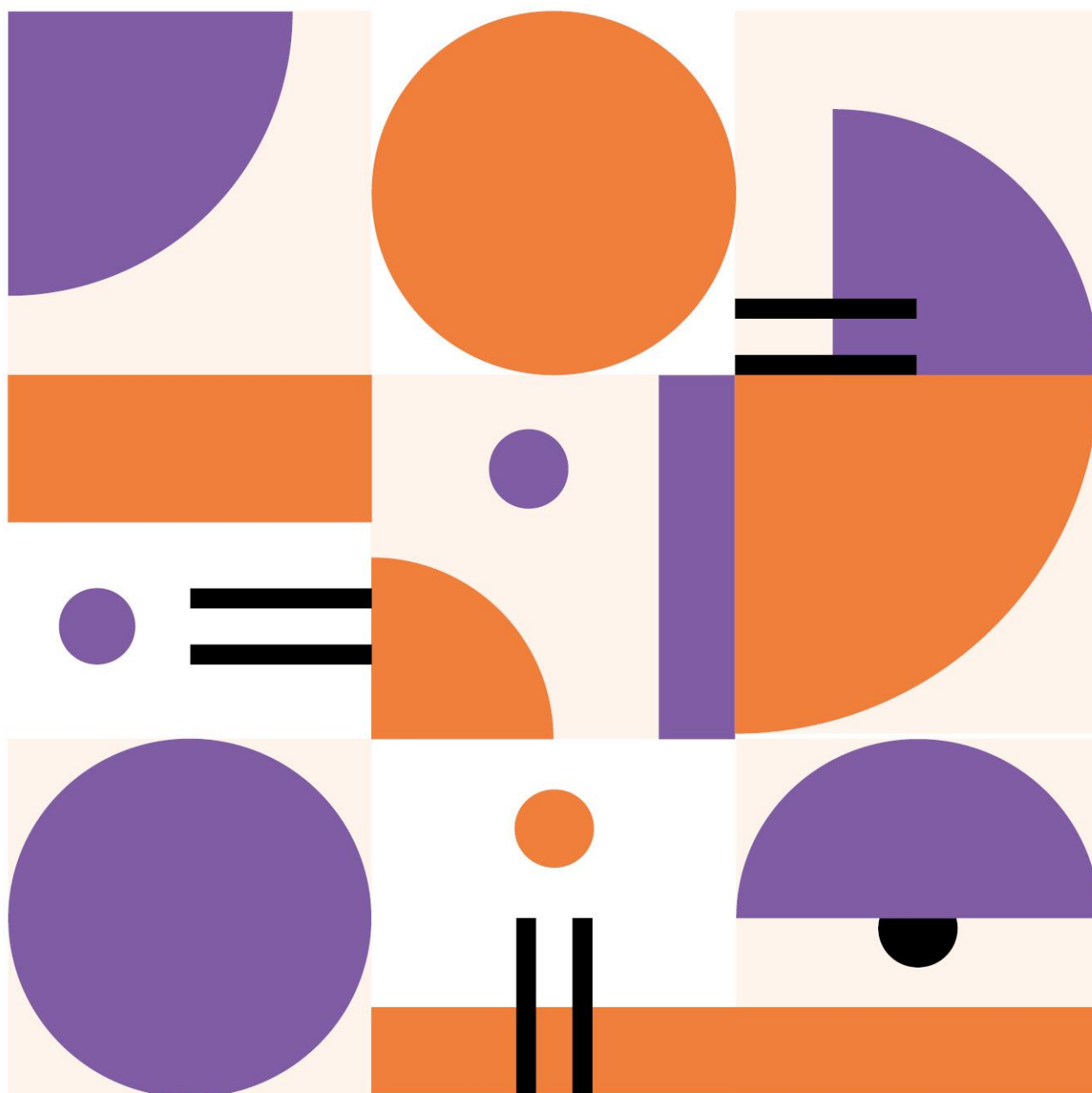


# Modelo conceptual para la elaboración de un sistema de indicadores relativo a la calidad de las ciudades uruguayas con énfasis en las dimensiones de competencia departamental

---

Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Dirección de Descentralización e Inversión Pública  
Martín Hansz y Diego Hernández.



## Número 5

### **Modelo conceptual para la elaboración de un sistema de indicadores relativo a la calidad de las ciudades uruguayas con énfasis en las dimensiones de competencia departamental.**

---

Martín Hansz y Diego Hernández.

**Modelo conceptual para la elaboración de un sistema de indicadores relativo a la calidad de las ciudades uruguayas con énfasis en las dimensiones de competencia departamental.**

**Autores:** Martín Hansz y Diego Hernández.

**Equipo contraparte por OPP:** Analía Mariño y Leonardo Seijo

**Serie:** Notas para la discusión de políticas

**DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA–OPP**  
**Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional**

Montevideo, Uruguay

Dirección: Torre Ejecutiva | Sur | Piso 7 | Liniers 1324 | Teléfono: 150, int. 8244 - 8234

Correo: [otu@opp.gub.uy](mailto:otu@opp.gub.uy)

Web: [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)

**Diseño de tapa:** Taller de Comunicación

Versión preliminar sin corrección.

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

## PRÓLOGO

Cuando el 10 de mayo próximo la ciudadanía se exprese sobre sus preferencias para la conducción de los asuntos departamentales y municipales, se abrirá un nuevo ciclo de trabajo y desarrollo de las políticas de descentralización.

Este ciclo quinquenal, como todos, estará basado en nuevos montos y distribuciones de fondos y transferencias, pero también de nuevas prioridades, ajustes de políticas y avances sobre asuntos antes inexplorados.

Algunos fascículos de esta serie "Notas para la discusión de políticas", tratan específicamente sobre aspectos que versan directamente sobre las transferencias subnacionales. Tres de ellos intentan aportar información, análisis y propuestas sobre los aspectos más vinculados a las finanzas.

Este prólogo es común a otros tres aportes que tienen como centro las problemáticas de las ciudades y la urbanización. Los mismos son una contribución desde el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional que se suma a otras que también nacen en la Dirección de Descentralización e Inversión Pública.

"Ciudades intermedias uruguayas en el marco de la estrategia nacional de desarrollo – Uruguay 2050", "Modelo conceptual para la elaboración de un sistema de indicadores relativo a la calidad de las ciudades uruguayas con énfasis en las dimensiones de competencia departamental ", y "Propuesta metodológica para la determinación del monto imponible de contribución inmobiliaria urbana" tienen como raíz común poner el foco en la necesidad de desplegar políticas de nuevo tipo, políticas que son necesarias y posibles de desarrollar con éxito en un país que viene de 16 años de crecimiento consecutivo y que ha superado las aristas más graves de la pobreza, la inequidad y la exclusión, pero que aún se encuentra dentro de los que deben proseguir sus esfuerzos para alcanzar niveles de bienestar existentes en otros lares.

Las ciudades son en el siglo XXI un desafío global. La mayoría de la población del continente y del Uruguay vive en aglomeraciones urbanas y, por tanto, las mismas deben ser centro de preocupación de las políticas públicas y en especial, de las políticas públicas que se desarrollan con mirada y escala territorial. La exclusión social y los bajos niveles de productividad se contraponen a los beneficios y oportunidades que los ciudadanos ven en las aglomeraciones y que siguen arrojando un saldo positivo: oportunidades de empleo, acceso a la educación, la salud y la recreación, entre otros.

Identificar los problemas que operan a favor de la exclusión y las fuerzas que deben desplegarse para la desaparición de la segregación es también en sí mismo un desafío.

Tanto el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales al identificar oportunidades y roles de las ciudades intermedias de Uruguay en la perspectiva de los principales ejes estratégicos de la transformación productiva identificados por la Estrategia de Desarrollo 2050 como Martín Hansz y Diego Hernández aportando sobre los sistemas de indicadores que podrían permitir el seguimiento y desplegar los apoyos específicos que cada una precisa para recorrer el proceso de desarrollo, establecen bases insoslayables para el despliegue de algunas de las estrategias de desarrollo “subnacional” que deberán apoyarse desde OPP, en su rol asociado para que el país alcance un territorio equilibrado y descentralizado.

El Centro de Estudios Fiscales (CEF) aborda un aspecto también insoslayable: la existencia de fuentes de financiamiento genuino de los procesos de desarrollo local y en especial, los urbanos.

El CEF avanza con este trabajo en el análisis de las posibilidades de contar, con las herramientas disponibles de los nuevos tiempos para el manejo y análisis de la información, con una metodología que permita a los gobiernos departamentales una modalidad de establecer el monto imponible de los “impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana situada dentro de los límites de su jurisdicción” que establece el numeral 1 del artículo 297 de la Constitución, eventualmente diferente y de fijación más ágil del conocido valor catastral.

El Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez señalaba que el Uruguay del 2020 es, después de quince años un país más próspero, que distribuye mejor, con una nueva matriz de protección social y con futuro. Ese futuro seguirá requiriendo de esfuerzos, discusiones, acuerdos, elecciones y compromiso.

Sirvan estos títulos, sirva esta serie de “Notas para la discusión de políticas” para enriquecer la crítica, el análisis y las valoraciones que dan lugar a la construcción de mejores políticas públicas capaces de seguir construyendo el Uruguay para todos y todas.

***Pedro Apezteguía***

**Director de Descentralización e Inversión Pública  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

## PRESENTACIÓN

El renovado interés que ha tenido el estudio de ciudades intermedias y subsistemas urbanos responde, al menos en parte, al impulso que ha recibido desde la divulgación del documento de la “Conferencia Hábitat III La Nueva Agenda Urbana” de Naciones Unidas (NU, 2016), proponiendo un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades. Establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local.

Complementariamente trabajos como “Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para AL” (RED 2017 – CAF) consideran a las ciudades el principal motor de desarrollo de los países, donde se concentran los procesos productivos de mayor complejidad y valor agregado, y la mayor cantidad de oportunidades económicas. Sin embargo, también menciona que en las ciudades también ocurren procesos que opacan sus logros. Dicho reporte se aparta del debate tradicional sobre si las ciudades deben ser más o menos compactas, y resalta, en cambio, el concepto de accesibilidad, entendido como la capacidad de la ciudad de crear una gama amplia de oportunidades, así como las condiciones para que estas puedan ser aprovechadas.

En la discusión internacional, se plantea que las ciudades enfrentan importantes desafíos, retos relacionados con la planificación y con la gestión. Incluso son explícitas una serie de cualidades que las ciudades del futuro deben cumplir, como ser: justas, seguras, accesibles, asequibles, saludables, resilientes, sostenibles ambientalmente, prósperas económicamente, con calidad de vida para todos, con igualdad de oportunidades y acceso, motores del desarrollo nacional y global, participativas, tolerantes, con igualdad de género y generaciones, inteligentes, fruto de una planificación integrada y de largo plazo.

A su vez, esta discusión reiteradamente se apoya en evidencia sobre los problemas y desafíos urbanos de ciudades de escala mucho mayor que las ciudades uruguayas y en contextos de desarrollo distinto.

Por todo ello, es que el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública se propuso un proceso de reflexión y producción que supuso la realización de entrevistas a informantes calificados tanto del nivel nacional como subnacional de gobierno, académicos y especialistas y la realización del seminario “Desafíos y oportunidades en la gestión de los territorios. Una mirada desde las ciudades intermedias 2020 – 2050” y los tres estudios que se presentan a continuación.

Esta serie de estudios pretenden contribuir a la conceptualización del abordaje en clave de sistema urbano uruguayo y de esta forma constituirse como insumo para el diseño de políticas públicas en materia de gestión urbana y descentralización.

Ante la amplitud y complejidad del abordaje, se decidió iniciar un proceso reflexivo y ordenado que permitiera proponer una agenda pertinente y plausible de ser abordada acerca de las ciudades intermedias uruguayas y las políticas de descentralización. Para ello se optó por hacer foco en tres aristas que abordan asuntos de suma relevancia para las ciudades, como ser: lo financiero, la calidad urbana y el desarrollo futuro.

Adicionalmente, si se consideran los tres trabajos de forma conjunta, es posible reflexionar sobre dimensiones tales como la productiva, la social, las relaciones de género, lo financiero departamental, la calidad urbana y las competencias departamentales. Si bien la triangulación entre todas estas dimensiones es posible, será asunto de futuros estudios.

Sobre cada uno de los estudios, es necesario aclarar que los mismos se concibieron como reflexiones iniciales que ordenaran la discusión y sugirieran agendas pertinentes y plausibles de ser abordadas en el corto y mediano plazo.

