



**Primer documento para la discusión de los “Lineamientos
Generales para la Construcción de Indicadores de la Red
Ciudadana Nuestra Córdoba”.**

Córdoba, Noviembre de 2009.

CONTENIDOS

- 1- Introducción**
- 2- Por qué y Cómo construir Indicadores Ciudadanos.**
- 3- El proceso de definición de indicadores.**
 - 3.1 Principios y enfoques.**
 - 3.2 Dimensiones y tipo de indicadores.**
 - 3.3 Las fuentes de información.**
- 4-Consideraciones generales para tener en cuenta.**
- 5-Anexos:**
 - 5.1 Áreas temáticas básicas, dimensiones.**
 - 5.2 Carta de Principios y Propósitos.**

1- INTRODUCCIÓN

Este documento constituye un primer aporte a la discusión en el seno de los distintos grupos de trabajo de la Red. Su contenido procura sintetizar, socializar y poner en discusión un interesante capital de conversaciones y reflexiones desarrolladas en múltiples espacios y ocasiones durante los primeros pasos recorridos en lo que hemos dado en llamar Fase Preparatoria para la concreción de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba.

La Carta de Principios y Propósitos de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba parte de una visión que reivindica el Derecho a la Ciudad, entendido éste como un derecho colectivo que permite a los ciudadanos tener control sobre la vida urbana dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. La ciudad como espacio público, como bien colectivo se opone a una concepción de la misma como mercancía susceptible de ser definida sólo en base a intereses económicos privados. En consonancia con esta idea, la Red parte de la consideración que la realidad de nuestra ciudad hoy presenta desafíos concretos que nos exigen trabajar en la reivindicación de una ciudad más Justa, Democrática y Sustentable y que las posibilidades para su concreción requieren de la responsabilización, involucramiento y compromiso de todos los sectores sociales y de todos los ciudadanos cordobeses.

Quienes conforman la Red entienden que para que concretar el Derecho a la Ciudad es necesario hacer visibles las realidades de injusticia, inequidad, corporativismo y falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones en cuestiones que hacen al interés colectivo. Si las discusiones públicas no centran su atención en estas problemáticas difícilmente éstas podrán convertirse en cuestiones de la agenda pública y la agenda del Estado; es por ello que la Red propone como uno de sus objetivos centrales la construcción de información ciudadana sobre los problemas de la ciudad.

Se entiende así que la información y el conocimiento respecto de la realidad social no son neutros, por el contrario afectan de manera directa el modo en que entendemos y actuamos en relación a las cuestiones que hacen a nuestra ciudad. De allí la importancia de organizar y facilitar un proceso consciente y deliberado para pensar juntos, consensuar y explicitar un conjunto de lineamientos y conceptos que fundamenten y orienten este proceso de construcción de indicadores ciudadanos de Nuestra Córdoba. El propio proceso de discusión de estos criterios enriquecerá y contribuirá a la conformación de visiones compartidas, alimentándose de forma permanente con la inclusión de nuevas perspectivas y nuevas voces.

La ciudad es un escenario de diversidad social y cultural, de intereses diferentes y en muchos casos en tensión entre sí. El Derecho a la Ciudad, sin desconocer el conflicto, “pretende crear una herramienta conceptual, metodológica y política para que esos conflictos puedan tramitarse bajo el supuesto de que todas y todos, independientemente de la condición social, económica, humana o geográfica, podamos participar de la vida urbana, de los beneficios que trae consigo vivir en la ciudad, el acceso a los bienes y servicios que permitan satisfacer necesidades y participar en la toma de decisiones”.¹

La decisión de avanzar en esta fase con la incorporación paulatina de distintos grupos tiene como propósito una efectiva preparación del “encuentro” de saberes, visiones e ideas diversos. Estar abiertos a ello y preparados para la deliberación constructiva y democrática

¹ Fabio Velázquez Castillo, reflexiones sobre el Derecho a la Ciudad, entrevista en

www.misionbogota.gov.co, disponible en:

http://www.paginasyboletines.com/curriculum/mision_bogota/entrevistas/favio_velasquez.pdf.

exige del esfuerzo consciente y sistemático para que eso efectivamente ocurra, reconociendo con anticipación los obstáculos que en la práctica se interponen. De allí la importancia de espacios de reflexión, de explicitación y socialización de acuerdos.

El proceso de construcción de indicadores ciudadanos de Nuestra Córdoba es una de las líneas de acción que se ha propuesto la Red, la cual entrelaza y articula con otras estrategias en la búsqueda de nuevos consensos y posibilidades de impactos significativos. Impactos que de manera acumulada y sinérgica impliquen cambios estructurales en la realidad de nuestra ciudad.

