

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES HABITACIONALES: PRINCIPIOS Y CRITERIOS DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS

María Laura Canestraro

FACULTAD DE HUMANIDADES - [UNMDP] UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

mlcanestraro@gmail.com

María Laura Zulaica

[IHA] INSTITUTO DE HABITAT Y MEDIO AMBIENTE - FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y DISEÑO -

[UNMDP] UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

María Soledad Arenaza

Resumen

La *Nueva Agenda Urbana* consensuada en la reunión de Habitat III de la Organización de las Naciones Unidas (Quito, 2016) destaca la necesidad de definir lineamientos de políticas públicas para las ciudades durante los próximos veinte años. Uno de los componentes centrales de esta agenda, se vincula con la problemática del acceso al suelo -plasmada también en la *Campaña Global Suelo Seguro* impulsada por Hábitat para la Humanidad-, y la ejecución de un plan de acción a cargo del *Grupo Urbano de Instrumentos de Suelo de América Latina y el Caribe de la Red Global de Instrumentos de Suelo* de ONU-HABITAT.

En este marco, una de las mayores preocupaciones radica en la medición adecuada de diversos procesos urbanos que tienen como eje vertebrador al suelo, cobrando protagonismo la utilización del *Índice de la Prosperidad Urbana* creado en 2012, mediante el cual se incorporan una serie de indicadores ligados al desarrollo urbano sostenible. Sin embargo, y tal como ha sido puesto de manifiesto en un trabajo anterior (Canestraro, Zulaica y Arenaza; 2017), el *Índice de la Prosperidad Urbana* no sólo no incorpora al componente del suelo – cuyos efectos pusimos en evidencia -sino que prescinde de otras dimensiones centrales. Entre ellas, la posibilidad de analizar procesos añadiendo criterios cualitativos que, desde un enfoque de derechos, complejicen el diagnóstico y la intervención en una problemática constitutiva de las ciudades de nuestra región.

En tal sentido, el propósito de esta ponencia es avanzar sobre la propuesta de construcción de indicadores habitacionales definiendo principios y criterios que debieran incorporarse, considerando su utilidad para monitorear el cumplimiento de políticas públicas sectoriales.

Palabras clave: indicadores habitacionales – suelo – enfoque de derechos - políticas públicas

INDICADORES: ¿QUÉ SON, PARA QUÉ SIRVEN?

La importancia de contar con indicadores de desempeño cobra cada vez mayor centralidad a nivel global, a los efectos de poder medir el grado de avance en materia de compromisos y objetivos asumidos por los Estados en los diversos ámbitos que reúnen a la comunidad internacional. Algunos objetivos, como los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) trazados por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el período 2016-2030, constituyen los desafíos más apremiantes de nuestro tiempo (Wood *et al.*, 2018) y comprender sus interacciones puede ayudar a priorizar las opciones de políticas efectivas y eficientes; de ahí, la importancia de medir los objetivos de progreso hacia el desarrollo sostenible (Reyers *et al.*, 2017).

A la par de esto, el uso de indicadores también ha cobrado protagonismo en el ámbito de los Estados Nacionales y de los gobiernos locales. En términos conceptuales, los indicadores pueden ayudar a entender y estructurar la definición de políticas públicas y la interpretación de tendencias para encontrar soluciones a los problemas, al mismo tiempo en que pueden brindar información relevante acerca de los resultados alcanzados por la implementación de dichas políticas. La evaluación del desempeño de la gestión pública está en el centro de quienes toman las decisiones en los distintos niveles de gestión (nacional, regional y local). Según Bonnefoy and Armijo (2005), los indicadores de desempeño proveen información sobre áreas fundamentales de acción de los agentes públicos tales como eficiencia, eficacia, calidad y economía de los recursos. Un uso novedoso de indicadores se presenta en el monitoreo del cumplimiento de sentencias judiciales que abordan problemáticas estructurales con un alcance colectivo, como es el caso en Argentina de la sentencia en el caso “Mendoza”, en la que se obliga a distintas jurisdicciones y niveles del Estado, a recomponer ambientalmente la Cuenca Matanza Riachuelo y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, mediante la implementación de un plan de saneamiento ambiental¹.

Por último, la información que proveen los indicadores resulta clave no sólo para quienes toman decisiones, sino también para el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, -en especial organismos de derechos humanos, organizaciones de mujeres y diversas organizaciones especializadas en la promoción y protección de derechos- que demandan metodologías para poder efectivizar el control ciudadano del accionar de los Estados (Pautassi: 2013, 2016).

Desde el punto de vista operativo, un indicador es una variable que describe características del estado de un sistema a través de datos observados o estimados. Por su parte, un índice es una agregación cuantitativa de muchos indicadores que proporciona una visión simplificada, coherente y multidimensional de un sistema (Mayer, 2008).

¹Hasta el momento se ha puesto en funcionamiento el monitoreo de desempeño de políticas en seguridad social, salud, educación, etc. (Pautassi; 2016) pero no existen antecedentes para el caso de las políticas habitacionales. Sí encontramos como experiencia sumamente relevante la de la Autoridad de la Cuenca Matanza – Riachuelo (ACUMAR), originada en 2004 a partir de una demanda presentada por vecinos de Villa Inflamable y trabajadores de la salud del Municipio de Avellaneda (Buenos Aires, Argentina) que puso en escena el carácter colectivo del derecho al ambiente sano, entendido como derecho humano intergeneracional, repartido en la comunidad, que con su violación afecta a la sociedad en su conjunto, no sólo a los directamente involucrados; es decir, produce un “daño ambiental” (Merlinsky; 2013). En ese marco, y atendiendo a la consideración del medio ambiente como un bien jurídico que debe ser tutelado - tal como se estipula en la Ley General del Ambiente (25675/2002) - la sentencia del Caso Mendoza presentó resoluciones sin precedentes. Como señala Merlinsky (2013), entre las más relevantes se destaca la atención inmediata de la población afectada y la indemnización por daños y perjuicios individuales, la creación de un Fondo de Asistencia y Remediación Ambiental y la reanudación y ejecución del Plan de Gestión y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. En relación a la temática que aquí nos preocupa resulta sumamente relevante el hecho de que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de julio de 2008, incluye disposiciones en ocho materias - información pública, saneamiento de basurales, limpieza de los márgenes del río, plan sanitario de emergencia, entre otros - y, además de indicar prioritariamente las acciones, establece plazos de cumplimiento plasmadas en diversas disposiciones. Justamente para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos, en el fallo se insta a la ACUMAR a adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición disponibles e informar al Juzgado Federal de ejecución (Merlinsky; 2013). En definitiva, resulta sumamente relevante el desarrollo de indicadores específicos para medir el objetivo propuesto, que tiene una implementación concreta, vinculada a enfoque de derechos humanos, a lo que se suma la legitimidad que le otorga la sentencia.