### **Sobre cada uno de los estudios realizados**

Los desafíos que las ciudades enfrentan implican la necesidad de recursos financieros para su atención y como contracara la ciudad constituye también un ámbito potencial para la generación de ingresos. Además, al considerar que las decisiones de inversión, regulatorias en el uso del suelo y la propia dinámica económica y social de las ciudades, impactan en el valor de los inmuebles.

En este sentido, los tributos prediales tienen teóricamente mucho potencial. En este sentido la contribución inmobiliaria urbana constituye uno de los principales tributos departamentales y resulta significativo el mantenimiento de su base imponible actualizada. El estudio “Propuesta metodológica para la determinación del monto imponible de contribución inmobiliaria urbana” contribuye a la reflexión sobre los principales determinantes del suelo urbano, el peso relativo de los distintos atributos en el valor final y también en relación a la necesidad de contar con información completa y actualizada sobre los atributos del bien en cuestión. Este trabajo finaliza con la reflexión sobre la importancia de pensar mecanismos ágiles y eficientes de actualización de los montos imponibles que mejor reflejen la dinámica del valor de los inmuebles en las ciudades. Esto aporta insumos claves a la hora del diseño y gestión de un tributo tan importante para las ciudades como la Contribución Inmobiliaria Urbana.

Otro aporte lo ofrece el estudio “Modelo conceptual para la elaboración de un sistema de indicadores relativo a la calidad de las ciudades uruguayas con énfasis en las

dimensiones de competencia departamental”. Se buscó aportar insumos que faciliten la medición y el monitoreo de la calidad urbana con énfasis en las dimensiones sobre las que el Gobierno Departamental tiene capacidad de incidir.

Por otro lado, el esfuerzo de focalización acompañado de la discusión sobre las dimensiones a incluir, aporta valiosos insumos para reflexionar en relación al rol de los gobiernos departamentales en la construcción y gestión de ciudad y el impacto en la calidad de vida de sus habitantes. A su vez, la puesta en práctica de una herramienta de este tipo permite contar con información comparable, homogénea y oportuna para el monitoreo de los estándares de calidad de las distintas ciudades y en relación a los estándares de calidad internacionales a los que el país suscribe. Al mismo tiempo y con una mirada de mediano plazo, aporta valiosa información sobre el impacto de las políticas urbanas.

Por último, el estudio “Ciudades intermedias uruguayas en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo – Uruguay 2050” constituye una mirada a las localidades de más de 5000 habitantes en relación a su posicionamiento actual en torno a los principales ejes impulsores del desarrollo que en el marco de la “Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050” (Dirección de Planificación – OPP, 2019) son identificados. En este sentido, se identifican desafíos, oportunidades y se sugiere la profundización en algunas temáticas específicas que constituirían nuevos aportes para la discusión y el diseño de políticas. Incluso se sugiere una agenda sin pretensiones de ser completa, pero sí relevante para el desarrollo de las ciudades y el país en su conjunto.

A modo de conclusión, creemos que este proceso de reflexión documentado en los trabajos reseñados permite avanzar en asuntos tales como:

- ¿Cuáles son las similitudes y diferencias entre las agendas internacionales y las nacionales?
- ¿Cuáles son las experiencias exitosas e innovadoras en la gestión de las ciudades?
- ¿Qué desafíos y oportunidades visualizamos para las ciudades uruguayas al 2050?
- ¿Es necesaria una mirada específica para ciudades intermedias de Uruguay?

Para finalizar, consideramos que este proceso, representa un insumo de valor para el diseño de las políticas de descentralización del Uruguay que recoja la singularidad de las ciudades intermedias del Uruguay por su importancia y rol estratégico en el desarrollo.

***Analía Mariño y Leonardo Seijo***  
**Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional**  
**Dirección de Descentralización e Inversión Pública**



# Contenidos

1. Introducción .....	10
2. Objetivos y actividades.....	11
2.1. Objetivo general:.....	11
2.2 Objetivos específicos:.....	11
2.3 Actividades .....	11
3. Aspectos conceptuales.....	14
3.1. La calidad de vida urbana en el centro de la discusión .....	14
3.2. Referencias internacionales .....	16
3.3. Implicancias para la discusión sobre ciudades intermedias en el contexto uruguayo ....	19
4. Indicadores de calidad urbana en ciudades intermedias de Uruguay .....	26
4.1. Definición y alcance del sistema de indicadores sobre calidad de vida urbana .....	26
4.2. Dimensiones analíticas.....	29
5. Recomendaciones hacia un sistema de indicadores.....	35
6. Listado de indicadores.....	40
7. Referencias y recursos.....	51

## 1. Introducción

Este documento presenta el Informe Final de la consultoría *“Estudio sobre un modelo conceptual para la elaboración de un sistema de indicadores relativo a la calidad de las ciudades uruguayas con énfasis en las dimensiones de competencia departamental”*. A partir de dicho estudio de consultoría, la OPP se ha puesto como objetivo contar con un sistema de indicadores en base a un marco conceptual de desarrollo y calidad de vida urbana adaptada a la realidad de las ciudades intermedias del interior del país, que permita comparar su desempeño. Concretamente, el objetivo del trabajo es reflexionar sobre la mejor manera de plasmar empíricamente la noción de calidad de vida urbana o desarrollo urbano en el marco de las competencias departamentales, así como indicar cuáles serían las mejores condiciones para el levantamiento de estos indicadores.

Para cumplir con los objetivos previstos, en primer lugar se llevó adelante una reflexión de carácter conceptual, a partir de la revisión de documentos relevantes a nivel internacional. Esta revisión consideró y capitalizó la acumulación generada en el seno de organismos internacionales que han reflexionado sobre la realidad urbana. Los elementos obtenidos permiten un enmarque general sobre qué componentes deberían tenerse en cuenta a la hora de considerar una evaluación empírica sobre el tema de estudio.

Con el enmarque general definido, se procedió a su especificación. Si bien buena parte de las referencias conceptuales son generales, en muchos casos pueden no responder a la realidad uruguaya por lo que esa es la primera especificación realizada. Posteriormente, se buscó precisarla aún más al considerar la realidad de ciudades intermedias y poner sobre la mesa el componente de potencial intervención departamental. Es así que, a partir de este proceso, se definió un modelo conceptual/operativo en el que las dimensiones y subdimensiones analíticas responden a temas de calidad de vida urbana en los que los gobiernos departamentales tienen algún tipo de incidencia o competencia.

La estructura del documento es la siguiente. Seguidamente se repasan los objetivos, alcance y actividades acordados para el estudio. Posteriormente se desarrolla la discusión conceptual que estructurará la propuesta final de indicadores. En esta sección se comienza presentando una síntesis de los contenidos de un conjunto de documentos que han sido protagonistas de la discusión urbana a nivel mundial: la nueva agenda urbana (UN-Habitat), el ODS 11 (Naciones Unidas), el reporte de economía y desarrollo centrado en la accesibilidad urbana (CAF) y la noción de sostenibilidad urbana en ciudades intermedias (BID). Asimismo, en la misma sección se identifican varios puntos en común y temas transversales a considerar para la elaboración del sistema. Los temas transversales identificados apuntan a la especificidad del medio local y son la base para

la propuesta de dimensiones analíticas. En la siguiente sección se sintetiza el indicador al que se pretende llegar y se explicitan las dimensiones y componentes de cada una de ellas. Estas dimensiones surgen del diálogo con la sección anterior por lo que refieren a un marco conceptual amplio pero, al mismo tiempo, son el producto de una mirada centrada en las ciudades intermedias del Uruguay. En la sección final se comparten una serie de reflexiones y recomendaciones de cara a la instrumentación del sistema de indicadores. El documento se cierra con el listado de los indicadores seleccionados, cuyos metadatos se detallan en su anexo.

## 2. Objetivos y actividades

### 2.1. Objetivo general:

Aportar insumos que faciliten la medición y el monitoreo de la calidad urbana con énfasis en las dimensiones sobre las que el GD tiene competencia, de manera tal que sea posible realizar comparaciones entre las mismas.

### 2.2 Objetivos específicos:

- Elaborar un modelo conceptual para la construcción de indicadores de calidad urbana de las ciudades intermedias uruguayas reflexionando sobre la adaptación de los marcos conceptuales existentes en términos de pertinencia y jerarquización de las dimensiones abordadas.
- Proponer un sistema de indicadores de la calidad urbana en base al modelo conceptual desarrollado y tomando en cuenta la información disponible y/o de fácil obtención/producción debidamente fundamentado.

### 2.3 Actividades

A los efectos de cumplir con los objetivos planteados en este estudio, se espera realizar un conjunto de actividades organizadas en tres grandes etapas:

**Primera etapa:** Revisión de literatura sobre desarrollo urbano, calidad de ciudades y antecedentes de sistemas de indicadores sobre calidad de ciudades en otras ciudades: en esta etapa se hace una revisión a los efectos de contar con elementos que aporten al desarrollo de un marco conceptual para la medición del desarrollo sostenible adaptado a la realidad de las ciudades intermedias. Durante esta etapa se cumplirá con las siguientes actividades:

- Definición conjuntamente con el equipo contraparte de OPP del conjunto de ciudades sobre las que se espera que el modelo conceptual sea pertinente de ser medido
- Revisión de literatura a nivel conceptual en lo vinculado al desarrollo urbano (ODS 11, NAU - ONU Hábitat, CAF, otros) reflexionando sobre la adaptación de estos marcos al conjunto de ciudades sobre las que se espera que el modelo conceptual sea pertinente de ser medido.
- Revisión de casos de ciudades con sistemas de indicadores vinculados al desarrollo urbano y performance de gobiernos subnacionales a nivel internacional/regional.

**Segunda etapa:** Definición del marco conceptual, propuesta de indicadores y fuentes de información: en esta etapa se desarrolla el marco conceptual en base a la revisión de bibliografía y los intercambios con la contraparte, identificando los principales componentes que debe abarcar el sistema de indicadores. Asimismo, se presenta una versión preliminar de indicadores y las fuentes de información para su cálculo. La etapa culmina con la presentación de los resultados de las actividades en un seminario sobre ciudades intermedias a realizarse en OPP. Las actividades a desarrollar en esta etapa son las siguientes:

- Definición de componentes/dimensiones a incluir en el modelo conceptual focalizando en las dimensiones sobre las que los gobiernos subnacionales tienen competencia. Documentación de procesos asociados a elaboración y cálculo de los indicadores propuestos.
- Propuesta preliminar de alternativas de indicadores a considerar cuya medición sea factible. Documentación de procesos asociados a la elaboración y cálculo de los indicadores propuestos.
- Analizar las fuentes y tipo de información necesaria para que los indicadores sean plausibles de ser medidos.
- Redacción de primer informe para discusión con técnicos de OPP
- Presentación de resultados preliminares del estudio en un seminario sobre ciudades intermedias que se llevará a cabo en OPP en día 25 de setiembre de 2019.

**Tercera etapa:** Elaboración de metadatos para los indicadores propuestos: en esta última etapa se elabora un instructivo para la aplicación del sistema de indicadores a los casos de ciudades identificadas por OPP, el cual detalla las necesidades de información y recursos para poder contar con los insumos necesarios para el cálculo de los indicadores. Las actividades correspondientes a esta etapa serán las siguientes:

- En los casos en que existan restricciones para el acceso a información necesaria para la medición de los indicadores referidos, se elaborará un instructivo que contenga la descripción de las condiciones necesarias, unidades de medida,

fuentes de información y potenciales prácticas de sistematización, para la recolección de información necesaria para la medición de los indicadores

- Redacción de informe final de la consultoría

### 3. Aspectos conceptuales

#### 3.1. La calidad de vida urbana en el centro de la discusión

Más de la mitad de la población mundial reside en zonas urbanizadas y se espera que a 2050 esta cifra ascienda a más de dos tercios de la población. Es claro entonces que hablar de calidad de vida es sinónimo de desarrollo urbano sostenible que garantice estándares mínimos a las personas que viven en ciudades. En el caso uruguayo, esta situación afecta a más del 90% de la población, lo cual hace aún más relevante la discusión de calidad de vida urbana en nuestro contexto

La calidad de vida como concepto se trata de una noción muy general que refiere al bienestar de las personas. Se podría descomponer en numerosas dimensiones que son contingentes a la realidad local que se esté analizando. En términos generales, se podría afirmar que apunta a la satisfacción de las necesidades que permiten niveles básicos de bienestar o perspectivas de mejorarlo. De acuerdo a Leva<sup>1</sup> esta noción implica pensar en términos de componentes de necesidad y satisfactores que permiten a los ciudadanos cubrir los requerimientos para satisfacerlos. Esto implica una dimensión objetiva de la calidad de vida, pero también una subjetiva asociada a la percepción de los individuos en relación con su nivel de vida (2005, pp. 10).