2- POR QUÉ Y CÓMO CONSTRUIR INDICADORES CIUDADANOS

Como la palabra lo expresa, la disponibilidad de “indicadores” permite señalar de manera fundada diversas cuestiones que hacen al estado de situación en diferentes temáticas que se entienden fundamentales en la vida en la ciudad. Esta cuestión es central en un proceso que se propone reivindicar el derecho a una ciudad más justa, democrática y sustentable y proponer acciones para su concreción. El ejercicio de la ciudadanía activa tiene como condición para su efectividad la disponibilidad de información que permita construir una opinión pública autónoma y crítica, con ciudadanos capaces de argumentar y defender sus posiciones en relación a cuestiones de interés público.

Ahora bien, más allá de la información como recurso estratégico para la incidencia en las políticas públicas, el propio proceso de construcción de la información propicia el fortalecimiento de la ciudadanía en al menos dos sentidos. El primero de ellos en la medida que se generen y fortalezcan espacios de interacción y deliberación con el fin de consensuar “qué” indicadores son los apropiados para describir la realidad de la ciudad. El segundo, deviene del ejercicio y reivindicación del derecho a la información pública. Ambos tienen un impacto transformador: horizontal el primero (fortaleciendo la red), vertical el segundo (promoviendo la apertura institucional, la rendición de cuentas y la transparencia en el Estado).

En la sociedad local existen diferentes espacios de producción de información y conocimiento con diferentes fines y lógicas, pero esta información no necesariamente es pensada, ni está a disposición y accesible para la deliberación ciudadana. El esfuerzo y la posibilidad de encuentro de distintos tipos de saberes, de distintos tipos de conocimientos tiene un gran potencial pero constituye también un gran desafío para (re)pensar nuestros tradicionales modos de comprender y abordar la realidad desde lo individual y lo organizacional.

La Red Ciudadana Nuestra Córdoba entiende la información y el conocimiento como recursos colectivos, orientados a fines colectivos en los que el proceso deliberado e interactivo en el que ambos se construyen, constituye también un capital significativo y necesario para la profundización de los procesos democráticos en la ciudad.

3- EL PROCESO DE DEFINICIÓN DE INDICADORES

El proceso de discusión y (re) definición permanente de indicadores ciudadanos se desarrolla en los Grupos Temáticos de Trabajo (GTTs) de la Red con la participación de todos los ciudadanos y organizaciones interesados, preocupados y ocupados en diferentes temáticas relevantes de la ciudad. Los GTTs, en diálogo, articulación y cooperación con los Grupos Estratégicos de Indicadores, de Movilización y Participación Ciudadana y de Comunicación

desarrollarán todo el potencial que tanto el resultado como el proceso de construcción de indicadores pueda implicar.

La definición de lineamientos generales compartidos permitirá, a la vez, resguardar la coherencia del proceso de construcción de indicadores con los principios y propósitos de la Red y propiciar la necesaria interdependencia y diálogo entre los distintos GTTs. La posibilidad de (re)construir la realidad de la ciudad por medio de los indicadores se apoya en la imposibilidad de recortar y/o delimitar totalmente los temas. Por el contrario el propósito de enriquecer tanto las miradas como la nitidez e integralidad de las mismas no sólo requiere del encuentro e intercambio de disciplinas, saberes y perspectivas sino también del reconocimiento de la interdependencia compleja de los temas y las dimensiones de la realidad social.

En este sentido el Grupo Estratégico de Indicadores (GEI) facilitará de manera transversal el proceso:

- facilitando el diálogo y consenso en torno a los Lineamientos Generales para la Construcción de Indicadores de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba,
- definiendo (junto a los GTTs) el desarrollo de estrategias de acceso a la información pública y el diseño e implementación de instrumentos de recolección de datos,
- coordinando las acciones para el procesamiento de los datos,
- definiendo (junto a los GTTs y a los GE de Movilización y Comunicación) los contenidos y mecanismos para la socialización y difusión de la información.

Todas las instancias de trabajo de la red son espacios en los que se especifican objetivos, criterios, estrategias, división y coordinación del trabajo teniendo en cuenta de manera simultánea la especificidad e interdependencia respecto de los otros nodos o espacios. De hecho los miembros de la Red probablemente participen de más de una instancia de trabajo. La tensión entre la estructuración y flexibilidad del trabajo se resuelve a partir del establecimiento de consensos-mínimos-fuertes que liberan el potencial de la autonomía e iniciativas personales y/u organizacionales y fundamentalmente construyen confianza y certidumbre.