En cuanto a la selección de los indicadores relevantes para el monitoreo de las políticas públicas, ésta puede obedecer a distintos enfoques y marcos conceptuales, como son los enfoques del ámbito del desarrollo y del de los derechos. En el primer caso se buscará medir el desarrollo económico, y en el segundo, la realización de derechos en un Estado (Pautassi, 2016; Abramovich, 2006). Desde ya que la selección de los indicadores puede perseguir la convergencia de varios enfoques en el monitoreo de la política, lo que enriquecerá las retroalimentaciones necesarias para lograr los objetivos previstos (Shen *et al.*, 2011). Tal es así que, el denominado "enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo" considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local o internacional (Abramovich, 2006).

EL ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA

Desde la primera edición celebrada en Vancouver en 1976, las conferencias "Hábitat" se realizan cada 20 años con el objetivo de promover el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un contexto mundial de urbanización progresiva.

En 1996, en Hábitat II (Estambul) se acordaron siete Compromisos y un Plan de Acción Mundial, estipulando una serie de estrategias tendientes a lograrlos. Ellos referían a 1. Vivienda adecuada para todos; 2. Asentamientos humanos sostenibles; 3. Habilitación de facultades y participación de actores clave públicos, privados y comunitarios; 4. Equidad de género; 5. Financiamiento de la vivienda y los asentamientos humanos; 6. Cooperación Internacional y 7. Evaluación de los progresos. Con esa misma perspectiva, en el año 2000 las Naciones Unidas adoptaron los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio para el período 2000-2015 (Karol, 2016).

Ya en el programa de Hábitat II se planteó como una de las prioridades centrales, la necesidad de garantizar el acceso a la tierra considerando que *"todos los gobiernos deben mostrar su determinación de promover una oferta de terrenos adecuada en el contexto de las políticas de uso sostenible de la tierra"*, siendo la falta de políticas de ordenamiento territorial en zonas rurales y urbanas una de las principales causas de desigualdad y pobreza².

Con este antecedente, en la reunión de Hábitat III realizada en Quito en 2016, se aprobó una Nueva Agenda Urbana entre cuyos componentes centrales se destacan la "Campaña Global Suelo Seguro", impulsada por Hábitat para la Humanidad, y la ejecución de un plan de acción del Grupo Urbano de Instrumentos de Suelo de América Latina y el Caribe, perteneciente a la Red Global de Instrumentos de Suelo de ONU-HABITAT. Y para redondear, en 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el período 2016-2030, apuntando el 11 a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Actualmente, los distintos países cuentan con metodologías propias de medición de la situación actual de las ciudades desde una perspectiva multidimensional. Esto permite identificar oportunidades y áreas potenciales de intervención para que las ciudades transiten por un sendero de prosperidad (ONU-Hábitat, 2016a), concepto que es definido como un estado de satisfacción socioeconómica unido a la realización de otras condiciones no materiales, que en conjunto brindan seguridad integral a las sociedades y a los individuos, en el presente, mediano y largo plazo (ONU-Hábitat, 2012).

En este contexto, una de las mayores preocupaciones radica en la posibilidad de medir adecuadamente diversos procesos urbanos que tienen como eje vertebrador al suelo. Con ese horizonte, tomó impulso la utilización del Índice de la Prosperidad Urbana (CPI, por sus siglas en inglés³) creado en

2 Extraído del Programa de Hábitat II.

3 City Prosperity Index.

2012, por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas, para medir el progreso actual y futuro de las ciudades.

Esta metodología, enmarcada en la Iniciativa de Ciudades Prósperas, se aplica actualmente en más de 300 ciudades en el mundo y busca resolver las formas ineficientes, insostenibles y disfuncionales con que fueron planificadas muchas ciudades del siglo pasado, orientando cambios transformadores en ellas a través de un marco práctico para la formulación, implementación y seguimiento de un Plan de Acción que integre las políticas públicas y las acciones encaminadas a incrementar sus niveles de prosperidad (ONU-Hábitat, 2016a; 2016b).

Según lo planteado en los documentos, se trata de un enfoque holístico e integrado, esencial para la promoción del bienestar colectivo y satisfacción de todos. En esta línea, a través de un marco metodológico y conceptual específico, la iniciativa ofrece a los gobiernos una herramienta (el CPI) que, a través de información confiable, permitirá diseñar intervenciones públicas de impacto en seis dimensiones de prosperidad: 1) productividad; 2) infraestructura de desarrollo; 3) calidad de vida; 4) equidad e inclusión social; 5) sostenibilidad ambiental; y 6) gobernanza y legislación urbana. Cada una de las dimensiones mencionadas, incluye subdimensiones y dentro de éstas se incorporan indicadores específicos medibles y comparables.

Atendiendo la importancia creciente del acceso al suelo en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (Principalmente el 11), la Nueva Agenda Urbana, y en las políticas de vivienda implementadas a nivel nacional en Argentina a partir de 2004, en un trabajo anterior (Canestraro, Zulaica y Arenaza, 2017) planteamos algunas reflexiones críticas sobre el Índice de Prosperidad Urbana, tanto en relación a la construcción del mismo como a la necesidad de incorporar otras dimensiones en la medición, a partir de la observación de su comportamiento en un área urbana de la ciudad de Mar del Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina).

En el texto que sigue a continuación, nos proponemos avanzar sobre esas consideraciones preliminares incorporando otras dimensiones relevantes para la construcción de indicadores habitacionales, definiendo principios y criterios para su diseño y utilización en base a la convergencia de enfoques.

LA OMISIÓN DEL SUELO EN EL ANÁLISIS DE LA INFRAESTRUCTURA DE VIVIENDA

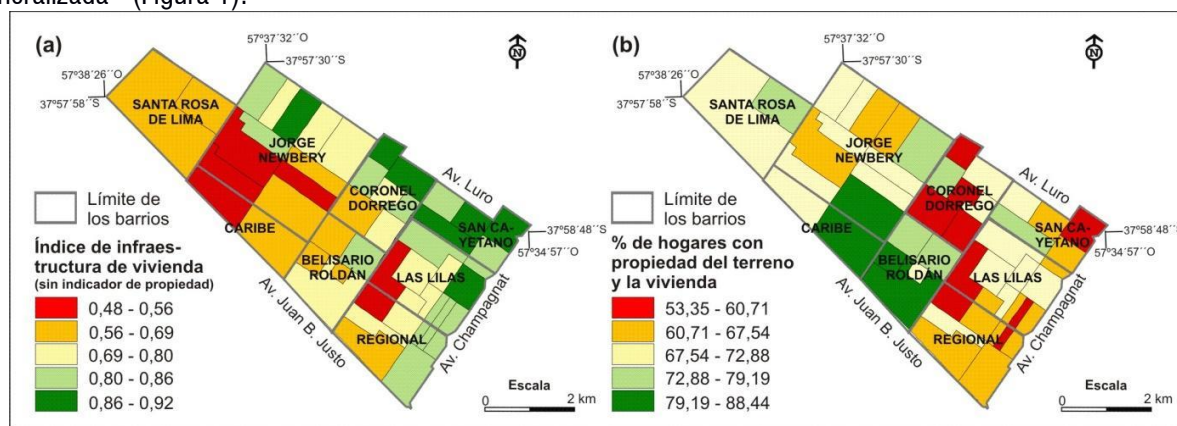
En línea con las metodologías de medición de la situación actual de las ciudades desde una perspectiva multidimensional, se encuentran los índices sintéticos o indicadores compuestos, que contienen información agregada sobre determinados fenómenos y procesos sociales.