Resulta claro que se trata entonces de un concepto extremadamente complejo y sobre el que no necesariamente existe –o sea deseable que exista- consenso. Lo relevante en este caso, es la precisión en la formulación de la pregunta sobre la calidad de vida. Ésta debería considerar varias dimensiones con sentido para el conjunto de localidades estudiadas. Es entonces que, a los efectos de este estudio, la pregunta sobre la calidad de vida urbana consistirá en hasta qué punto la vida en la ciudad permite efectivamente satisfacer un conjunto de necesidades. En efecto, la ciudad estará en el centro de la discusión en tanto es ésta la que define el conjunto de dimensiones, así como el potencial de intervención desde las políticas públicas urbanas. Vale destacar que una primera implicancia de este enfoque es que el sistema de indicadores a desarrollar se centrará en la dimensión objetiva de la calidad de vida. En particular en aquellas dimensiones donde gobiernos subnacionales tengan capacidad de incidir de acuerdo con sus competencias.

Teniendo en cuenta que el núcleo de esta reflexión se ubica en las ciudades, el punto de partida es reconocer que éstas reúnen oportunidades y desafíos para sus habitantes a partir de las economías de escala y la diversidad de recursos que se localizan en ellas. Sin embargo, éstas también enfrentan desafíos en términos de generación de desarrollo

---

<sup>1</sup> Leva, G. (2005). *Indicadores de calidad de vida urbana. Teoría y metodología*. Universidad Nacional de Quilmes

económico sostenible, que promueva la inclusión social y la equidad. En buena medida, las ciudades presentan dos caras de una misma moneda, constituyen la oportunidad histórica de mejorar la vida de millones de personas y, al mismo tiempo, dan muestra de riesgos relevantes para esa misma calidad de vida vía contaminación ambiental, riesgos, uso insostenible de recursos e inequidad entre otros. Cualquier iniciativa de medición debería dar cuenta de esta dualidad donde se juega el bienestar de las personas. Esta tensión entre las oportunidades y riesgos de las ciudades está sintetizada de forma precisa en la presentación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11:

*“Las ciudades son hervideros de ideas, comercio, cultura, ciencia, productividad, desarrollo social y mucho más. En el mejor de los casos, las ciudades han permitido a las personas progresar social y económicamente. Ahora bien, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades de manera que se sigan creando empleos y prosperidad sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos. Los problemas que enfrentan las ciudades se pueden vencer de manera que les permita seguir prosperando y creciendo, y al mismo tiempo aprovechar mejor los recursos y reducir la contaminación y la pobreza”.*

En última instancia, abordar la calidad de vida en las ciudades, implica pensar en términos de modelo de ciudad y contestar a la pregunta de **cuál es la mejor ciudad para vivir**. Una primera respuesta, indicaría que la mejor ciudad para vivir es aquella que brinda bienestar a sus habitantes mientras protege sus recursos, genera prosperidad y provee de equipamiento al que sus habitantes acceden sin dificultades. Esta perspectiva implica concebir el bienestar de una forma compleja y multidimensional. Empíricamente significa trascender indicadores clásicos de generación de riqueza y pobreza y pensar en términos de bienestar, vulnerabilidad y distribución.

Dicho esto, es necesario reflexionar conceptualmente antes de embarcarse en la definición de indicadores y formas de medición de un fenómeno de altísima complejidad. Más allá de la especificidad del universo de ciudades del presente estudio, la definición de dimensiones conceptuales es de carácter relativamente generalizado. En tal sentido, vale la pena capitalizar la acumulación mundial al respecto. Sin embargo, antes de hacerlo, vale la pena destacar un último apunte relevante. La perspectiva escogida y las reflexiones que siguen son pertinentes para ciudades de diversa escala, desde megaciudades hasta ciudades pequeñas. En muchas ocasiones, es común que la narrativa se centre exclusivamente en nociones tradicionalmente asociadas a grandes urbes que de alguna manera han “colapsado”. Pero sería incorrecto asumir que una ciudad pequeña esté exenta de problemas de calidad de vida. Puede que sean de otra naturaleza o que no presenten imágenes impactantes como algunas postales clásicas en

megaciudades, pero claramente pueden presentar tensiones serias en materias de calidad de vida.

### *3.2. Referencias internacionales*

La preocupación internacional por el desarrollo urbano ha derivado en un conjunto de iniciativas impulsadas por diversos organismos con el motivo desarrollar agendas que sean adoptadas por los países. Se reconoce que el proceso de urbanización tiene una importante fuerza de transformación y es precondition para el desarrollo sostenible de los países. Esta preocupación se tradujo en numerosos documentos donde se definen metas sustentadas en discusiones conceptuales. Las dimensiones recogidas en varios de estos documentos son de particular utilidad para los objetivos de este estudio y constituyen verdaderos marcos conceptuales sobre calidad de vida urbana o modelos de ciudad que propenden a la calidad de vida de sus habitantes.

A continuación, se presenta una muy breve reseña de los principales rasgos de estas reflexiones.

#### *Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2017)*

La Nueva Agenda Urbana (NAU) consiste en un acuerdo internacional a través del cual se busca reorientar la forma en que se planifican, gestionan y financian las ciudades y los asentamientos humanos. Este giro debería contribuir a los objetivos globales de Naciones Unidas como, por ejemplo, disminución de desigualdades, erradicación del hambre o el logro de crecimiento económico inclusivo y sostenible y la protección del medio ambiente. En otras palabras, en esta declaración de los países miembros del sistema de Naciones Unidas se reconoce al desarrollo urbano como un componente ineludible hacia el cumplimiento de las metas de desarrollo sostenible. Esta agenda propone una concepción más general de ciudad que podría definirse como una ciudad para todos, inclusiva y centrada en las personas. De la misma forma, se propone ciudades justas, seguras, saludables, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles. Esta ciudad debería ser próspera en materia económica pero con calidad de vida para todos e igualdad de oportunidades y acceso, motor del desarrollo nacional y global. Asimismo, en la dimensión cívica y de gestión se busca que sea participativa y tolerante, con igualdad de género y generaciones, inteligente y que sea fruto de una planificación integrada y en el largo plazo. En términos de forma urbana, este documento marca la relevancia de contar con una ciudad compacta, densa, policéntrica y de usos mixtos.

Esta concepción de ciudad y sus implicancias prácticas y de implementación deberían redundar en el cumplimiento de tres objetivos más amplios: a) inclusión social y



erradicación de la pobreza, b) prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos, y c) desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible. Buena parte de la discusión en materia de metas asociadas a la NAU se sintetizan en el ODS 11 que se revisa a continuación.

*Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 (ODS 11) “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU Hábitat, 2015)*

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible consisten en un programa universal que busca lograr el desarrollo en las dimensiones económica, social y ambiental. El ODS 11 es el que se enfoca en las ciudades y del que más dimensiones de calidad de vida se podría llegar a extraer. Uno de los puntos transversales de este ODS es el foco en la atención a poblaciones vulnerables, esto es, que en cada meta se busque priorizarlas (p.e. mujeres, niños, personas de edad, personas con discapacidad).

El ODS 11 parte del reconocimiento de las ventajas de vivir en la ciudad y, al mismo tiempo, de la necesidad de afrontar los problemas que en ella se registran. En tal sentido, pone especial énfasis en el derecho a la vivienda de calidad y el acceso a las oportunidades que ésta ofrece, priorizando especialmente las opciones sustentables de movilidad como el transporte público y la movilidad activa (caminata y bicicleta). Otra de las dimensiones expresadas en este ODS tiene que ver con la participación de los ciudadanos en el proceso de planificación urbana y la gestión de la ciudad. De la misma forma se hace referencia al entorno natural al plantear como objetivo la reducción de riesgos, especialmente los impactos sobre los sectores más vulnerables, así como minimizar los efectos medioambientales de las propias ciudades y propiciar la existencia de espacios verdes y espacios públicos de calidad. En esta misma línea este ODS pone énfasis en el involucramiento en algunas agendas actuales tales como la lucha contra el cambio climático, así como el desarrollo de cooperación internacional entre países para la construcción de edificios sostenibles y resilientes con materiales locales.

*Estrategia de Urbanización Sostenible. Apoyo del PNUD a las ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes en los países en desarrollo (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016)*

Desde el PNUD, la visión del desarrollo de las ciudades se enfoca en tres pilares: desarrollo sostenible, inclusión y resiliencia. Con el primer pilar refieren a la importancia de enfrentar los desafíos de la pobreza, la desigualdad y exclusión en el proceso de

desarrollo productivo de las ciudades, evitando el agotamiento irreversible del capital social y natural y reduciendo el riesgo de crisis. Con el segundo se destaca el desafío que tienen las ciudades para que todos sus ciudadanos se beneficien de las oportunidades y del desarrollo, participando en las decisiones. Por último, la visión del PNUD hace énfasis en la resiliencia, es decir en la importancia de que las ciudades desarrollen mecanismos para proteger a sus ciudadanos de riesgos y la prevención de crisis naturales y sociales, impidiendo retrocesos importantes en el desarrollo urbano.

*Reporte Economía y Desarrollo (RED) “Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina” (CAF, 2017)*

En su reporte de economía y desarrollo del 2017, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) enfatizó el rol de las ciudades en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En particular, pone énfasis en la necesidad de contar con ciudades accesibles tanto para que sus habitantes logren acceder a servicios y a oportunidades laborales como para que las firmas puedan hacerlo a la mano de obra que necesitan. De esta manera, la accesibilidad urbana juega un rol central para aumentar la productividad y la equidad de las ciudades. Desde una mirada de economía urbana, el reporte busca trascender debates sobre compactidad, densidad y argumenta la relevancia de cuatro ámbitos de política: la planificación del uso del suelo urbano, la provisión de infraestructura y la regulación de la movilidad, el mercado de vivienda y la coordinación y gobernanza a nivel metropolitano.

*Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe (BID 2011)*

En esta publicación se argumenta que el análisis de desarrollo urbano sostenible debe centrarse en tres grandes pilares para los cuales la institución desarrolla herramientas para su medición: el riesgo de desastres y cambio climático, el desarrollo urbano integral, el ámbito fiscal, así como las cuestiones de gobernabilidad y transparencia. En este sentido, el primer pilar involucra los aspectos referidos a las acciones para hacer frente a los riesgos de crisis y a los efectos del cambio climático, y se centra en la gerencia ambiental y el control de la contaminación local. Por su parte, el pilar de desarrollo urbano integral refiere al diseño de la ciudad y a su huella, abarcando aspectos como la desigualdad social y la distribución desequilibrada del acceso a oportunidades, la eficacia del transporte urbano, la competitividad y la seguridad ciudadana. Finalmente, el tercer pilar refiere a lo fiscal, así como cuestiones de gobernabilidad y transparencia, capacidad del gobierno local de financiar las inversiones necesarias, lograr la prestación de los servicios a su cargo con la calidad y la cobertura

adecuadas, controlar correctamente sus gastos y su deuda, y tomar decisiones de una manera transparente, planificada y eficaz.

Una de las aplicaciones de los componentes conceptuales de este documento es la *Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*. Allí se propone que una ciudad puede desarrollarse y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos en la medida que emplea estrategias de desarrollo integradas y transversales que promueven el empleo, el desarrollo productivo, la inclusión minimizando el riesgo de crisis y preservando los bienes físicos y ambientales a futuras generaciones. Así como el PNUD, desde la visión del BID se hace énfasis en la importancia de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Esta iniciativa se traduce en una guía metodológica para desarrollar proyectos y planes orientados ciudades sostenibles. Se focaliza en ciudades intermedias en las que se interviene en varias áreas.

