

Índice de gobernabilidad Urbana

Una herramienta para medir el progreso logrando una buena gobernabilidad urbana

¿Qué queremos decir con buena gobernabilidad urbana?

Se puede definir gobernabilidad urbana como la suma de las muchas maneras que los individuos y las instituciones, tanto públicas como privadas, planifican y administran los asuntos comunes de la ciudad. Es un proceso continuado a través del cual se pueden contemplar intereses diversos o conflictivos y se puede emprender una acción conjunta. Este incluye tanto instituciones formales como acuerdos informales y el capital social de los ciudadanos. La Campaña Mundial sobre Gobernabilidad Urbana propone que una buena gobernabilidad urbana se caracterice por una serie de principios que sean interdependientes y se reafirmen mutuamente. Se puede obtener más información sobre la campaña en: <http://www.unhabitat.org/governance>

¿Cuál es el objetivo del Índice de Gobernabilidad Urbana?

En el marco de la Campaña Global de Gobernabilidad Urbana, UN-HABITAT actualmente desarrolla y prueba un índice para evaluar la calidad de la gobernabilidad urbana. El índice posee un doble propósito:

- ❑ *A nivel mundial*, el índice se puede usar para demostrar la importancia de la buena gobernabilidad urbana para alcanzar objetivos de desarrollo amplios, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y aquellos de la Agenda Habitat. Investigaciones a nivel nacional han demostrado que la buena gobernabilidad está correlacionada con resultados positivos de desarrollo. El índice también permite la comparación, regional y global de las ciudades, basada en la calidad de su gobernabilidad urbana. Se diseña el proceso de comparación para catalizar una acción específica con el fin de mejorar la calidad de la gobernabilidad local.
- ❑ *A nivel local*: se espera que el índice catalice la acción local para mejorar la calidad de la gobernabilidad urbana. La ciudad y sus socios desarrollarán indicadores locales que respondan directamente a sus necesidades y contextos particulares. El Índice de Gobernabilidad Urbana, por consiguiente, se apoyará en herramientas, guías de capacitación y apéndice de indicadores adicionales para ayudar a que las ciudades desarrollen sus propios sistemas de control.

¿Cuáles son las ventajas de desarrollar indicadores de gobernabilidad urbana?

- ❑ Los indicadores son esenciales para evaluar la efectividad de las políticas (ej. política de descentralización, política de género)

- ❑ Los indicadores pueden colaborar controlando si los esfuerzos para desarrollar la capacidad producen los resultados esperados (Desempeño, Análisis de Costos Beneficios)
- ❑ El diseño de un sistema de indicadores puede ayudar a crear una plataforma para que el sector privado y la sociedad civil participen en la gobernabilidad local.
- ❑ Los indicadores nos suministran un conjunto de datos para alimentar las revisiones de las estrategias de gobernabilidad urbana cuando sea necesario
- ❑ El monitoreo a través de indicadores puede generar un informe objetivo de logros de los líderes locales elegidos (por ejemplo en épocas de elecciones).

¿Cuál es el objetivo del índice?

El Índice de Gobernabilidad Urbana y sus indicadores constitutivos se centran en los procesos, las instituciones y las relaciones en el ámbito local. Esto debería considerarse como parte de una gama más amplia de indicadores centrados en aportes, procesos, desempeño, percepción, rendimiento o resultado. Por ejemplo, todos los indicadores siguientes miden diferentes aspectos del “acceso al agua”.

- ❑ Aporte: Los recursos disponibles para mejorar los servicios básicos en un municipalidad (\$).
- ❑ Desempeño: El tiempo promedio requerido por la autoridad municipal para poner en servicio una conexión de agua (Nº de días)
- ❑ Proceso: ¿La sociedad civil toma parte de un proceso formal de planificación y presupuesto participativo antes de asumir inversiones en servicios básicos? (Sí/No – pasos graduales)
- ❑ Percepción: Satisfacción con la transparencia con respecto al acceso al agua (a través de informes / resultado de encuesta)
- ❑ Rendimiento: Hogares con acceso al agua a una distancia máxima de 200 m de la vivienda (%)
- ❑ Resultado: Tasa de mortalidad infantil: niños y niñas que fallecen antes de cumplir cinco años (%)

La *estructura* del índice refleja los cuatro principios básicos de la buena gobernabilidad urbana promovidos por las Campañas como el marco general de organización del Índice: efectividad, equidad, participación y responsabilidad. El índice puede usarse para probar la correlación entre la calidad de la gobernabilidad urbana y temas como la reducción de la pobreza urbana, la calidad de vida, y la integración y competitividad de las ciudades. Algunos de estos temas también son considerados por otros índices.

¿Cómo se desarrolló el índice?