Según Schuschny y Soto (2009), un indicador compuesto es una representación simplificada que busca resumir un concepto multidimensional en un índice simple (unidimensional) con base en un modelo conceptual subyacente. En función de ello, los índices permiten monitorear los progresos realizados con base en metas definidas previamente, con lo que se convierten en instrumentos indispensables para la toma de decisiones (Spangenberg y Bonniot, 1998). Además, permiten definir umbrales (Srebotnjak *et al.*, 2010), es decir, puntos de inflexión relevantes en la implementación de políticas establecidas (Donatiello, 2004) y adquieren un valor comparativo.

Tal como ha sido señalado en el apartado previo, el Índice de la Prosperidad integra este concepto a partir de la evaluación de seis dimensiones, siendo una de ellas la Infraestructura de Desarrollo. A su vez, cada dimensión incluye subdimensiones, identificándose a la infraestructura de vivienda como una de las subdimensiones de la infraestructura de desarrollo, y en la cual se engloban cuatro indicadores: vivienda durable, acceso a agua mejorada, espacio habitable suficiente y densidad poblacional. Dicho esto, la primera observación a realizar sobre esta subdimensión, es que el subíndice referido a la infraestructura de vivienda no incorpora el componente suelo como variable central en el abordaje de la prosperidad. En una marcada contradicción con la relevancia dada al suelo en los ODS y la agenda de ONU- Hábitat, este componente ha sido omitido en el análisis de los instrumentos de medición propuestos por las mismas

agencias y organismos que impulsan dichas agendas, como mencionamos en un trabajo reciente (Canestraro, Zulaica y Arenaza, 2017).

Metodológicamente, Dizdaroglu (2015) destaca que un marco de indicadores válidos debe cumplir con los siguientes criterios básicos: 1) relevancia y utilidad; 2) solidez analítica y; 3) mensurabilidad. Teniendo esto en consideración, al analizar la validez del subíndice referido a la infraestructura de vivienda tomando los últimos datos oficiales existentes en nuestro país (INDEC, 2010), se perciben controversias al contrastarlos con la variable relativa al régimen de tenencia del suelo y la vivienda, que manifiesta una distribución distinta. El indicador “porcentaje de hogares con propiedad de la vivienda y del terreno”⁴ es un aspecto relevante en términos del acceso a las infraestructuras de la vivienda. A fin de tener evidencia empírica sobre esto, analizamos qué sucedía al incorporarse este indicador en función de los datos disponibles para de un sector del ejido urbano de la ciudad de Mar del Plata – Distrito 5.1. Oeste Interno – que, a partir del relevamiento de esta condición, nos permite realizar inferencias respecto de una incidencia más generalizada⁵ (Figura 1).



Fuente: Canestraro, Zulaica y Arenaza (2017).

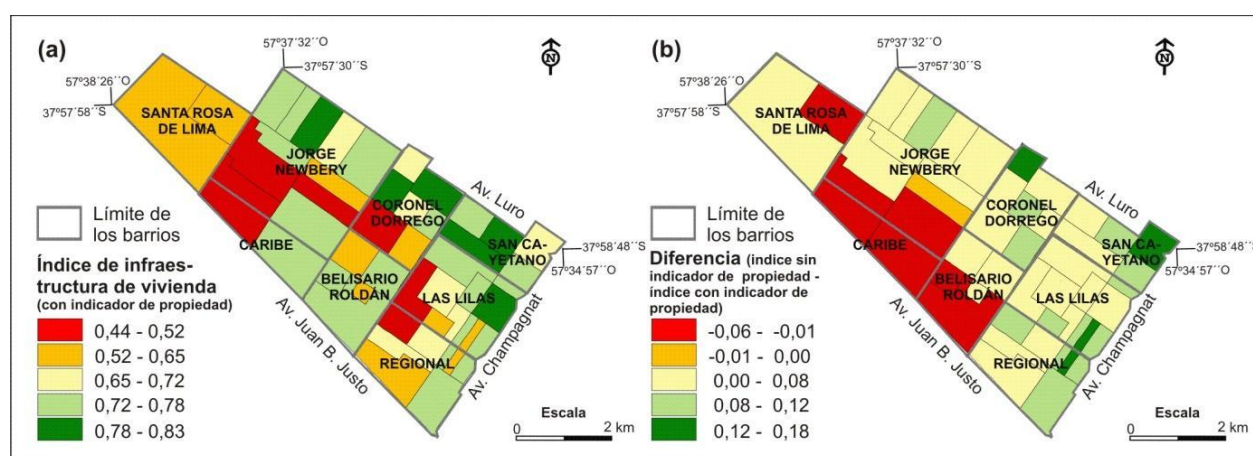
Figura 1. Distrito 5.1 Oeste Interno: índice construido a partir de la integración de los indicadores de la subdimensión infraestructura de vivienda (a) e indicador referido a la propiedad del terreno y la vivienda (b).

4En este trabajo tomamos una de las categorías del régimen de tenencia disponibles en el censo, no así las restantes (Propietario sólo de la vivienda, Inquilino, Ocupante por préstamo o cesión, Ocupante por trabajo o relación de dependencia y Otra situación). Vale aclarar que, en el caso de nuestro derecho, el Estado garantiza la protección de la seguridad en dos condiciones, legalmente instituidas: ser propietario y ser inquilino.

5En primer lugar, se analizó la metodología de ONU-Hábitat (2012) en la Iniciativa de Ciudades Prósperas, aplicada a diferentes casos a nivel mundial, pero con fuerte presencia en México (ONU-Hábitat, 2016a) y Ecuador (ONU-Hábitat, 2016b). Luego, se identificaron las dimensiones, subdimensiones e indicadores aportados por la metodología. En este caso, para su aplicación al área de estudio en función de los objetivos del trabajo, se consideró solo la subdimensión infraestructura de vivienda, contemplada dentro de la dimensión infraestructura de desarrollo. Los indicadores correspondientes a dicha subdimensión, se ajustaron en función de la información disponible y factible de procesar a nivel de radios censales (INDEC, 2010). En este procedimiento, se parte de un estudio previo realizado en el área (Canestraro *et al.*, 2017). Una vez procesada la base de datos, se analizó el comportamiento espacial de los indicadores mediante el uso de un Sistema de Información Geográfica (gvSIG versión 1.11). A fin de poder establecer comparaciones, los valores de los indicadores se estandarizaron para transformarlos en unidades adimensionales, mediante la técnica de Puntaje Omega (Buzai, 2003). Una vez calculados los valores estandarizados de los indicadores, se elaboró un índice sintético conformado por el promedio de los mismos. Posteriormente, se incorporó al análisis un indicador referido a la propiedad del terreno y la vivienda en el área de estudio y se calculó el índice sintético añadiendo este indicador para establecer comparaciones, en vistas a observar la incidencia del componente suelo, que es omitido por el Índice de Prosperidad Urbana, en este tipo de mediciones. Los valores estandarizados de cada uno de los indicadores considerados en la metodología, se correlacionaron con aquellos correspondientes a la propiedad del terreno y de la vivienda, con la finalidad de verificar correspondencias mediante el coeficiente de correlación lineal (*r* de Pearson). Se elaboraron mapas y gráficos que permiten representar la incidencia del indicador referido a la propiedad del terreno y la vivienda en la subdimensión infraestructura de vivienda, en el marco de la metodología de ciudades prósperas. Las categorías empleadas en los mapas se definieron mediante la clasificación por cortes naturales. Este método identifica los puntos de ruptura entre las clases utilizando una fórmula estadística (optimización de Jenk), que minimiza la suma de la varianza dentro de cada una de las clases.