### *3.3. Implicancias para la discusión sobre ciudades intermedias en el contexto uruguayo*

Hasta aquí se plantearon criterios relativamente generales y concebidos en clave universal en relación a qué tipo de ciudad permite mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Constituyen insumos clave para entender el conjunto de dimensiones que deberían tenerse en cuenta a la hora de generar indicadores sobre calidad de vida en ciudades intermedias. Para llegar a ese estadio hay que transitar algunas etapas de adaptación y operacionalización de estas reflexiones. Esto implica en primer lugar limitar la pertinencia de las discusiones propuestas a la realidad de las ciudades intermedias en Uruguay. Una vez definidos los temas que efectivamente son pertinentes, se deberá tener en cuenta en cuáles es posible identificar competencia subnacional significativa (específicamente departamental). Para hacer este proceso, en primer lugar se van a destacar los puntos transversales contenidos en los documentos. Desde la definición de estos puntos, la discusión se centra en su pertinencia para las ciudades intermedias de Uruguay.

Antes de listar los temas transversales específicos, todos los documentos comparten un núcleo común muy similar en cuanto a qué modelo de ciudad se busca alcanzar. Como denominador común, se podría afirmar que la ciudad ideal debería ser capaz de garantizar ciertos niveles mínimos de calidad de vida de todos sus ciudadanos en todas sus dimensiones. ¿Cómo lo haría? Generando prosperidad y desarrollo económico, empleo, oportunidades de educación y conocimiento, fomentando la inclusión y equidad en el acceso a oportunidades, cuidando el medioambiente; mientras que desarrolla mecanismos para hacer frente a las crisis sociales y económicas, así como las que surgen a causa del cambio climático y desastres naturales. Claro está que esta

ciudad ideal es en realidad utópica para algunas realidades y, para otras, pueda que se asemeje mucho a la situación actual. Por eso esta definición general debe ser desgranada y analizada en torno a temas centrales que la definen, lo que permitirá discutirla en el marco de un contexto urbano específico.

### **¿Cuáles son esos puntos fuertes a partir de las discusiones desarrolladas en diversos foros internacionales que son relevantes para la realidad uruguaya?**

- Es necesario concebir a la ciudad como fuente de **desarrollo social y, al mismo tiempo de riesgos a la sustentabilidad social, económica y ambiental**. Como se señaló anteriormente, este rasgo es marcado de forma explícita por todos los documentos desde diversas posturas. Desde la economía, por ejemplo, se mencionan por un lado las ventajas de la economía de escala que una ciudad introduce por su rol facilitador de la economía de aglomeración pero, al mismo tiempo, se previene sobre potenciales deseconomías de escala ya sea por tamaño o forma de gestión. Estas consideraciones, más que sugerir la inclusión de un indicador concreto, llama a un criterio general en el que se pueden incluir medidas que impliquen valoración positiva (por ejemplo, acceder a espacios públicos) o negativa (por ejemplo, la consideración de riesgos asociados a la vida urbana).
- **El desarrollo urbano y la calidad de vida no puede reducirse a una única dimensión**. De los documentos surgen claramente que la problemática urbana y su resolución transitan varios andariveles. Concretamente, todos los documentos son categóricos al señalar las **dimensiones social, económica y ambiental**. De estas tres dimensiones, resulta claro que la que hace énfasis en la capacidad de generar prosperidad económica es la que tendrá menor protagonismo en el sistema que se propone aquí. Esto porque el aspecto económico podría ser considerado como una variable de nivel macro perteneciente al contexto nacional más que al departamental, más allá de las condiciones o facilidades que pueda generar el gobierno subnacional para estimular la economía local. No obstante, no debería perderse de vista esta dimensión en tanto se encuentra interrelacionada con los demás. Sin ir más lejos, será necesario considerar la capacidad económica y de gestión del propio gobierno subnacional. Otra implicancia a tener en cuenta es que el sistema de indicadores debería responder a un mínimo orden conceptual que ordene la potencial narrativa que surja de ellas de acuerdo a estas tres aristas del desarrollo. Una vez más, es relevante tener en cuenta que a los efectos del universo del presente estudio, los indicadores de desarrollo económico son los de menor pertinencia en virtud del rol de los gobiernos subnacionales. También es importante remarcar que las dimensiones a considerar no serán más

generales sino que otras más específicas, pero que sí se podrían clasificar como parte del desarrollo social, económico o ambiental.

- Los documentos marcan la relevancia de considerar poblaciones vulnerables de forma diferenciada. Un sistema de indicadores que busque dar cuenta de la calidad de vida en las aglomeraciones urbanas debería tomar en cuenta un conjunto de dimensiones básicas que operan sobre el bienestar. Asimismo, también **debería ser sensible a lógicas diferenciales para grupos específicos, en particular poblaciones vulnerables**. Estas poblaciones pueden ser definidas a partir de fuentes clásicas de vulnerabilidad. Entre ellas se cuentan las personas en situación de pobreza, mujeres, niños, niñas y adolescentes así como personas con alguna discapacidad. También pueden surgir de lógicas propiamente urbanas como, por ejemplo, personas que residan en asentamientos informales o en territorios víctimas de altos niveles de violencia urbana. Más allá que este aspecto transversal no arroje indicadores concretos en el sistema que se proponga, su consideración implica que sería deseable que dicho sistema discrimine algunos indicadores para cada uno de estos grupos. Esto podrá considerarse como una evolución del sistema de información. **Claro está que de todas formas lo relevante aquí más allá de la información en sí misma es tener claro que los indicadores per se apuntan a poblaciones específicas**. Así, por ejemplo, un indicador de privación en algún aspecto de infraestructura urbana seguramente apuntará personas en situación de pobreza. Otro que refiera a disponibilidad de servicios de cuidado será –dada la adscripción social de roles de género actual- especialmente sensible a las mujeres.
- Existe un componente transversal que refiere a la **forma en que se gestiona y se organiza la ciudad, la que debería orientarse en términos sintéticos a la búsqueda de una ciudad planificada y democrática**. En términos más concretos, apunta principalmente a dos aspectos básicos, primero, la necesidad de una planificación integrada y a largo plazo y, segundo, el rol de la participación de los ciudadanos en los procesos de gobierno de la ciudad. El primer aspecto destaca los costos que implican el desarrollo y la extensión de una ciudad sin planificación. Es mucho más costoso intentar revertir o mitigar los impactos negativos que un crecimiento de este tipo conlleva –por ejemplo, la expansión de asentamientos informales y su posterior regularización- que en los que se hubiera incurrido de haber mediado instrumentos y decisiones de planificación. En este punto también se considera la necesidad de ejercer la gobernanza de tal forma de minimizar los costos y externalidades de la falta de coordinación entre distintos actores y niveles de gobierno. El segundo aspecto hace a la calidad democrática del gobierno de la ciudad y hasta qué punto es posible incorporar la voz de los ciudadanos en la toma de decisiones. La participación resulta

deseable desde el punto de partida normativo, es positivo que los ciudadanos sean escuchados y se involucren con las decisiones. Pero también se asocia la participación a la toma de decisiones más eficientes y pertinentes para los medios locales donde se aplicarán, mejorando la calidad de las políticas públicas alcanzadas. En buena medida, este eje transversal se podría considerar como uno de gobernanza, en el que se considera el gobierno de la ciudad como un proceso amplio, complejo –no exento de conflictos- en el que participan una multiplicidad de actores.

- Otro punto que se relaciona con las lógicas de gobernanza es el de la forma urbana. Todos los documentos son categóricos en marcar la **relevancia del ordenamiento territorial, el uso del suelo y la extensión y densidad de la ciudad. En general, la producción internacional reafirma la conveniencia de una ciudad compacta, densa, y de usos mixtos.** Si bien el documento de CAF deslocaliza el eje marcando que la discusión relevante es sobre la accesibilidad y que el resto de las discusiones deben estar supeditadas a ella, reconoce que estos temas son centrales. En cualquier caso, los aspectos estructurales de nuestras ciudades sugieren que una estrategia más eficiente de búsqueda de la sustentabilidad es el de “domesticar” la extensión sin planificación.
- **La provisión de servicios básicos, así como la importancia de garantizar que todos los individuos de una ciudad puedan llegar a ellos, los cual se asocia a la noción de accesibilidad** es otro de los aspectos transversales en la discusión internacional sobre calidad de vida en ciudades. Una ciudad accesible es aquella que garantiza que todos sus habitantes lleguen sin dificultades a servicios básicos y oportunidades como educación, salud, fuentes de empleo o espacios públicos. Esta es claramente una dimensión del desarrollo urbano de gran relevancia para las ciudades intermedias del Uruguay, donde las densidades poblacionales y las distancias entre centros urbanos representan desafíos en términos de escalas necesarias para hacer viable ciertos niveles mínimos de provisión. Esto último refiere tanto a provisión de servicios básicos en las ciudades, así como alternativas de transporte que faciliten la movilidad tanto a nivel urbano como interurbano. Sin dudas entonces, una medida de calidad de vida en ciudades debe incorporar medidas de accesibilidad. Asimismo, esta representa una dimensión donde claramente el desempeño de la ciudad depende en gran medida de la gestión a nivel subnacional.
- **La dimensión fiscal es otro aspecto mencionado en la discusión internacional sobre calidad de vida en ciudades,** pero quizás sin ser tan destacado como las dimensiones comentadas anteriormente. Sin embargo, esta es una dimensión muy relevante en el contexto de las ciudades intermedias del Uruguay. La

capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales, las posibilidades de recibir recursos del gobierno nacional, así como su eficiencia en la gestión de los recursos determinan las posibilidades que éste tiene de ejecutar planes y proyectos en las ciudades. De este modo, un sistema de indicadores de calidad de vida deberá incorporar medidas que den cuenta de la capacidad fiscal de los gobiernos para llevar adelante proyectos vinculados directamente con el desarrollo urbano, así como medidas respecto a la gestión y ejecución de planes, proyectos y obras en ciudades. De hecho, la dimensión fiscal podría ser leída en términos de capacidades más generales, que incluya la capacidad para ejecutar las decisiones de política pública. Esto implicaría capacidad burocrática e institucional además de la fiscal, es decir, la capacidad que se tiene a nivel subnacional de ser eficiente y ágil en la gestión de los recursos así como en la ejecución de procedimientos

- No hay dudas que los **espacios públicos, y en particular los espacios verdes de recreación y contacto con la naturaleza**, son elementos esenciales que hacen a la calidad de vida en las ciudades, lo cual es claramente destacado en las agendas internacionales respecto al desarrollo urbano. En efecto, los espacios públicos son esenciales para la calidad de vida en las ciudades, generando bienestar en los habitantes en la medida que éstos son utilizados para realizar actividades recreativas como el deporte, o el simple disfrute del contacto con la naturaleza cuando de espacios verdes se trata. Los espacios públicos, cuando representan entornos urbanos seguros y agradables promueven el encuentro y el desarrollo de actividades sociales (ej. culturales) lo que promueve a su vez la cohesión social. Esto sin tener en cuenta los efectos propios de una vida natural diversa en materia de bienestar anímico y físico. No cabe duda entonces que un sistema de indicadores de calidad de vida en ciudades debe incorporar medidas que den cuenta de la presencia de espacios públicos en las ciudades, así como la calidad de estos y las posibilidades de los ciudadanos de acceder a éstos.
- El concepto de **ciudad inteligente** es un concepto amplio y no necesariamente explicitado en los documentos reseñados, más allá que los principios postulados en ellos lo convierten en un tema central. Hace referencia principalmente a la **capacidad de una ciudad de gestionar de forma más eficiente los recursos, bienes y servicios que provee en base a tecnologías de la información y comunicación (TICs)**. En particular, las ciudades que avanzan hacia estos modelos incorporan este tipo de tecnologías en la gestión de la provisión y consumo de servicios como la energía o el agua, el transporte público, la gestión del tránsito y la seguridad ciudadana. Asimismo, las ciudades que incorporan estas tecnologías son capaces de gestionar de forma más eficiente sus recursos al contar principalmente con mayor información que les permite conocer con

mayor precisión el desempeño en su provisión y gestión. Si bien se podría pensar que el concepto de ciudades inteligentes es algo alejado para la realidad de las ciudades intermedias uruguayas, la incorporación hoy de este tipo de tecnologías resulta más accesible debido a una mayor disponibilidad de alternativos y menores costos. Un desafío que impone esta tecnología es la complejidad de la información que ellas generan lo cual deriva en una necesidad de contar con capacidad técnicas para explotarla y generar conocimiento para la mejora de la gestión. De este modo, un sistema de indicadores de calidad de vida en ciudades no puede dejar de incluir medidas que informen sobre la incorporación de TICs en la gestión de las ciudades.