El Índice de Gobernabilidad Urbana se desarrolló en conjunto con el Observatorio Urbano Mundial y la Campaña Mundial para la Gobernabilidad Urbana, y contó con el apoyo de ciudades seleccionadas y también de miembros claves de la Campaña **Grupo Directivo Mundial**. En 2002

se creó un Grupo flexible interno de UN-HABITAT para preparar los indicadores y el marco iniciales. Los indicadores iniciales se desarrollaron basados en el Programa de Indicadores Urbanos e investigaciones internas. En noviembre de 2002 de una **Reunión de Grupo de Expertos** surgieron recomendaciones sobre la estructura y el contexto del Índice. Se llevaron a cabo **Pruebas de Campo** en dos etapas con un grupo compuesto primero por 12 y después por 24 ciudades de pequeña y mediana dimensión de diferentes regiones.¹ La intención es aplicarla en un grupo mayor basado en el programa de monitoreo del Observatorio Urbano Mundial y a través del trabajo basado en ciudades realizado por programas de UN-HABITAT. Se seleccionó en conjunto con los socios una larga lista de indicadores para la prueba de campo inicial. De acuerdo a los resultados, se seleccionaron para incluir en el Índice los indicadores que demostraban la correlación más alta con la calidad de la gobernabilidad. Constantemente se buscan oportunidades para adaptar nacionalmente el Índice, incluyendo países como Indonesia, Somalia y Sri Lanka. Aplicaciones de ámbito nacional también se llevan a cabo en Zimbabwe (**multiciudad**). Se han iniciado conversaciones con las autoridades locales de asociaciones para desarrollar un **Distintivo de Buena Gobernabilidad** o un sistema de premios para las ciudades basado en los resultados del Índice.

¿Qué criterios se usan para evaluar la utilidad de los indicadores?

Se propuso una lista de requisitos para evaluar los *indicadores* que formarán el Índice. Los criterios claves incluyen lo siguiente:

- ❑ *La importancia* de monitorear las Relaciones y los Principios de Gobernabilidad Urbana
- ❑ *La Facilidad de recopilar* incluyendo la disponibilidad o el esfuerzo requerido para obtener los datos
- ❑ *La Credibilidad* para los Socios, Inversores, Medios y Electorado
- ❑ *LA Universalidad* de uso, a nivel local, nacional, regional y mundial

¿Cómo puede una ciudad diseñar su propio sistema indicador de gobernabilidad?

Los pasos siguientes pueden servir de directrices para diseñar un sistema indicador de gobernabilidad para una ciudad o un grupo de ciudades.

- ❑ Paso 1: Sensibilizar a los líderes locales sobre la importancia de medir el progreso en la mejora de la gobernabilidad urbana
- ❑ Paso 2: Desarrollar localmente indicadores apropiados: definición, criterios de selección, conexión con otros indicadores

¹ Ciudades que participan en las pruebas de campo incluyen, en orden alfabético: Amman, Bayamo, Colombo, Dakar, Duala, Enugu, Guadalajara, Ibadan, Ismailia, Kandy, Kano, Louga, Matala, Montevideo, Montreal, Moratuwa, Ciudad de Naga, Negombo, Pristina, Quito, Santo Andre, Tanta, Vancouver, Yaounde.

- ❑ Paso 3: Definir parámetros y metas
- ❑ Paso 4: Asignar una puntuación e importancia a los indicadores y subíndices y las fórmulas propuestas para la adaptación local del Índice de Gobernabilidad Urbana
- ❑ Paso 5: Aplicar pruebas de campo en las ciudades
- ❑ Paso 6: Recopilar datos periódicamente
- ❑ Paso 7: Integrar los resultados en el desarrollo de políticas urbanas

Lista de Indicadores del Índice de Gobernabilidad Urbana

La siguiente lista ofrece una visión general de los 25 indicadores, los cuales han sido probados en 24 ciudades. Aunque se espera que se hagan algunas modificaciones, la lista puede servir como un punto de partida para que las ciudades, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones del gobierno local, Ministerios del Gobierno local o coaliciones de estos actores claves comiencen a diseñar sus propios sistemas de indicadores de gobernabilidad.

Idealmente, se deberían recopilar los datos sobre los indicadores a través de una reunión entre todas las partes interesadas y donde estén presentes todos los actores claves urbanos. Se hace circular con antelación el cuestionario y todas las partes interesadas debaten y entran en acuerdo sobre las informaciones antes de incluirlas en el cuestionario. El IGU no reemplaza o substituye las encuestas por hogares, los boletines de los ciudadanos, los datos estadísticos o las encuestas de percepción. Es una herramienta basada en hechos que puede complementar los resultados de todo lo anterior. No es caro realizar el IGU Requiere algún desarrollo de la capacidad técnica de una organización asociada, que pueda facilitar el ejercicio, y la organización de uno o dos días de reuniones para seleccionar a los representantes de las partes interesadas.

El índice está compuesto por cuatro subíndices a saber: Subíndice de participación, Subíndice de equidad, Subíndice de efectividad y Subíndice de Responsabilidad. Estos están basados en los principios básicos de la buena gobernabilidad aceptados y promovidos tanto por UN-HABITAT como por otras organizaciones que trabajan en el área de la gobernabilidad.