Al sumar el indicador “propiedad de la vivienda y del terreno” al índice estandarizado de infraestructura de vivienda, se incorpora en situación crítica un sector importante de la zona. Asimismo, las diferencias en el cálculo del índice considerando sin tener en cuenta esta variable e incorporándola, muestra las diferencias en su distribución. Mientras que la mayor parte revela mejoras, existen extensos sectores en los que las situaciones críticas se profundizan (Figura 2). De lo anterior se desprende que el comportamiento de los indicadores exhibe situaciones distintas si se introdujera la propiedad de la vivienda y del terreno a la subdimensión de la infraestructura de vivienda⁶.

Es posible sostener que el acceso al suelo debería ser considerado como un factor decisivo en la integración a la ciudad (Durand-Lasserve, 1997), en consonancia con un enfoque holístico e integrado, esencial para la promoción del bienestar colectivo y satisfacción de todos, -tal como se expresa en diversos documentos del organismo-, y a partir del cual, como se verá más adelante, se articulan otros derechos ciudadanos. No obstante, es aquí donde las controversias se hacen evidentes, ya que la metodología citada, así como otras aplicadas a las ciudades latinoamericanas -como la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (BID, 2014)-, no incorporan el acceso al suelo urbano como un indicador relevante de la prosperidad ni de la sustentabilidad urbana.



Fuente: Canestraro, Zulaica y Arenaza (2017).

Figura 2. Distrito 5.1 Oeste Interno: índice construido a partir de la integración de los indicadores de la subdimensión infraestructura de vivienda incorporando el indicador referido a propiedad (a) y diferencia en los índices calculados (b).

De hecho, incluso los escasos estudios existentes sobre indicadores del suelo, refieren mayoritariamente a sus usos en el ámbito rural. Respecto del suelo urbano, existen indicadores relativos al funcionamiento y monitoreo del mercado (Trivelli, 2007), pero no relevan su incidencia en términos del acceso e integración a la ciudad, dimensión que además debiera tomar en cuenta aquellas prácticas que quedan por fuera de la lógica mercantil (Abramo, 2003).

LIMITACIONES EN LA SELECCIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES QUE CONFORMAN EL CPI

⁶ De hecho, al correlacionar el indicador propiedad del terreno y la vivienda con los restantes, se observan valores bajos y próximos a cero del coeficiente de correlación lineal (r de Pearson), lo cual, pone en evidencia una distribución aleatoria. Esto significa que la distribución de este indicador no presenta semejanzas con los restantes. Asimismo, cuando se obtiene el promedio estandarizado de los cuatro indicadores contenidos en el modelo y el correspondiente a la propiedad del terreno y la vivienda, se presenta el valor más bajo en este último.

Consideramos importante resaltar algunas limitaciones que se encuentran implícitas en la selección y construcción de indicadores -en este caso habitacionales-, que aporten al análisis de la prosperidad urbana.

Entre ellas se pueden mencionar, aquellas que se vinculan con la indefinición del objetivo a medir como consecuencia de la indefinición operativa de la prosperidad urbana. Si bien las dimensiones que engloba el concepto de prosperidad urbana contribuyen a dar una respuesta a esta limitación, no es menos cierto que los objetivos de prosperidad pueden variar según los distintos contextos sociales y escalas territoriales. En relación a la escala territorial, es importante señalar que la elección de las unidades de análisis puede estar sesgada a los objetivos de quien las selecciona o construye, incidiendo en los resultados finales. En el estudio de caso que dio basamento a este trabajo, se utilizaron para la subdimensión infraestructura de vivienda los radios censales que son las unidades mínimas de las que se puede obtener información significativa, pero no siempre los indicadores son fácilmente adaptables a esa escala territorial y en ocasiones no alcanzan a capturar las diferencias que existen al interior del espacio analizado.

Otro tema importante que surge del uso de indicadores es el enfoque multiescalar. Generalmente, los indicadores suelen diseñarse en una escala determinada, y ello hace que su aplicación no tenga la suficiente correspondencia con la escala seleccionada para el conjunto de indicadores. Respecto de las escalas, Mori y Christodoulou (2012) sostienen que la falta de perspectiva multiescalar en la definición de indicadores puede dar lugar a inexactitudes, incidiendo en la formulación de políticas y acciones concretas. El CPI está pensado a una escala urbana y presenta limitaciones en sus aplicaciones en la escala intraurbana, en especial porque no capta las diferenciaciones al interior de la ciudad. En este sentido, los valores promedio no siempre representan la realidad del conjunto y pueden subestimar situaciones críticas.

Asimismo, otro problema común a la definición de indicadores es la ausencia o carencia de datos. No siempre es posible la recopilación de datos comparables temporal y espacialmente. Estos obstáculos se presentan, por ejemplo, cuando existen cambios en la metodología utilizada para la medición de datos a lo largo del tiempo. Además, en general, los datos se encuentran dispersos y esto dificulta el proceso de análisis y de síntesis.

Como otra limitación importante se plantea la dificultad en la coordinación entre instituciones (King, 2016) para generar y utilizar datos compatibles sumando esfuerzos en su recolección y análisis. Al respecto no debe perderse de vista el hecho de que las políticas urbanas han sido diseñadas e implementadas, tradicionalmente, por una multiplicidad de organismos estatales que intervienen en el desarrollo de los procesos de urbanización de manera sectorial; de ahí, que existe una alta dispersión de datos en este campo, agravada por el deslinde y la superposición de competencias territoriales que caracterizan a la organización de un sistema federal, como es el caso de Argentina.