- La **gestión de los residuos** es, en conjunto con la movilidad y la seguridad ciudadana, uno de los temas más visibles que impactan de forma directa sobre el bienestar de los ciudadanos. **No se puede pensar entonces en calidad de vida urbana sin tener en cuenta cómo se recolectan y gestionan los residuos.** Pero no solo es importante que exista un sistema de recolección de residuos en una ciudad, sino también cómo este se organiza respecto a frecuencia, capacidad y cobertura, de modo de atender de forma adecuada la demanda de toda la ciudad. Asimismo, dado el impacto que tienen los residuos sobre el medioambiente y los riesgos en la salud de la población, no resulta menos importante qué se hace finalmente con los residuos, es decir, **cuál es el mecanismo de disposición final de estos.** Para esto último existen diversos métodos que van desde los más perjudiciales para la salud y el medioambiente hasta las modalidades más sostenibles, pero también más costosas. La capacidad de reciclaje es un pilar clave dentro de un sistema de gestión de residuos sostenible. Dicha capacidad asimismo va a estar determinada no solo por un sistema eficiente sino por la capacidad para concientizar a los ciudadanos de que implementen hábitos de clasificación de residuos. Existen en las ciudades intermedias uruguayas diversas modalidades de gestión de los residuos, así como experiencias de reciclaje. Es sin duda este un aspecto fundamental a medir en un sistema de indicadores de calidad de vida urbana.
- Un tema destacado en el debate internacional sobre calidad en ciudades tiene que ver con la capacidad de éstas de hacer frente a los riesgos ambientales, es decir, **qué tan resilientes son las ciudades para hacer frente a crisis ambientales o naturales.** Es relevante mencionar que al abordar este aspecto -y al igual que el resto- la discusión internacional es a modo general intentando con sus recomendaciones abarcar la diversidad de realidad y contextos en cual se encuentran las ciudades en el planeta (por ejemplo, riesgos ambientales como por ejemplo terremotos, huracanes o volcanes). Al llevar la reflexión sobre resiliencia en las ciudades intermedias uruguayas es necesario adaptar las



recomendaciones considerando los riesgos ambientales a los que están éstas expuestas. Si bien los riesgos pueden ser varios, tal vez uno de los problemas principales que atañen a nuestras ciudades tiene que ver con los riesgos de inundación principalmente debido a la crecida de cursos de agua que año a año afectan a una importante parte de la población. No hay dudas que este es un problema que afecta directamente el bienestar y la calidad de vida en las ciudades, y es por lo tanto un aspecto a incorporar en un sistema de indicadores de calidad de vida urbana. Particularmente, las medidas deberán incorporar los resultados en materia del impacto de estos fenómenos, pero igualmente importante será contar con medidas que den cuenta de las acciones de los gobiernos subnacionales para hacer frentes y mitigar sus efectos.

- No hay duda de que la **seguridad ciudadana es un aspecto fundamental en el bienestar de los habitantes de una ciudad, afectando de este modo los niveles de convivencia y la calidad de vida.** Aprovechar y poder satisfacer necesidades en una ciudad por parte de sus habitantes depende directamente de la sensación de seguridad que estos tengan al desplazarse en ella. La sensación de miedo de ser víctima de delito o de un accidente de tránsito, afecta negativamente la calidad de vida de una persona, especialmente a las personas más vulnerables. Asimismo, la sensación de inseguridad puede afectar diferente a las personas según su género (ej. mujeres que sienten inseguridad por miedo a acoso en el transporte público en las calles a ciertas horas del día). Así, una ciudad que no garantice la seguridad de sus ciudadanos limita las posibilidades que estos tienen de acceder a las oportunidades y satisfacer necesidades, afectando a su vez la convivencia y cohesión social. Por el contrario, una ciudad “segura” garantiza el acceso adecuado e invita a aprovechar el espacio público y las calles sin que sus habitantes sientan miedo de ser víctimas de violencia, mejorando la integración social, convivencia y por lo tanto la calidad de vida. La inseguridad en las ciudades representa una de las mayores preocupaciones de las autoridades en los países de la región, y la realidad local no es ajena a esta situación. No queda dudas por lo tanto de que un sistema de indicadores de calidad de vida urbana debe necesariamente incluir medidas que informen sobre los niveles de seguridad ciudadana, así como de las acciones que se realizan para hacer frente a los factores de inseguridad.

## 4. Indicadores de calidad urbana en ciudades intermedias de Uruguay

### 4.1. Definición y alcance del sistema de indicadores sobre calidad de vida urbana

Hasta aquí se han revisado antecedentes internacionales en relación a la calidad de vida urbana y aspectos relacionados al desarrollo urbano en múltiples dimensiones. Sus resultados fueron leídos en clave de ciudades intermedias uruguayas con énfasis en las áreas de política. Esta lectura se ha ido acotando a elementos pertinentes pero considerados de forma autónoma. Para el primer proceso de agregación, se definieron 4 dimensiones significativas que estructuran la discusión y, al mismo tiempo definen los siguientes pasos operativos, más concretamente, el listado de indicadores que serán medidos.

Antes de profundizar en dicho sistema y los indicadores concretos, vale la pena volver a la pregunta y objetivos originales del documento para destacar las definiciones que brindan unidad al proceso conceptual. En otras palabras, recordar a qué concepto responden las cuatro dimensiones que se presentarán a continuación. De esa forma, no se perderá de vista que más allá del esfuerzo conceptual amplio y abierto que redundó en las dimensiones analíticas mencionadas, éstas responden a un mismo fenómeno. Para ello es necesario definir este fenómeno de forma más precisa, así como su alcance.

En cuanto a la definición, el sistema de indicadores propuesto en el documento busca responder a la pregunta sobre la **calidad de vida urbana de las ciudades intermedias del Uruguay en ámbitos en los que los gobiernos departamentales tienen capacidad de incidencia**. En tal sentido, el conjunto de dimensiones que se propondrán a continuación darán cuenta, para una ciudad determinada, de elementos que hacen a la calidad de vida de sus ciudadanos, así como aquellos que directamente la afectan. Por tanto, se trata de un sistema cuyo objetivo es describir ciudades en las dimensiones propuestas de tal forma que al observarlas en conjunto se pueda dar cuenta del estado de situación general.

Esta definición impacta en el alcance del fenómeno a observar que es acotado a aquellas áreas de la calidad vida urbana en las que las intendencias departamentales pueden actuar. Esta actuación estará dada por sus competencias pero también por sus capacidades. Por tanto, el sistema de indicadores refiere a aspectos de la calidad de vida de gestión local y en el que el ambiente nacional impacta en menor medida. En términos concretos, implica poner énfasis en lo territorial y local sin concentrarse en la dimensión más estructural como la de la prosperidad y el crecimiento económico (que incluiría, entre otros, indicadores de empleo y pobreza). Claro está que la medida de calidad de vida que se construye aquí se ve impactada por estos rasgos estructurales. No obstante

ello, uno de sus atributos es que se aplica para diversos grupos sociales y no son absolutamente contingentes a la posición de un individuo u hogar en la estructura social. Una vez más, en ningún caso se tratan de dimensiones independientes o neutrales de estos aspectos estructurales, lo que se pretende subrayar es su validez para poder leerlos con cierta independencia de ellos.

Por otra parte, el sistema se concibe para ciudades intermedias de Uruguay, que básicamente consisten en ciudades pequeñas o muy pequeñas si se las comparara con el contexto internacional. Más específicamente, se podría afirmar que es un sistema adecuado para medir y clasificar ciudades del porte de las capitales departamentales del Uruguay. Las dimensiones en su conjunto –y por ende los indicadores seleccionados– son sensibles a variaciones entre este tipo de ciudades. Al mismo tiempo, evitarán un conjunto de indicadores que no son pertinentes para su rango urbano. Esto tiene la ventaja de evitar heterogeneidades espúreas –que no responden al constructo conceptual– o excesiva homogeneidad en ciertas variables por medir aspectos que en realidad constituyen constantes en este universo.

Todo esto es indicativo de una de las principales contribuciones de este sistema a la discusión urbana en Uruguay. Lograr un conjunto de indicadores organizados en dimensiones sintéticas que a la vez responden con coherencia conceptual a un universo de ciudades poco estudiadas. A esto se le suma un rasgo de mayor relevancia aún que es la especificidad a la realidad uruguaya. Dicha especificidad se refuerza por la consideración de áreas con potencial incidencia de los gobiernos departamentales. Esto obliga a que la medición tenga muy en cuenta la realidad nacional y, más aún, la realidad local en varios casos.

Relacionado a esta última, otra de las contribuciones tiene que ver con la conformación de un sistema que permitirá clasificar ciudades en el tiempo y en el espacio, pero trascendiendo la mirada diagnóstica. Cada una de las unidades que sean consideradas en el espacio podrá compararse con sus pares y, al mismo tiempo, compararse con sí mismas en el pasado o en el futuro vía el establecimiento de metas. Estas comparaciones marcarán un diagnóstico preciso y habilitarán espacios de política que, por la propia definición de los indicadores, serán factibles y razonables. En todos los casos, los gobiernos locales tendrán un mínimo de capacidad de incidencia, lo que convierte a este sistema de clasificación de calidad urbana de ciudades en un insumo muy adecuado para la gestión, planificación y toma de decisiones.

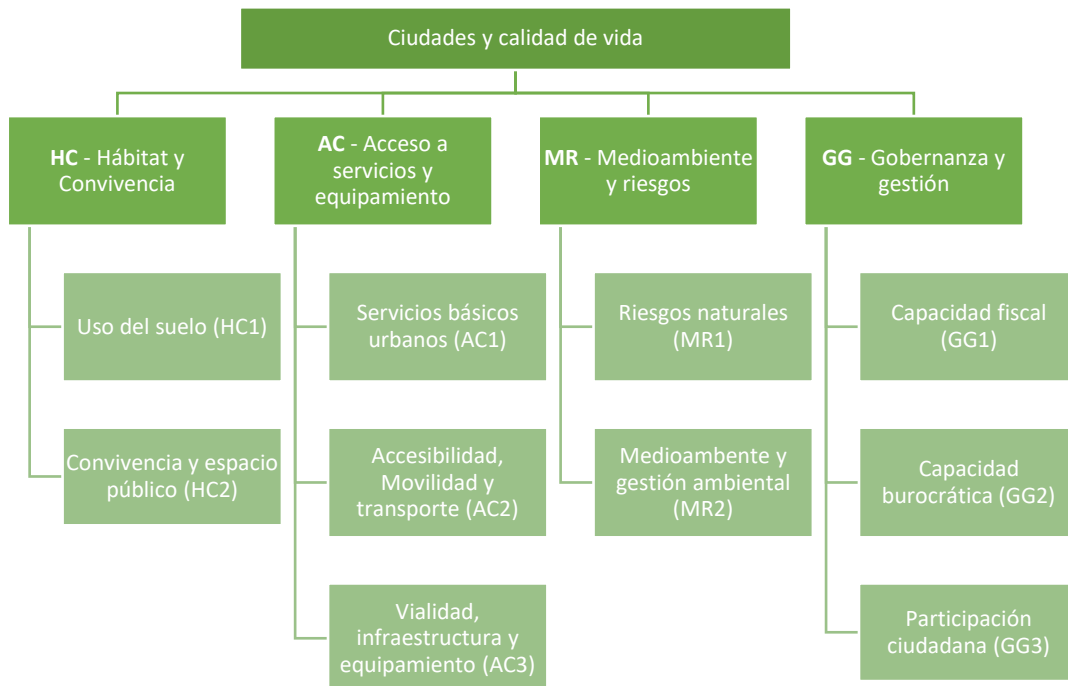
Más allá de la riqueza de la discusión teórico-conceptual y del ejercicio de apertura y unificación que se realizó, es necesario marcar los mojones operativos de un sistema de esta naturaleza. Esto se hace a continuación en dos etapas. La primera es la presentación de las dimensiones analíticas que permiten captar el conjunto de la calidad urbana en

sus varias facetas y, al mismo tiempo, mantener la coherencia conceptual. Adicionalmente, se consideran aspectos operativos y potenciales recomendaciones de cara a la implementación del sistema. Con todos estos elementos, el documento cierra con el listado de indicadores cuyos metadatos son presentados de forma sistemática en su anexo.