Efectividad

1. Ingreso per cápita del gobierno local

Definido como el ingreso total del gobierno local (ingreso anual recaudado, capital y recurrente del área metropolitana, en dólares estadounidense) per cápita (promedio de 3 años)

2. Relación entre el presupuesto recurrente y capital real

Estimación de la distribución de las fuentes presupuestaria del gobierno local La proporción de ingresos derivados de forma regular (p. ej. impuestos y tarifas pagas por usuarios) y del obtenido de la asignación de fondos de fuentes internas o externas.

3. Transferencias de ingresos del gobierno local:

Porcentaje de ingreso del gobierno local originario de los niveles más altos del gobierno. Incluye los pagos generados automáticamente (como repatriaciones de impuestos a las ganancias), otras donaciones concedidas por niveles más altos de gobierno, incluyendo los gobiernos nacionales o de estados y otros tipos de transferencia.

4. Relación entre la previsión y la recaudación real de impuestos

Relación entre la previsión y la recaudación real de impuestos. La recolección de impuestos es una de las principales fuentes de ingresos del gobierno local.

5. Predecibilidad de transferencias en el presupuesto del gobierno local

¿La autoridad local conoce con antelación (2 ó 3 años) el monto del presupuesto y el nivel de consistencia o regularidad de recibimiento de transferencia de los altos niveles de gobierno?

6. Estándares de desempeño de suministro publicados

Existencia o inexistencia de una publicación formal a cargo del gobierno local sobre los estándares de desempeño para servicios claves suministrados por la autoridad local.

7. Encuesta de Satisfacción del Consumidor

Existencia y frecuencia de encuestas sobre la satisfacción del consumidor sobre los servicios de las autoridades locales.

8. Existencia de una declaración de la visión

La medida del compromiso de las autoridades locales en la articulación de una visión sobre el progreso de la ciudad. ¿La autoridad local articula una visión para el futuro de la ciudad a través de un proceso participativo?

Equidad

9. Carta de los ciudadanos derecho de acceso a los servicios básicos

Existencia o inexistencia de una declaración (carta) firmada y divulgada por la autoridad local que reconozca el derecho de acceso a los servicios básicos de los ciudadanos.

10. y 11. Porcentaje de consejales en las autoridades locales

10. Porcentaje de consejales sobre el total de concejales en una autoridad local (en las últimas elecciones).

11. Porcentaje de consejales en posiciones claves

12. Políticas de precio del agua en pro de los pobres

Existencia o inexistencia de una política de precio para el agua que tenga en cuenta las necesidades de los hogares pobres y que resulte en tarifas más bajas cuando comparadas con las de otros grupos y a los precios aplicados al consumo industrial o comercial .

13. Incentivos para negocios informales

13a. La existencia de áreas particulares en las zonas centrales de venta al por menor de la ciudad donde no se permite (o está sujeto a restricciones particulares) el trabajo de vendedores ambulantes a pequeña escala (informales).

13b. Además evalúa la existencia de incentivos a los negocios informales, por ejemplo el trabajo de vendedores ambulantes, mercados públicos informales y mercadillos municipales.

Participación**14. Ayuntamiento elegido**

El indicador señala si se elige el gobierno municipal local a través de un proceso democrático o no.

15. Elección de Alcalde

El indicador muestra cómo se elige al alcalde, si se lo elige de forma directa o entre los consejales, o si se lo designa.

16. Número de votantes

Número del total de votantes (mujeres y hombres), en porcentaje, en la última elección.

17. Foro público

El foro público podía incluir a consejales, consulta urbana, comités asesores de la comunidad, asambleas públicas o cabildos abiertos, etc.

18. Asociaciones cívicas por 10 mil habitantes

Se mide como el número de asociaciones cívicas (registradas) por 10 mil personas en la jurisdicción de la autoridad local.

Responsabilidad**19. Publicación formal de contratos, pliegos de licitaciones públicas, presupuestos y cuentas**

Existencia de una divulgación formal (que sea accesible) producida por el gobierno local que contenga informaciones sobre contratos, pliegos de licitaciones, presupuestos y cuentas.

20. Control por los niveles más altos de Gobierno

Mide el control de los niveles más altos del gobierno (nacional, de estados o provincias) por cierre del gobierno local y destitución de consejales de sus cargos.

21. Códigos de conducta

Existencia de una declaración pública firmada sobre los estándares de conducta de los funcionarios elegidos y el personal del gobierno local que dé derechos a los ciudadanos.

22. Servicios para las reclamaciones de los ciudadanos

La existencia de un servicio establecido en el seno de autoridad local para responder las reclamaciones y una instalación adecuada para recibir las reclamaciones e informaciones sobre corrupción.

23. Comisión anticorrupción

La existencia de una agencia local para investigar e informar casos de corrupción.

24. Declaración de ingresos y activos

¿Se les exige a los funcionarios elegidos que declaren públicamente sus ingresos y activos (y los de sus familiares próximos) antes de asumir el cargo?

25. Auditoría independiente

¿Se realizan regularmente auditorías independientes de las cuentas municipales? ¿Se divulgan ampliamente sus resultados?

* * *