Por último, a todo lo anterior se suman las dificultades para lograr la validación de los indicadores desde un enfoque participativo, lo cual limita las posibilidades reales de implementación en políticas concretas. Esto no es una cuestión menor, ya que comprender la utilidad real y potencial de los sistemas de indicadores dentro de procesos de gobernanza multiactorales permite consensuar y construir respuestas conjuntas (Holden, 2013) para encontrar soluciones a problemas que amenazan la prosperidad de las ciudades. En consecuencia, es importante sumar estrategias participativas además del enfoque técnico-científico, a fin de incorporar las aspiraciones de los actores en un contexto determinado.

LA AUSENCIA DE UN ENFOQUE DE DERECHOS EN EL CPI

Las agencias de cooperación internacional y las agencias de Naciones Unidas han remarcado en los últimos años, la importancia de promover un dialogo creciente entre los enfoques de desarrollo y de derechos humanos. Desde esta preocupación, no es extraño que el CPI se anuncie como un índice que, desde un enfoque holístico, “se basa en los principios fundamentales de los derechos humanos”.

Como ha sido señalado previamente, el concepto de prosperidad acuñado por ONU- Hábitat, y aplicado a la noción de un desarrollo urbano sustentable por el CPI, refiere a un estado de satisfacción socioeconómica unido a la realización de otras condiciones no materiales, que en conjunto brindan seguridad integral a las sociedades y a los individuos, en el presente, mediano y largo plazo (ONU-Hábitat, 2012). Desde un diálogo entre enfoques, sería posible trazar un paralelismo entre este concepto de prosperidad, propio del campo del desarrollo, con el derecho a un “nivel de vida adecuado”, proveniente del campo de los derechos humanos, y aplicado especialmente a los derechos económicos, sociales y culturales desde el reconocimiento de su interdependencia. Al reconocer el derecho a un nivel de vida adecuado, el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (de aquí en adelante, PIDESC), engloban a la “alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”⁷.

Consolidado el capitalismo global, acompañado del crecimiento exponencial de las ciudades, la iniciativa por la prosperidad urbana busca promover cambios en las ciudades con escasez de infraestructura y vivienda adecuadas, problemas de contaminación e inseguridad, altos niveles de desigualdad y desempleo. En síntesis, intenta revertir las consecuencias de ciudades sin planificación, con predominancia del mercado en el desarrollo del territorio, instituciones frágiles y ausencia de marcos legales. Para esto, la iniciativa por la prosperidad urbana proporciona un marco metodológico y conceptual para la producción de información relevante que oriente las políticas y estrategias de desarrollo urbano sustentables. Desde el enfoque de los derechos humanos, a nivel internacional, el PIDESC consagró el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada, y más tarde, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) –en calidad de intérprete de las obligaciones asumidas por los Estados a partir de la adopción de este instrumento-, precisó su contenido en la Observación General Nro. 4 sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada⁸. Tanto los principios generales como el contenido de los derechos regulados en estos instrumentos constituyen un marco conceptual y metodológico para la formulación de las políticas que llevan adelante los Estados con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos que consagran⁹, así como, para la elaboración de los informes de seguimiento de las obligaciones del Pacto que los Estados deben realizar¹⁰.

Considerando la integralidad del enfoque adoptado en la Iniciativa por la Prosperidad Urbana en relación a las problemáticas urbanas que busca transformar, cabe resaltar que el derecho a la vivienda consagrado en el PIDESC “*no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo*

7El artículo 25 inc. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por causas ajenas a su voluntad”. Por su parte, el artículo 11 inc. 1 del PIDESC establece que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

8Observación General N° 4 “*El Derecho A Una Vivienda Adecuada (Párrafo 1 Del Artículo 11 Del Pacto)*”, adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, Sexto Período De Sesiones (1991) (E/1992/23).

9En el caso de Argentina, durante los últimos años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debe ser reconocido como el intérprete autorizado del Pacto en sede internacional. También ha destacado que la interpretación del Comité acerca del PDESC debe ser tenida en cuenta ya que comprende las ‘condiciones de vigencia’ de este instrumento que posee jerarquía constitucional en los términos del art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional. Sin embargo, esta posición puede estar comenzando a cambiar, tal como lo muestra la decisión de la Corte (Ministerio, 2017). Allí sostuvo que los principios de derecho público de la Constitución definen una esfera de reserva soberana, a la que deben ajustarse no solo los tratados internacionales sino también la interpretación de las obligaciones derivadas de ellos (considerando Nro.16). Ver Informe Guides 2017.

10 El art. 16 inc.1 del PIDESC establece que “*Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo*”.

considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (...) Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable"¹¹. A su vez, existen instrumentos jurídicos más recientes que, con un enfoque de derechos, buscan abordar los obstáculos que presenta el goce de los derechos humanos en la especificidad de lo urbano. Tal es el caso de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad promovida por organizaciones de la sociedad civil de y en todo el mundo, que busca garantizar a los y las habitantes de las ciudades el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y del derecho a un nivel de vida adecuado¹², modificando el paradigma de la "ciudad-negocio" por el paradigma de la "ciudad-derecho" (Guillén Lanzarote, 2011).

En síntesis, tanto la Iniciativa por la Prosperidad Urbana como el PIDESC buscan intervenir y promover cambios en ciudades con escasez de infraestructura, equipamientos y viviendas adecuadas, contaminación ambiental, etc., sin embargo, lo que diferirá entre ellos, es el marco conceptual que rodea a las políticas y estrategias que cada uno adopte para intervenir sobre esos problemas, la evaluación diagnóstica que hagan de los mismos, los objetivos que persigan con dichas políticas y la evaluación de desempeño en la que basan el éxito o fracaso de las intervenciones del Estado. Mientras lo habitual en las políticas y estrategias de desarrollo es que éstas apunten a lograr mejoras en los indicadores socioeconómicos relevantes, las políticas con un enfoque de derechos buscaran, precisamente, garantizar la efectividad de derechos. Teniendo en cuenta esta diferencia, puede suceder que una política pública logre mejorar sustancialmente el nivel de acceso de la población a una vivienda adecuada, pero que esta mejora no se traduzca en un mayor acceso de los sectores más vulnerables de la población a una vivienda adecuada, o incluso, que esa mejora no revierta patrones históricos de discriminación que excluyen a ciertos grupos del acceso a una vivienda adecuada, como es el caso de las personas que viven en villas y asentamientos, violentándose en ambos casos, principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos, como la igualdad y la no discriminación.

Es debido a esta especificidad que existe una preocupación creciente por construir indicadores de medición de derechos, pudiendo mencionarse la creación de indicadores de progreso en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, para la medición de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el Protocolo de San Salvador, promovidos por la Organización de Estados Americanos (OEA)¹³. Y, al mismo tiempo, por construir puentes entre el enfoque proveniente del campo del desarrollo y el de los derechos, como se señala al comienzo de este apartado. Y aquí es donde se sitúa al CPI. De acuerdo a la información institucional del CPI, este índice "se basa en los principios

11 Op. cit. 3, párrafo 7.

12 La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad define este derecho como "el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes".