#### 4.2. Dimensiones analíticas

La definición acotada y novedosa recién reseñada se traduce en cuatro dimensiones analíticas que estructuran el sistema de indicadores. Su definición se basó en el tipo de barreras y oportunidades que ejerce sobre la calidad de vida urbana. A su vez, para cada dimensión se definen un conjunto de componentes que se aproximan a lógicas sectoriales tanto temáticas como de intervención desde la política pública urbana. Estas dimensiones constituyen además la transición entre la definición conceptual y los aspectos operativos y de relevamiento. Cada una de ellas marca un componente de la calidad de vida en el que cuando se registran los resultados deseables un ciudadano se encuentra en una mejor situación de bienestar. En términos concretos, la lectura que se desprende de este sistema es la siguiente: para cada dimensión, subdimensión o indicador, si hay dos ciudadanos que viven en ciudades con valores similares en todos los indicadores menos en uno, el individuo que viva en la ciudad con el valor más alto del indicador será el que goce de mayor calidad de vida urbana.

**Figura 1.** Modelo conceptual para la medición de la calidad de vida en ciudades



### *Habitat y convivencia*

Esta dimensión refiere a aspectos estructurales de la organización urbana, su forma física y el medioambiente construido, así como la presencia de eventos disruptivos de la convivencia. Se centra entonces en el aspecto físico/territorial del desarrollo urbano, así como manifestaciones excepcionales de la vida en sociedad que definen el habitar. En términos de la calidad de vida de los ciudadanos, refiere al habitar en la ciudad, tanto en su dimensión física como relacional.

Esta dimensión incluye dos subdimensiones, la primera refiere al uso del suelo, que incorpora indicadores sobre la organización funcional de la ciudad y algunos aspectos básicos de infraestructura de vivienda. Da cuenta así de aspectos de forma urbana y nociones que permiten aproximar al grado de compacidad de la ciudad y localización de su población. Hace lo propio con aspectos relacionados a la vivienda, tanto en relación a la vivienda disponible como el territorio en el que se podrían llegar a instalar hogares. En esta subdimensión se busca establecer la extensión de la ciudad y también la forma en que se han ido localizando los asentamientos humanos. Estos patrones son clave para la calidad de los ciudadanos en tanto un modelo de ciudad compacta impacta positivamente en su calidad de vida. Lo mismo se podría afirmar con la forma en que el uso residencial se extiende, si, por ejemplo, lo hace en suelo no servido la calidad de vida de esos hogares estará comprometida. Los gobiernos departamentales son protagonistas en varios indicadores de esta subdimensión por ser los encargados de la planificación urbana, poder establecer incentivos a la localización de viviendas (p.e. vía impuestos a viviendas desocupadas) así como a la forma en que la ciudad se extiende.

La segunda subdimensión consiste en el aspecto relacional del habitar en la ciudad. Si bien juega un rol central la seguridad ciudadana, es claro que los gobiernos departamentales tienen escasa incidencia en materia directa. No obstante, existen varios elementos en los que puede lograr mejores condiciones tanto de habitabilidad como de prevención. Entre ellos se podría contar el alumbrado público y los espacios públicos en estado funcional, responsabilidad directa de las autoridades locales. También relacionado a aspectos de seguridad ciudadana, pero más asociado al sentido amplio de la convivencia esta subdimensión releva varios aspectos de la infraestructura y la vida de la ciudad en materia cultural y deportiva. Combinado con la existencia de espacios públicos –que mejoran por sí mismos la calidad de vida de las personas que gozan de ellos- la vida cultural y deportiva activa la convivencia entre diferentes lo que deriva en los beneficios del propio disfrute del espacio o evento, así como de la mejora en la convivencia entre ciudadanos y la defensa de bienes públicos que los identifican.

En todos los casos los gobiernos departamentales juegan un rol significativo para dotar de infraestructura, equipamiento y organización. Más allá de esto, se toman en cuenta –especialmente para los indicadores de cultura y deporte- equipamiento e infraestructura no necesariamente proveniente de la esfera departamental en el entendido que este nivel de gobierno cuenta con herramientas para la instalación este tipo de equipamiento por parte de otros privados –actores comerciales o sociales- u otros niveles de gobierno. Esta subdimensión también incluye instancias institucionales de conciliación cuando los conflictos ya se hayan desatado.

### *Acceso a servicios y equipamiento*

En esta dimensión se abordan aquellos aspectos básicos del bienestar y la satisfacción de necesidades vía la provisión de servicios e infraestructura para la ciudadanía. Implica la presencia de redes que llegan los hogares o la capacidad de estos para acceder territorialmente al lugar donde se proveen determinados servicios. Esta dimensión está relacionada al soporte físico y tecnológico de la ciudad, es decir, a aquellos procesos socio-técnicos que organizan y estructuran buena parte de las actividades cotidianas de sus habitantes.

En esta dimensión confluyen tres subdimensiones cuya asociación a la calidad de vida de los ciudadanos es más categórica porque implican directamente el acceso a algún servicio o satisfacción de necesidad. La primera tiene que ver con servicios básicos urbanos en los que los gobiernos departamentales inciden. Básicamente se trata de la recolección de residuos, alumbrado público y saneamiento (cuando requiere servicios de barométrica), acompañado de un servicio que poco a poco se va convirtiendo en la categoría de básico como es el acceso público a la conectividad (wi-fi). La segunda subdimensión refiere a la capacidad de los individuos de desplazarse por la ciudad y llegar a los lugares donde se proveen servicios u oportunidades de diferente naturaleza. Refiere al sistema de movilidad de la localidad y no se detiene en los desplazamientos per se, sino que busca dar cuenta de la forma en que ese sistema jerarquiza o no a distintos tipos de actores. Es así que recorre la accesibilidad a uno de los equipamientos que dependen de los gobiernos departamentales como los espacios públicos. Vale decir que este indicador es muy relevante de cara a ejercer el derecho a la ciudad por parte de sus habitantes. Poder acceder a sus espacios públicos es signo inequívoco de vitalidad y potencial de intercambio entre distintos. El grueso de los indicadores pone énfasis en la existencia de opciones públicas de movilidad y, como recién se mencionó, la forma en que la ciudad facilita la movilidad de los distintos actores como el peatón o personas con movilidad reducida. Es relevante tener presente que si bien estos indicadores pueden responder al tratamiento de actores específicos, su existencia o valores favorables implica una mejor calidad de vida para el conjunto de la población. En buena medida esta postura parte del supuesto que una ciudad amigable con sus actores más vulnerables es la que habilita los mejores niveles de calidad de vida. Es así que al afirmar que una ciudad es amigable para el peatón –en el caso del sistema tener aceras que

hacen más amigable su transcurrir- es en realidad una ciudad diseñada con una escala más humana que permite el disfrute a todos, peatones y quienes no los son. En todos los indicadores -opciones colectivas, caminabilidad, o dispositivos para personas con movilidad reducida- la incidencia de los gobiernos departamentales es central.

La tercera subdimensión es más clásica al preguntarse sobre infraestructura vial cuyo impacto en calidad de vida es también innegable, al igual que el potencial de incidencia del gobierno departamental. De todas formas, a la mirada sobre la red vial, le agrega elementos centrales para el tipo de ciudades que se pretenden clasificar como es la gestión del transporte de carga pesado y la siniestralidad. En relación al último elemento, sí se consideran niveles diferenciales de siniestralidad para peatones en línea con la subdimensión anterior. Es claro que en este caso la incidencia de los gobiernos departamentales no es directa, pero son los actores que definen las condiciones urbanas que puedan mejorar esta situación. Esto en coordinación con otros actores nacionales.

### *Medioambiente y riesgos*

Esta dimensión refiere a la interacción de la ciudad con el medioambiente natural. Da cuenta de los fenómenos relacionados a los recursos naturales y los procesos de control, consumo y preservación que se ejercen en la ciudad. Incluye los riesgos provenientes de procesos no controlados por el hombre, tanto su manifestación como la prevención y respuesta frente a ellos. Asimismo, dentro de esta dimensión se incluyen las lógicas de consumo, preservación y regeneración de recursos naturales, así como de impactos de la vida urbana sobre el medio físico natural.

La dimensión incluye dos subdimensiones específicas. La primera refiere a la gestión de los impactos de fenómenos naturales no controlados, en particular aquellos que han tenido históricamente mayor incidencia en las ciudades uruguayas, que son las inundaciones. En nuevos estadios de maduración de este sistema se debería evaluar la inclusión de nuevos riesgos como, por ejemplo, vientos e incendios. El papel del gobierno departamental en la gestión de estos riesgos implica tanto el evitar la localización de hogares en zonas inundables como la posibilidad de generar alternativas para su relocalización. La segunda subdimensión hace énfasis en el consumo de recursos y, en particular de energía. En ese sentido releva el tratamiento de residuos urbanos, ya no como un servicio brindado a los hogares sino en su faceta de mitigación de potenciales daños medioambientales que puede conllevar la ausencia de tratamiento adecuado. Y, a la inversa, la eficiencia en materia de consumo material que encarna su reciclaje. Se incluyen en este apartado aspectos concretos de funcionamiento, pero también una noción más institucional sobre la existencia de planes al respecto, lo que da la pauta del lugar que ocupa el tema en la agenda de gobierno. De la misma forma, los espacios públicos verdes (incluyendo arbolado) también forman parte de los indicadores seleccionados y la disponibilidad de servicios de barométricas en este caso por el efecto medioambiental de la ausencia de formas sustentables de liberación de



excretas. También incluye dos áreas que forman parte de las competencias directas departamentales. Uno es el transporte urbano, uno de los sectores con más incidencia en materia de emisiones en la ciudad. En este caso el indicador se centra en la flota del transporte público que presenta mayor espacio de maniobra por parte de los gobiernos departamentales. Lo mismo sucede con el caso del alumbrado público, centrado en el uso de energía eficiente.

### *Gobernanza y gestión*

Finalmente, esta cuarta dimensión aborda aspectos vinculados al proceso de toma de decisiones en la ciudad. Incluye temas como la capacidad de los gobiernos para adoptar y ejecutar una agenda autónoma de políticas públicas urbanas, así como a la existencia de modalidades que expandan su base ciudadana y de legitimidad. Esta dimensión incluye varios aspectos que asumen capacidad del gobierno departamental para llevar adelante políticas y otros que tienen que ver con la relación entre gobierno y ciudadano. Esta dimensión apunta a la calidad de vida para un ciudadano como resultado de vivir en una ciudad planificada, bien gestionada y participativa.

Entre las capacidades, se proponen indicadores que capturan de dos tipos. La primera es la capacidad financiera, que propone indicadores sobre el origen del financiamiento que marca la dependencia de otros niveles de gobierno, los niveles de recaudación per cápita y los ingresos en relación a los egresos. Estos indicadores pretenden aportar una noción de cuán genuinos son los ingresos, qué tan altos y cuán equilibrados se encuentran en relación al gasto, enfatizando en ingresos y egresos urbanos. Se asume entonces que una persona que vive en una ciudad cuyo gobierno departamental cuenta con capacidad financiera autónoma, mayor potencial para realizar acciones que impliquen una mejor calidad de vida que uno que viva en una ciudad idéntica, pero con un gobierno sin esta capacidad. Esto surge de la propia definición del sistema que hace énfasis en áreas de política donde los gobiernos departamentales puedan incidir. Por tanto, el ciudadano que viva en una ciudad con capacidad financiera probablemente goce de mayor estabilidad y seguridad respecto a la calidad de vida que las políticas gubernamentales puedan otorgarle. El segundo tipo de capacidad es la burocrática, que en este caso releva recursos humanos, tiempos de trámites, gobierno electrónico y ciudad inteligente así como existencia de instrumentos vigentes de planificación. Esta subdimensión releva indicadores que miden capacidades pero que constituyen, al mismo tiempo, elementos que impactan directamente en la calidad de vida del ciudadano. Por ejemplo, contar con gobierno electrónico implica mayor capacidad burocrática, pero al mismo tiempo facilita la realización de esos trámites.

La tercera subdimensión se centra directamente en la relación del ciudadano con las instancias gubernamentales. Definen qué tan factible es para ellos poder acceder e

interactuar con el gobierno departamental. Esta participación canalizaría preferencias en materia de políticas públicas y la dirección que debería tomar la ciudad – participación- y también comunicaciones referidas a situaciones particulares del ciudadano -reclamos.

