren asistencia, particularmente en los Países en Desarrollo, junto con capacitación.