13 Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador", preparado por el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador; Series OEA/Ser.D/XXVI. 11 2015, ISBN 978-0-8270-6420-1.

fundamentales de los derechos humanos. Considera que la urbanización, como proceso, debería adherirse a los principios de los derechos humanos, mientras que la ciudad, como resultado, debería responder a una serie de normas específicas de derechos humanos que deben ser medidas. En este sentido, el acceso a una vivienda adecuada, agua y saneamiento o cualquier otro derecho cívico, cultural, económico, político o social está codificado en cualquiera de los tratados sobre derechos humanos y es parte integral de los indicadores y sistemas para calcular el CPI”¹⁴.

Uno de los principales aportes que hace un enfoque de derechos humanos, explica Abramovich (2006) “es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual pueden inferirse elementos valiosos para pensar en los diversos componentes de esa estrategia: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos. Ese marco conceptual también contribuirá a definir las obligaciones de los estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos y sociales como civiles y políticos”. Los elementos valiosos a los que alude Abramovich constituyen, básicamente, principios generales de los derechos humanos.

Tomando en cuenta esto, el principio de inclusión que suele regir las políticas de desarrollo puede resultar enriquecido al vincularse con los estándares legales sobre igualdad y no discriminación. Desde un enfoque de derechos, los Estados tienen la obligación de determinar cuáles son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y la incorporación de medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus planes de acción. Así lo ha establecido por ejemplo el CDESC respecto a varios derechos, en especial sobre el derecho a la vivienda ¹⁵. Asimismo, tienen la obligación de sancionar normas que protejan a los grupos vulnerables o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales. Así, por ejemplo, debería garantizarse cierto grado de prioridad en relación al acceso a la vivienda a grupos desfavorecidos, como ancianos, niños e incapacitados físicos, enfermos terminales, pacientes VIH positivos, personas con problemas médicos persistentes, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales o personas que viven en zonas riesgosas, así como el acceso a la tierra a los grupos desprovistos o empobrecidos¹⁶. Desde otra acepción, no menos relevante para las políticas y estrategias que impulsa la iniciativa por la prosperidad urbana, la discriminación en el acceso a derechos puede provenir por ejemplo de la disparidad entre regiones geográficas postergadas y por lo tanto, el principio de igualdad y no-discriminación puede tener derivaciones en cuanto a los criterios con los que debe distribuirse los presupuestos y el gasto social.

El principio de participación, señala Abramovich (2006), es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. En el ámbito específico de lo urbano, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad consagra a la “gestión democrática de la ciudad” como principio y fundamento estratégico del derecho a la ciudad. De acuerdo a este principio “*Todas las personas tienen el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares*” (artículo II inc. 1.2). La participación, en tanto principio general de los derechos humanos, presupone el ejercicio de otros derechos, tales como el derecho de asociación, de reunión, la libertad de expresión y el derecho de acceder a la información,

14 Ver <https://es.unhabitat.org/iniciativas-urbanas/iniciativas-programas/cpi/>

15 Op. cit 3, punto 13.

16Op. cit. 3 punto 8.e)

entre otros; tornándose central para este principio, la producción de información por parte del Estado, su publicidad, y accesibilidad por parte de la ciudadanía¹⁷.

Finalmente, señala Abramovich (2006) que una de las principales cuestiones para explorar la potencialidad de la relación entre derechos y políticas de desarrollo está en los mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidad. Esto deviene como consecuencia lógica de considerar que las personas son titulares de derechos, y que esto las empodera para demandar determinadas conductas y prestaciones. Como contracara de esto, las acciones que el Estado emprenda tienen un correlato en obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. A los efectos de garantizar su exigibilidad por parte de la ciudadanía, el Estado tienen la obligación de organizar el aparato institucional para que las personas puedan recurrir a recursos administrativos o judiciales a fin de hacer valer sus derechos, removiendo los obstáculos sociales o económicos que obstaculizan o limitan la posibilidad de acceso a la justicia en sentido amplio.

Cada uno de los tres principios que han sido reseñados hasta aquí constituyen categorías transversales a todos los derechos humanos. Y en efecto, así han sido integrados a la metodología desarrollada por el sistema interamericano de derechos humanos (OEA, 2015; Pautassi; 2006), que a su vez ha incorporado indicadores cuantitativos y cualitativos para cada derecho¹⁸. Dicho esto, la primera observación que surge al contrastar el CPI con un enfoque de derechos es la falta de incorporación de estos principios como ejes transversales a las dimensiones que analiza y respecto de las cuales produce información. El hecho de que una de sus dimensiones indague en la equidad y la inclusión social, tomando como indicadores de este índice a la tasa de pobreza, viviendas en tugurios, y el desempleo juvenil, entre otros, no es equiparable a un enfoque transversal sobre la igualdad y la no discriminación aplicado a cada una de las dimensiones que son indagadas por el CPI. En relación a los principios de participación y rendición de cuentas o acceso a la justicia, éstos no sólo no constituyen ejes transversales de análisis en el CPI, sino que tampoco se ven reflejados en los indicadores utilizados en la dimensión que analiza a la Gobernanza de las ciudades y la legislación urbana. Por último, y a modo de una observación general,

17 Si bien el derecho de acceso a la información pública deriva del principio democrático de gobierno, y de varios derechos civiles y políticos consagrados en instrumentos generales de derechos humanos, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad consagra el derecho a la información pública en su artículo VI con el siguiente alcance: "1. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna respecto a la actividad administrativa y financiera de cualquier órgano perteneciente a la administración de la ciudad, del poder legislativo y del judicial, y de las empresas y sociedades privadas o mixtas que presten servicios públicos. 2. Los funcionarios del gobierno de la ciudad o del sector privado deben producir la información requerida de su área de competencia en un tiempo mínimo si no cuentan con ella en el momento de efectuarse el pedido. El único límite al acceso a la información pública es el respeto al derecho de las personas a la intimidad. 3. Las ciudades deben garantizar mecanismos para que todas las personas accedan a una información pública eficaz y transparente. Para ello deberán promover el acceso de todos sectores de la población a las nuevas tecnologías de la información, su aprendizaje y actualización periódica. 4. Toda persona o grupo organizado, y muy especialmente quienes auto producen su vivienda y otros componentes del hábitat, tiene derecho a obtener información sobre la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado, los programas habitacionales que se desarrollan en la ciudad y los instrumentos de apoyo disponibles".