## 5. Recomendaciones hacia un sistema de indicadores

Hasta aquí se ha reflexionado conceptualmente sobre la calidad de vida urbana. La pregunta central que ha guiado esta discusión refiere a en qué medida las ciudades ponen barreras o facilitan la mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos. Para verlo es necesario estudiar un conjunto de dimensiones que abarquen varias necesidades pero que al mismo tiempo queden sujetas a lógicas propias de ciudades intermedias de Uruguay y políticas públicas dentro del campo de incidencia de los gobiernos departamentales. En esta sección se pasa a un plano más operativo que implica definir cómo esta reflexión se traduce en un sistema de indicadores concretos. Es así que a continuación se presentan algunas definiciones, consideraciones y reflexiones generales que aplican al conjunto del sistema. En algunos casos se proponen definiciones y recomendaciones concretas y en otros se tratan temas generales y elementos que deberían ser al menos tenidos en cuenta –no necesariamente seguidos a rajatabla- al momento de constituir el sistema.

- *Pertinencia conceptual:* este sistema debería responder de forma pertinente al marco conceptual definido. Esto implica pertinencia social e integralidad esto es, que el conjunto de indicadores es la cantidad mínima que permite dar cuenta de la realidad relevante en términos de calidad de vida<sup>2</sup>. La pertinencia de los indicadores debería asimismo responder a una doble condición: la especificidad del universo de estudio (áreas de política de competencia departamental en ciudades intermedias) pero a la vez dar cuenta de la heterogeneidad dentro de dicha categoría. En particular, debería garantizar la comparabilidad entre unidades y para las mismas unidades en distintos momentos.
- *Incrementalismo y viabilidad:* dado el contexto específico de aplicación, es muy relevante no perder de vista la factibilidad de este sistema de indicadores. Tanto en términos de lograr medir efectivamente un set mínimo de indicadores como de darle continuidad a lo largo del tiempo en ese set mínimo como en posibles mejoras. En tal sentido, es aconsejable una lógica incremental en su construcción, en la que cada paso adelante debería estar asentado en la consolidación de los estadios anteriores. En términos prácticos, esta lógica incrementalista también apunta al diseño de un sistema que no caiga en la tentación de generar soportes tecnológicos, medidas o demandas de información excesivamente sofisticadas que luego no pueden ser abordadas desde la institucionalidad existente. No resulta deseable un primer set de

---

<sup>2</sup> Para un listado de criterios básicos para construcción de un sistema de indicadores ver CNDU (2018).

indicadores de alta complejidad pero que luego no se pueden actualizar o mejorar por falta de información disponible o capacidad técnica para su elaboración.

- *Transparencia y confiabilidad:* otro de los rasgos tradicionales con que debería contar un sistema de indicadores es el de la transparencia y confiabilidad. El conjunto de indicadores presentados aquí debería ser replicables para el conjunto de la población o especialistas vinculados a la temática. En tal sentido, es de especial relevancia contar con referencias claras acerca de las fuentes de información, forma de cálculo y definiciones básicas que pudieran alterar sus resultados. En pocas palabras debería ser muy precisa su definición operativa. Vale decir que la transparencia abre el camino para otro aspecto sustantivo y deseable que es la legitimidad de los usuarios –que exista consenso acerca de la utilidad y pertinencia postulada en el sistema. Contar con definiciones precisas y transparentes habilita la discusión y el intercambio con los actores locales involucrados en su producción y utilización. Se podría afirmar que este documento constituye un paso adelante en este sentido en tanto documenta el conjunto de procesos que llevan al dato concreto, partiendo desde el marco conceptual que determina su pertinencia hasta la forma de cálculo y fuentes a utilizar. Asociados a la noción de transparencia
- *Definición de universo y unidad de análisis:* en cuanto al universo de estudio, son varios los indicadores que harán referencia al área urbana de la localidad. Esto se utiliza para definir el denominador en varios indicadores de cobertura donde se calculan porcentajes de personas, hogares o viviendas en una situación particular (por ej. personas cubiertas por el área de influencia de espacios públicos). El punto relevante es que la definición de dicha área urbana podrá ser diversa. En este documento se asume que se trata de la definición adoptada por el Instituto Nacional de Estadística. Esta opción tiene la ventaja de compatibilizar de forma automática las áreas administrativas del INE con dicha definición, en tanto se pueden utilizar las agregaciones ya realizadas (p.e. cantidad de viviendas o personas en la localidad). Dicho esto, hay que tener en cuenta que esta es una de las posibles definiciones de los límites de la unidad “localidad” y –en la agregación de unidades- del universo de estudio de ciudades intermedias. También se podrían utilizar criterios de continuidad urbana definidos por los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en el país. Otra posible definición es la de los propios gobiernos subnacionales que en algunos casos cuentan con definiciones propias de la mancha urbana que en cierta medida marca los límites del área urbana de una localidad.

La elección de un criterio u otro de definición no modifica los aspectos conceptuales y de cálculo de los indicadores pero sí de su alcance. Naturalmente esto puede tener efectos en los resultados. A los efectos de este documento, los impactos más inmediatos tienen que ver con la factibilidad de cálculo y estandarización. Las alternativas aquí mencionadas implican cálculos adicionales para definir las zonas urbanas y luego recalcular los parámetros censales de acuerdo a dichas zonas. Esta operación debe contar con un grado mínimo de compatibilidad entre las áreas jurisdiccionales del INE y las definiciones desde fuentes alternativas. En otras palabras, si se utilizara los límites definidos por las manchas urbanas construidas a nivel subnacional, luego esos polígonos necesariamente deben traducirse a las áreas censales que entran dentro de ella para allí sí calcular cantidad de personas hogares y viviendas. Es por este motivo que en el sistema propuesto se asume la utilización de la definición del INE.

- *Frecuencia de actualización:* una periodicidad razonable para un sistema como el propuesto sería anual, que es la recomendada para el conjunto de indicadores, excepto que se indique lo contrario. En general en los casos que no se indique actualización anual se trata de actualización intercensal ya que la única fuente disponible serán los datos censales. Existen algunas excepciones en que los datos podrían ser recolectados anualmente y otros –generalmente los denominadores del indicador- son censales. En estos casos, cuando el fenómeno que se está midiendo pueda presentar modificaciones interanuales importantes, se opta por recomendar una frecuencia anual de cálculo, teniendo presente que la modificación del indicador provendrá exclusivamente del componente más dinámico. Ejemplo de ello podría ser un indicador de cobertura que puede ser impactado por un aumento en la población cubierta (p.e. un parque nuevo o la instalación de nuevos servicios de recolección) pero que en todos los casos será calculado sobre el total de población que es un dato censal.
- *Recolección de información proveniente de gobiernos departamentales:* como se verá en el listado de indicadores, una porción muy relevante de los indicadores se alimenta con información proveniente de los gobiernos departamentales. Dada la relevancia de este punto, es importante tener presente que la instrumentación de las solicitudes –que será permanente- requerirá de cierto nivel de institucionalidad y estandarización de procesos y herramientas que permita contar con esta información y garantice continuidad al sistema. En este sentido, un primer paso consiste en la construcción de una estructura institucional en base a representantes en gobiernos departamentales que actúen como nodos referentes para el relevamiento de la información. Idealmente, dicha asignación debería responder a alguna estructura ya existente como, por ejemplo, referentes de unidades de estadística de los gobiernos

subnacionales. La estructura institucional debería asimismo definir el proceso de comunicación que idealmente podría ser definido en instancias de trabajo conjunto con los referentes donde se pueda intercambiar sobre la potencial información a socializar y se recojan impresiones al tiempo que se consensuan los parámetros básicos de cálculo y reporte de la información. En este tipo de estructura, la estrategia más eficiente en cuanto a la practicidad del sistema (utilidad en base a costo razonable) es que se reporten datos primarios y el cálculo final se realice de forma centralizada. No obstante, es más que conveniente que los nodos descentralizados tengan claridad sobre el producto final y cómo se llega a él.

Una vez que se define esta estructura, se deben diseñar las herramientas concretas de recolección de información. Una vez más, el escenario ideal sería aprovechar plataformas ya existentes sobre las que se pueda cargar estas tareas. En dichas herramientas deberían incluirse instructivos precisos y claros que reflejen los consensos obtenidos en las reuniones de referentes. Por otra parte, la periodicidad no debería sobrecargar a los nodos departamentales por lo que una consulta anual es lo recomendable. Concretamente entonces, los indicadores no disponibles serían construidos a partir del envío anual de un formulario de relevamiento a ser completado por referentes departamentales con los que mantiene interacción técnica frecuente. Por supuesto que debería sacarse provecho de las opciones tecnológicas que permitan instructivos y guías más amigables e interactivas así como eventuales controles de consistencia simultáneos al ingreso de la información.

- *Elaboración de un índice sintético:* una vez que se cuenta con la medición de los distintos indicadores, surge la posibilidad de generar medidas que los sinteticen en una única métrica. Esta operación es posible en tanto las dimensiones forman parte de un cuerpo conceptual coherente. En otras palabras, cada uno de los indicadores, subdimensiones y dimensiones miden el mismo fenómeno. La utilización de un índice facilita sustantivamente la comparación entre ciudades y la construcción de un diagnóstico más claro de la situación. Sin embargo, hay que tener presente que esas medidas al tiempo que agregan síntesis le restan riqueza al diagnóstico. Asimismo, se debe ser cuidadoso en el proceso de ponderación de los indicadores y dimensiones para la construcción del índice. Esto es, qué peso va a tener cada componente en el valor final del indicador. Relacionado a esto último también es necesario definir escalas relativamente estandarizadas para establecer el valor de cada indicador. Por ejemplo, convertir a valores dentro de un rango entre 0 y 1<sup>3</sup>. Una estrategia –no excluyente– para combinar

---

<sup>3</sup> Para una completa reseña sobre posibles opciones de cálculo de índices sintéticos o compuestos ver Leva (2005).

los objetivos de sintetizar sin perder mayor riqueza de la información consiste en generar índices sintéticos para cada dimensión y que el índice “final” sea de carácter tipológico definido a partir de la combinación del estado de situación en cada una de las cuatro dimensiones. Vale destacar, que calcular índices sintéticos por dimensiones y a partir de ellos el índice sintético general es también una posible alternativa.

## 6. Listado de indicadores

A continuación, se presenta el listado de indicadores que conforman el sistema, agrupados en función de la dimensión a la que pertenecen. De forma complementaria a la información presentada en las tabas se adjunta una planilla de Excel (Sistema de indicadores.xlsx) en donde se puede encontrar más detalles en cuanto a aspectos metodológicos acerca del cálculo de los indicadores.

### Hábitat y Convivencia

Componente	Indicador			Descripción
	Código	Denominación	Otra dimensión a la que alcanza	
HC1 - Uso del suelo	HC101	Viviendas localizadas en suelo no servido o no apto para urbanización	-	Porcentaje de viviendas ocupadas localizadas en suelo no servido para urbanización calculado sobre el total de viviendas de la ciudad.
	HC102	Disponibilidad de suelo urbano servido no ocupado	-	Porcentaje de suelo urbano servido no ocupado para instalación de viviendas residenciales calculado sobre el total del suelo urbano dentro de los límites de la localidad
	HC103	Densidad poblacional	-	El indicador mide la cantidad de habitantes de la ciudad por kilómetro cuadrado de suelo urbano total de la localidad.
	HC104	Déficit cuantitativo de vivienda	-	El indicador mide la relación entre la cantidad de hogares y la cantidad de viviendas de la ciudad.
	HC105	Viviendas desocupadas	-	El indicador mide el porcentaje de viviendas desocupadas calculado sobre el total de viviendas de la ciudad



	HC106	Primacía del área central	-	El indicador mide el ratio entre la densidad poblacional en el área central de la ciudad y la densidad poblacional total de la ciudad
<b>HC - Convivencia y espacio público</b>	HC201	Presupuesto para la agenda cultural/deportiva	-	El indicador mide el porcentaje del presupuesto departamental destinado a las reparticiones encargadas directamente de organizar y/o gestionar eventos culturales y/o deportivas calculado sobre el presupuesto total.
	HC202	Disponibilidad de equipamiento básico de cultura	-	El indicador mide la disponibilidad de ítems de una "canasta" de equipamiento básico en cultura presente en una ciudad.
	HC203	Disponibilidad de equipamiento básico de deporte	-	El indicador mide la disponibilidad de ítems de una "canasta" de equipamiento básico en deporte presente en una ciudad.
	HC204	Cantidad de actividades culturales y deportivas anuales	-	El indicador mide la cantidad de días al año que la ciudad cuenta con actividades culturales y deportivas disponible para sus habitantes.
	HC205	Intensidad de uso de las instancias de conciliación	-	El indicador da cuenta de la intensidad de uso de los mecanismos institucionales de conciliación medido como cantidad de instancias mensuales
	HC206	Cobertura de wifi en espacios públicos	AC1	El indicador mide el porcentaje de espacios públicos con provisión de wifi gratuita gestionada por la autoridad subnacional.
	HC207	Alumbrado público	AC1	El indicador mide el total del luminario urbano en relación a la superficie de la ciudad.