18 Los indicadores estructurales identifican las medidas que dispone el Estado para implementar los derechos contenidos en la norma - en este caso, por ejemplo, podrían incorporarse los derechos estipulados en Pactos Internacionales de jerarquía constitucional - proveyendo información para evaluar la institucionalidad de un Estado y el sistema legal adoptado para cumplir sus obligaciones. En general, refieren a la existencia o inexistencia de las medidas. Por su parte, los indicadores de proceso miden la cobertura y el contenido de las estrategias, programas o políticas diseñadas para el logro de metas acordes con la realización de un determinado derecho. Finalmente, los indicadores de resultado pretenden medir el impacto efectivo de las estrategias e intervenciones del Estado, acercándose a medidas cuantitativamente comprobables y comparables en materia de realización progresiva de los derechos. Estos tres tipos de indicadores a su vez se complementan con señales de progreso cualitativas, que captan la definición que el propio actor social hace de la situación - por ejemplo, una encuesta de satisfacción de los beneficiarios de planes habitacionales en donde se les indague respecto del mejoramiento de sus condiciones de vida, el respecto de sus tradiciones culturales, etc. A su vez, el monitoreo se complementa con indicadores relativos a la recepción del derecho, el contexto financiero y los compromisos presupuestarios y las capacidades estatales o institucionales puestas a disposición para atender problemas y resoluciones (Pautassi; 2016).

corresponde poner de relieve el hecho de que los informes dando cuenta de los resultados obtenidos por la aplicación del CPI en las diferentes ciudades y países, no utilizan un lenguaje con enfoque de derechos¹⁹.

LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR “INFRAESTRUCTURA DE LA VIVIENDA”

Al analizar la omisión del suelo en el indicador relativo a la infraestructura de vivienda, incorporando a tal efecto, una subdimensión ligada a la propiedad del terreno y la vivienda, hemos evidenciado cómo la medición de este indicador varía sensiblemente. Claro está, como fue aclarado, que la observación se limita a contemplar el porcentaje de casos bajo aquella condición en cada radio, y que, en sentido estricto, alrededor de la propiedad del suelo existen situaciones muy heterogéneas y difusas que confluyen en una condición de “precariedad jurídica”, como las que se contemplan en los relevamientos censales: “propietario sólo de la vivienda”, “inquilino”, “ocupante por préstamo o cesión”, “ocupante por trabajo o relación de dependencia” y “otra situación”.

En rigor, si inscribimos la cuestión en un enfoque más amplio de la problemática habitacional, podemos matizar la centralidad de la propiedad del suelo en relación a la incidencia que ella tiene en otros procesos concomitantes. Tal como han sistematizado por Arqueros y Canestraro (2016), existen abundantes experiencias que apoyan el argumento de que la regularización de la propiedad no es una condición necesaria para la consolidación de los asentamientos o el mejoramiento de las viviendas. En ese marco, se destaca que la introducción de servicios públicos y la realización de obras de infraestructura y mejoramiento tienen similar eficacia que la regularización, ya que otorgan legitimidad al asentamiento por parte del gobierno como un hecho consumado (Di Virgilio *et al.*, 2015; Gilbert, 2002; Duhau, 2002 citados en Arqueros y Canestraro, 2016). En ese marco, también se ubica el “debate sobre los títulos”, que ha desmitificado la relación entre el acceso a la propiedad legal de los terrenos, y la asignación de recursos económicos a las familias para realizar mejoras en sus viviendas (Ostuni y Van Gelder, 2009; De Souza, 2001; Payne, 2001 citados en Arqueros y Canestraro, 2016).

Sin embargo, sí es necesario remarcar la centralidad que adquiere la seguridad en la tenencia de la tierra y de la vivienda en los procesos colectivos de urbanización y, por consiguiente, en el acceso a las infraestructuras de la vivienda, sobre todo en aquellas regiones de mundo que presentan altos niveles de informalidad.

Tal como ha sido señalado, el marco conceptual de los derechos humanos puede contribuir no sólo aportando principios generales, sino también, definiciones respecto de las obligaciones de los estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos y sociales como civiles y políticos. Considerando que el CPI establece *que la ciudad, como resultado, debería responder a una serie de normas específicas de derechos humanos que deben ser medidas. En este sentido, el acceso a una vivienda adecuada, (...) está codificado en cualquiera de los tratados sobre derechos humanos y es parte integral de los indicadores y sistemas para calcular el CPI*, corresponde poner de relieve la omisión de la seguridad jurídica de la tenencia en la construcción del indicador relativo

¹⁹Como sostiene Pautassi (2013), mientras que los indicadores socioeconómicos permiten identificar y cuantificar un fenómeno y establecer sobre él escalas, comportamientos índices y variables e incluso algunas interrelaciones entre diferentes áreas (educación, salud, trabajo, etc), la definición de indicadores en materias de derechos humanos resulta más compleja - sobre todo en materia de DESC, ya que incluyen obligaciones de acción con metas y resultados a alcanzar-. Por un lado, parten conceptualmente del principio de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos; es decir, no sólo cuantifican, sino que cualifican la conducta de los Estados, estableciendo vinculaciones entre los avances en la satisfacción de los DESC en relación a derechos civiles y políticos. Sumado a ello, la integralidad de los tres tipos de derechos abarca la responsabilidad estatal en sus áreas ejecutiva, legislativa y judicial. Finalmente, la diferencia entre indicadores socioeconómicos e indicadores de derechos humanos radica también en sus instrumentos de medición: los primeros miden el grado de desarrollo alcanzado, y los segundos hacen lo propio en relación a si se ha alcanzado efectivamente el progreso (Pautassi, 2013).

a la infraestructura de la vivienda, a pesar de que dicha seguridad condiciona, en los hechos, los procesos de urbanización social y/o promovidos por el Estado.

Debe tenerse presente que, la seguridad jurídica de la tenencia es un elemento constitutivo del derecho a la vivienda adecuada consagrado en el PIDESC, cuyo contenido se encuentra desarrollado en la Observación General N° 4 y en la Observación General N° 7 del CDESC, y que debe ser entendido como cierto grado de seguridad que garantice a las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. En función de este elemento, los Estados se encuentran obligados a adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de la tenencia a personas y hogares que no cuentan con esta protección.

REFLEXIONES PRELIMINARES

El desarrollo de indicadores se ha convertido en una tarea clave para dar respuesta a problemáticas que afectan la sostenibilidad y prosperidad de nuestras ciudades. A nivel local, los indicadores se utilizan principalmente en el proceso de toma de decisiones para generar propuestas de intervención que permitan revertir dichas problemáticas. Los beneficios de la evaluación a través de indicadores de desempeño, son múltiples; entre ellos Armijo (2011), destaca los siguientes: apoya el proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo; posibilita la detección de procesos o áreas en las cuales existen problemas de gestión; permite realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción; establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos; apoya la introducción de sistemas de reconocimiento tanto institucional como individual, entre otros beneficios. Sin embargo, los modelos utilizados no contemplan una variable central como es el acceso al suelo, limitando los beneficios mencionados. El análisis de esta limitación, junto con otras expuestas en el trabajo, impulsa la definición de nuevos criterios e indicadores aplicables al contexto urbano e intraurbano.

En el marco de las definiciones en torno a una Nueva Agenda Urbana, la utilización del *Índice de la Prosperidad Urbana* promueve una serie de indicadores ligados al desarrollo urbano sostenible: productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión social, sustentabilidad ambiental y gobernanza y legislación urbana. Sin embargo, una de las principales limitaciones que presenta es la construcción de un subíndice de infraestructura de la vivienda que no incorpora el componente del suelo como variable central en el abordaje del problema. No sólo desde la centralidad que, como hemos sostenido, tiene el acceso al suelo como eje vertebrador de la integración a la ciudad (Durand-Lasserve, 1997) sino desde la importancia que la propia Asamblea General de las Naciones Unidas ha otorgado a la incidencia del suelo urbano en el alcance de los Objetivos del Desarrollo Sostenible; principalmente el 11: Ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. En definitiva, va en detrimento con el desarrollo de un enfoque holístico e integrado, esencial para la promoción del bienestar colectivo y satisfacción de todos, tal como se expresa en diversos documentos del organismo.

Coincidimos en que este ejercicio constituye el primer peldaño para analizar la centralidad que el acceso tiene en el desarrollo de las ciudades y, por tanto, no debe omitirse. Sin embargo, la mera añadidura de un indicador de acceso al suelo no es suficiente para indagar sobre el problema en su complejidad, sino que es necesario avanzar hacia un abordaje integral que, a partir de un enfoque multimetódico (cuantitativo) incorpore una perspectiva de derechos, construyendo indicadores específicos.

Todo ello podría resultar útil tanto para la ciudadanía, a partir de la promoción de un mejor acceso a la justicia anclado en la existencia de políticas públicas que incorporen contenidos de exigibilidad basados en derechos existentes, como para el propio Estado que tendría posibilidad de medir la progresividad en términos de derechos como ejes vertebradores de políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo P. (2003), *“Eu já tenho onde morar... a Cidade da informalidade”* (apresentacao) en Abramo Pedro (org); A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas; Livraria Sette Letras; FAPERJ; Rio de Janeiro.
- Abramovich, V. (2006), *“Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina”*, en Revista CEPAL, abril, LC/G.2289-P, pgs. 35-50.
- Armijo, M. (2011). *Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Naciones Unidas.
- Arqueros Mejica M.S. y Canestraro M. L. (2016). *“Procesos sociales y dinámicas urbanas: un abordaje multiescalar”*; ponencia presentada a IV Encuentro Internacional Teoría y práctica política en América Latina, organizado por Departamento de Sociología (UNMDP), Instituto del Desarrollo Humano (UNGS) Grupo de Estudios Socio-Históricos (UNMDP). Mar del Plata, 9-11 de marzo.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Guía metodológica*; Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (segunda edición).
- Bonnefoy, J.C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Naciones Unidas.
- Buzai, G. (2003). *Mapas sociales urbanos*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Canestraro, M. L.; Zulaica, L.; Oriolani, F. y Jakubowicz, M. (2017). *“Intervenciones estatales y condiciones habitacionales en el Municipio de General Pueyrredon: reflexiones sobre el Distrito 5.1 Oeste Interno”* en 3er Congreso Internacional de Estudios Urbanos. Quilmes: URBARED del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2015). *“Una perspectiva de derechos sobre las políticas de desarrollo y de acceso justo al hábitat”* En Derechos humanos en Argentina. Informe Anual, Buenos Aires capítulo XI.
- Dizdaroglu, D. (2015). Developing micro-level urban ecosystem indicators for sustainability assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 54, 119-124.
- Donatiello, G. (2004). *Environmental sustainability indicators in urban areas: An italian experience*. Ottawa: National Statistical Institute of Italy.
- Durand-Lasserve, A. (1997), Prólogo. En A. Azuela y T. François (Coords.) *El acceso de los pobres al suelo urbano* (pp. 9-12). México: CEMC-UNAM.
- Fernández, R. et al (1996). *“Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano en Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas”* en Programa Arraigo-Universidad Nacional de Mar del Plata, Presidencia de la Nación, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales.
- Grupo de Investigación en Derechos Sociales – GIDES - (2017), *“La Corte Suprema argentina y el Pacto Informe presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”*, Informe presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 61 Pre-Sessional Working Group, 09 al 13 de octubre.
- Holden, M. (2013). Sustainability indicator systems within urban governance: Usability analysis of sustainability indicator systems as boundary objects. *Ecological Indicators*, 32, 89-96.
- Karol, J. L. (2016). *“El lenguaje como campo de batalla. (o ¿Qué se dice cuando se habla de ‘sustentabilidad’, ‘equidad’ o ‘inclusión urbana’?)”*, ponencia presentada a IX Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.
- King, L.O. (2016). Functional sustainability indicators. *Ecological Indicators*, 66, 121–131.
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- Mayer, A.L. (2008). Strengths and weaknesses of common sustainability indices for multidimensional systems. *Environ. Int.*, 34 (1), 277–291.
- Merlisnky G. (2013); *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires.
- Mori, K. and Christodoulou, A. (2012). Review of sustainability indices and indicators: Towards a new City Sustainability Index (CSI). *Environmental Impact Assessment Review*, 32, 94-106.
- ONU-Hábitat (2012). *State of the world's cities 2012/2013: Prosperity of cities*. New York: ONU-Hábitat.
- ONU-Hábitat (2016a). *Índice de Prosperidad Urbana en la República Mexicana*. México: ONU-Hábitat.
- ONU-Hábitat (2016b). *La prosperidad en las ciudades de Ecuador: Primer reporte del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) para 27 ciudades ecuatorianas*. Quito: ONU-Hábitat - Banco de Desarrollo de América Latina.

- Pautassi L. (2016). “Indicadores de progreso para medir derechos sociales: un nuevo escenario para las políticas públicas en América Latina” en Muñoz-Pogossian B. y Barrantes A. (editoras), *Equidad e Inclusión Social: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas*; Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos; Washington.
- ----- (2013); “Monitoreo del acceso a la información desde los indicadores de derechos humanos”, Sur. *Revista Internacional de Derechos Humanos*; N°18, San Pablo.
- Reyers, B., Stafford-Smith, M., Heinz Erb, K., *et al.* (2017). Essential Variables help to focus Sustainable Development Goals monitoring. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26–27, 97–105.
- Schuschny, A. y Soto, H. (2009). *Guía metodológica, diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Shen, L.Y., Ochoa, J.J., Shah, M.N. and Zhang, X. (2011). The application of urban sustainability indicators—a comparison between various practices. *Habitat International*, 35, 17–29.
- Spangenberg, J. y Bonniot, O. (1998). *Sustainability Indicators: A compass on the road towards sustainability*. Wuppertal: Wuppertal Institute.
- Srebotnjak, T.; Polzin, C.; Giljum, S.; Herbert, S. y Lutter, S. (2010). *Establishing Environmental Sustainability Thresholds and Indicators*. Final report. Ecologic Institute and SERI.
- Trivelli P. (2007); “Monitoreo del suelo urbano y de los mercados de construcción” en Smolka M. y Mullahy L. (ed); *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*; Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge-Massachusetts.
- Wood, S.L.R., Jones, S.K., Johnson, J.A. *et al.* (2018). Distilling the role of ecosystem services in the Sustainable Development Goals. *Ecosystem Services*, 29, 70–82.

ISBN 978-987-4415-46-2