	HC208	Cobertura poblacional de espacios públicos	AC2	El indicador mide el porcentaje de hogares que acceden a un espacio público en estado funcional y de mantenimiento adecuado (p.e. plaza, parque, paseo lineal) en un área de influencia –distancia aérea- de 400 metros.
	HC209	Superficie de espacios públicos y de esparcimiento por habitante	AC3, MR2	El indicador mide la superficie de espacios públicos en estado funcional y de mantenimiento adecuado (p.e. plaza, parque, paseo lineal) por habitante.

[Acceso a servicios y equipamiento](#)

Componente	Indicador			Descripción
	Código	Denominación	Otra dimensión a la que alcanza	
<b>AC1 - Servicios básicos urbanos</b>	AC101	Servicio de recolección de residuos	MR2	El indicador mide el porcentaje de hogares con servicio regular de recolección de residuos urbanos

	AC102	Capacidad del sistema de recolección de residuos	MR2	El indicador mide la relación entre la capacidad de recolección por semana del sistema medido como el total de toneladas de residuos mensuales recolectadas y la generación promedio semanal de toneladas (teóricas) de residuos urbanos.
	AC103	Cobertura del servicio de barométricas (capacidad teórica)	MR2	El indicador mide el porcentaje de hogares cubiertos de forma regular en relación al total de hogares que no cuentan con saneamiento.
	AC104	Cobertura de wifi en espacios públicos	HC2	El indicador mide el porcentaje de espacios públicos con provisión de wifi gratuita gestionada por la autoridad subnacional.
	AC105	Alumbrado público	HC2	El indicador mide el total del luminario urbano en relación a la superficie de la ciudad.
<b>AC2 - Accesibilidad, Movilidad y transporte</b>	AC201	Cobertura poblacional de espacios públicos	AC2	El indicador mide el porcentaje de hogares que acceden a un espacio público en estado funcional y de mantenimiento adecuado (p.e. plaza, parque, paseo lineal) en un área de influencia –distancia aérea- de 400 metros.
	AC202	Provisión de servicio de taxis	-	El indicador mide la cantidad de unidades de taxi por habitante.

	AC203	Cobertura de la red de transporte público	HC2	El indicador mide el porcentaje de la población que reside dentro de un área de cobertura territorial del sistema de transporte público (400 m de distancia aérea de una parada).
	AC204	Cobertura de la red de ciclovías	-	El indicador mide el porcentaje de población viviendo a 300 metros de una ciclovía (distancia aérea).
	AC205	Bicicletas públicas	-	El indicador da cuenta de la existencia o no de un sistema de bicicletas públicas
	AC206	Ancho promedio de las aceras	-	El indicador mide la cantidad de metros promedio para utilización peatonal de las aceras.
	AC207	Accesibilidad universal (dispositivos para personas con movilidad reducida)	-	El indicador mide el porcentaje de intersecciones con posibilidades de rebaje calculado sobre el total de intersecciones en el área urbana.
	AC208	Accesibilidad universal (semáforos con sonido para no videntes)	-	El indicador mide el porcentaje de semáforos de la ciudad que cuentan con dispositivo sonoro para personas no videntes
	AC209	Red vial peatonal	-	El indicador mide la cantidad de km de calles exclusivamente peatonal o de preferencia peatonal que existen en la ciudad, en relación viario total de la ciudad.

<b>AC3 - Vialidad, infraestructura y equipamiento</b>	AC301	Infraestructura vial pavimentada	-	El indicador mide el porcentaje de kilómetros de red vial urbana pavimentada en relación al total de la red vial de la ciudad
	AC302	Arbolado urbano	MR2	El indicador mide la presencia de árboles en las áreas en la ciudad, partiendo del supuesto que es un factor relevante que determina su bienestar
	AC303	Superficie de espacios públicos y de esparcimiento	MR2	El indicador mide la superficie de espacios públicos en estado funcional y de mantenimiento adecuado (p.e. plaza, parque, paseo lineal) por habitante.
	AC304	Estado de la infraestructura vial	-	El indicador mide el porcentaje de kilómetros de red vial urbana clasificada como de buen o muy buen estado.
	AC305	Dispositivo para canalizar la carga por fuera del transporte de carga	-	El indicador da la existencia de dispositivos para la canalización del transporte de cargas en vías específicas de la ciudad, aparcado y horarios de circulación.
	AC306	Muertes en accidentes de tránsito	-	El indicador mide el número de muertes por accidentes de tránsito cada 100 mil habitantes en las áreas urbanas de jurisdicción departamental.
	AC307	Lesionados en accidentes de tránsito	-	El indicador mide el número de lesionados por accidentes de tránsito cada 100 mil habitantes en las áreas urbanas de jurisdicción departamental.
	AC308	Incidencia de la accidentalidad en usuarios vulnerables	-	El indicador mide la prevalencia de actores vulnerables de la movilidad entre las víctimas de accidentes de tráfico.

Medioambiente y riesgos

Componente	Indicador			Descripción
	Código	Denominación	Otra dimensión a la que alcanza	
<b>MR1 - Riesgos de desastres</b>	MR101	Población en zonas con riesgo de desastres naturales	-	Porcentaje de personas viviendo en zonas con riesgo de inundación.
	MR102	Gestión y prevención de riesgos de desastres	-	Existencia de planes de reducción/mitigación de riesgos de desastres
<b>MR2 - Medioambiente y gestión ambiental</b>	MR201	Reciclaje de residuos	-	El indicador mide el porcentaje de toneladas de residuos urbanos que son reciclados.
	MR202	Servicio de recolección de residuos	AC1	El indicador mide el porcentaje de hogares con servicio regular de recolección de residuos urbanos
	MR203	Capacidad del sistema de recolección de residuos	AC1	El indicador mide la relación entre la capacidad de recolección por semana del sistema medido como el total de toneladas de residuos mensuales recolectadas y la generación promedio semanal de toneladas (teóricas) de residuos urbanos.
	MR204	Cobertura del servicio de barométricas (capacidad teórica)	AC1	El indicador mide el porcentaje de hogares cubiertos de forma regular en relación al total de hogares que no cuentan con saneamiento.

	MR205	Modalidades sostenibles de disposición final de residuos	-	Existencia de modalidades sostenibles de disposición final de los residuos domiciliarios.
	MR206	Planificación del reciclado de residuos	-	Existencia de un plan departamental de reciclaje de residuos urbanos en ejecución.
	MR207	Residuos reciclados	-	Porcentaje de residuos sólidos urbanos reciclados calculados sobre la cantidad de toneladas totales generadas.
	MR208	Superficie de espacios públicos y de esparcimiento	AC3	El indicador mide la superficie de espacios públicos en estado funcional y de mantenimiento adecuado (p.e. plaza, parque, paseo lineal) por habitante.
	MR209	Planificación de la gestión del medioambiente y la eficiencia	-	Existencia de un plan y herramientas para la mitigación de emisiones contaminantes y la mejora en la eficiencia energética urbana.
	MR210	Flota eficiente y baja en emisiones	-	Porcentaje de unidades de transporte público (ómnibus o taxis) eléctrico o híbrido sobre la flota total.
	MR211	Alumbrado público eficiente	-	Porcentaje de spots lumínicos con tecnología LED.
	MR212	Arbolado urbano	AC3	El indicador mide la presencia de árboles en las áreas en la ciudad, partiendo del supuesto que es un factor relevante que determina su bienestar

Componente	Indicador			Descripción
	Código	Denominación	Otra dimensión a la que alcanza	
<b>GG1 - Capacidad fiscal</b>	GG101	Dependencia financiera departamental	-	El indicador mide la relación entre ingresos genuinos departamentales y transferencias (en ratios genuinos/transferencias).
	GG102	Recaudación urbana per cápita	-	El indicador mide el total de ingresos urbanos (contribución inmobiliaria urbana y otros tributos relacionados) en relación a los habitantes de la ciudad
	GG103	Financiamiento urbano	-	El indicador mide la relación entre los recursos económicos obtenidos mediante recaudación de tributos de origen urbano (e.g. contribución inmobiliaria urbana, patente de rodados) y los recursos económicos totales.
<b>GG2 - Capacidad burocrática</b>	GG201	Recursos humanos en áreas técnicas	-	El indicador mide la relación entre el total de funcionarios en escalafones técnico/profesionales y el total de la plantilla de funcionarios departamentales.
	GG202	Agilidad burocrática	-	El indicador mide el tiempo promedio de ejecución de un conjunto de trámites/expedientes cotidianos hasta su finalización



	GG203	Gobierno electrónico (consulta de trámites y expedientes)	-	El indicador da cuenta de la existencia o no de una página web de la intendencia donde consultar por trámites departamentales.
	GG204	Gobierno electrónico (trámites en línea)	-	El indicador mide la cantidad de trámites cotidianos que pueden iniciarse o ejecutarse parcial o totalmente en línea.
	GG205	Ciudad inteligente	-	El indicador mide la cantidad de un conjunto de un conjunto de dispositivos urbanos inteligentes.
	GG206	Ordenamiento territorial	-	El indicador da cuenta de la existencia o no de una ordenanza departamental vigente y en ejecución en materia de ordenamiento territorial.
<b>GG3 - Participación ciudadana</b>	GG301	Mecanismos de participación ciudadana	-	El indicador da cuenta de la existencia o no de mecanismos de participación ciudadana.
	GG302	Mecanismos de atención ciudadana	-	El indicador da cuenta de la existencia o no de mecanismos de atención ciudadana.
	GG303	Intensidad de uso de canales disponibles para presentación de planteos al gobierno subnacional	-	El indicador mide la cantidad de un conjunto de acciones en forma de planteos que son realizados por la ciudadanía mediante los canales formales de recepción.



## 7. Referencias y recursos

Alcaldía de Medellín (2009) Indicadores urbanos para América Latina y el Caribe. Una propuesta para evaluación de políticas públicas. Medellín.

BID. 2011. Sostenibilidad urbana en América Latina. Washington: BID

BID (2016) Guía metodológica del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles: tercera edición / Banco Interamericano de Desarrollo.

CAF. 2017. Reporte Economía y Desarrollo 2017. Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina.

CNDU (2018) Sistema de indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, PNUD.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Chile. Disponible on-line en <https://cndu.gob.cl/>

Indicadores urbanos Centro de Desarrollo Urbano Sustentable de Chile (CEDEUS). Disponible on-line en <http://indicadores.cedeus.cl/>

Leva, German (2005) Indicadores de calidad de vida urbana. Teoría y metodología. Universidad Nacional de Quilmes

Naciones Unidas (2017) Nueva Agenda Urbana. Quito: Secretaría de Habitat III.

Naciones Unidas (2015) Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Observatorio Urbano Global. ONU Hábitat. Disponible on-line en <http://es.unhabitat.org/tag/guo/>

Observatorio Metropolitano. Área Metropolitana de San Salvador. Disponible on-line en <http://observatoriometropolitano.org.sv/observatorio/>

Observatorio Urbano. Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. Disponible on-line en [http://observatoriourbano.minvu.cl/indurb/wp\\_ciudades.asp](http://observatoriourbano.minvu.cl/indurb/wp_ciudades.asp)

ONU HABITAT (2015) Los objetivos de desarrollo sostenible y la iniciativa de ciudades prósperas

ONU HABITAT. 2013. "Estado de Las Ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a Una Nueva Transición Urbana".

ONU HABITAT. 2013. "Estado mundial de las Ciudades 2012-2013". Disponible on-line en [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&Itemid=538](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&Itemid=538)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016) Estrategia de urbanización sostenible. Apoyo del PNUD a las ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes en los países en desarrollo.

Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (2010) Sistema municipal de indicadores de sostenibilidad. Madrid: IV Reunión del Grupo de trabajo de indicadores de sostenibilidad de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible.

RODRIGUEZ, José Raúl. 2012. "Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales". Montevideo: Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, noviembre de 2012.

Rueda (1999) Modelos e Indicadores para ciudades más sostenibles. Taller sobre Indicadores de Huella y Calidad Ambiental Urbana. Catalunya: Fundació Fòrum Ambiental

Science for Environment Policy (2015) Indicators for sustainable cities. In-depth Report 12. Produced for the European Commission DG Environment by the Science Communication Unit, UWE, Bristol.