El marco general de las acciones de la Red como colectivo es la Carta de Principios y Propósitos. Este instrumento constituyente permite también orientar el proceso de discusión y construcción de los indicadores ciudadanos.

3.1 Los principios y enfoques priorizados por la red

La Carta de Principios y Propósitos de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba de manera explícita e implícita prioriza ciertos enfoques que deberán servir de guía al proceso de definición de los indicadores ciudadanos. Esto implica que la información que interesa construir deberá poner foco sobre algunas dimensiones de la realidad que se pretenden “iluminar”. La información permitirá de manera actual y en el tiempo conocer la situación y evolución de diferentes temáticas en los que hace a esos aspectos que en el espacio de la Red se consideran relevantes para la construcción de una ciudad más Justa, Democrática y Sustentable. Algunos de estos principios y enfoques² son:

² Ver Anexo 1 en el que se describe de manera gráfica la definición preliminar de enfoques y dimensiones.

- 1- **Accesibilidad:** Supone que todas las/los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades (físicas materiales, sociales, políticas, culturales) en la ciudad entendida ésta como bien público. Del concepto de Bien Público deriva que TODOS tenemos derecho a disfrutar del mismo sin importar las características particulares y/o socioeconómicas.
- 2- **Equidad:** la accesibilidad es posible en la medida que se consideran la heterogeneidad y asimetrías en y entre los ciudadanos. La posibilidad de igualdad en el acceso, descansa en la consideración de la desigualdad de oportunidades y condiciones, si un bien público no incluye estas consideraciones, su distribución es inequitativa. Quien debe velar por la equidad es el Estado.
- 3- **Transparencia:** entendida como resultado de la rendición de cuentas por parte del Estado y la posibilidad de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.
- 4- **Participación:** Capacidad y posibilidad de los ciudadanos de formar parte del proceso de toma de decisiones respecto de la ciudad como bien público. Esta idea remite no sólo a la apertura institucional del Estado (la existencia efectiva de canales de participación, la posibilidad efectiva de acceder a la información pública y pertinente, etc.) sino también a la proactividad de los ciudadanos para incidir en las decisiones. En relación a esto último es necesario distinguir entre un “usuario” que sólo busca lograr una satisfacción privada de un bien público y otra es la voluntad y acción -colectiva necesariamente- para cambiar la forma en que se definen las cosas que afectan a todos.
- 5- **Sustentabilidad:** Capacidad de una sociedad para satisfacer sus necesidades actuales y lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la integración sin perjudicar ni comprometer las habilidades, recursos y oportunidades de las generaciones futuras.

3.2 Dimensiones y tipo de indicadores

- 1- **Estado de situación/Resultados/ Representaciones sociales:** Indicadores que dan cuenta de las condiciones objetivas y subjetivas en relación la temática específica. Esto es el estado de situación en lo que respecta a accesibilidad, equidad y sustentabilidad, como así también a las representaciones sociales existentes. Se entienden como “resultado” de las definiciones y acciones estatales y no estatales. Las situaciones sociales “aparecen” como objetivas pero son socialmente construidas.
 - ✓ Cobertura en los casos que corresponda (por sectores sociales, grupos específicos, territorial, etc.)
 - ✓ Resultados alcanzados en relación a los compromisos asumidos y explicitados por el Estado en los distintos niveles con injerencia en el nivel local. Los parámetros de evaluación se estipularán considerando tales compromisos como también los parámetros internacionalmente reconocidos en relación a cada tema. Seguramente cada GTT definirá sus propias metas sobre las cuales poder evaluar y ponderar el estado de situación y su evolución en el tiempo.

- 2- **Calidad y capacidad institucional:** Refiere a la estructura institucional y organizativa del Estado (en todos los niveles de injerencia) en relación a la temática específica. La **calidad** de las instituciones se evalúa en relación a los consensos sociales (formalizados en algunos casos en convenios o tratados, etc.), y que son incorporados al marco normativo institucional del Estado. La **capacidad** refiere a la adecuación de las estructuras organizativas y de recursos humanos a las definiciones institucionales, propósitos y compromisos asumidos por el Estado en el marco institucional.

a. **Tipos de indicadores :**

Calidad

- ✓ Existencia de normas jurídicas, tratados, convenios, decretos, ordenanzas, reglamentos, actas de compromiso público, referidas al tema. Son operativas o no.
- ✓ Tipo y jerarquía de la norma.
- ✓ Alcance del reconocimiento del Derecho:
- ✓ Grado de precisión de las obligaciones del Estado (garante, proveedor, fiscalizador, etc.)
- ✓ Indicación de titulares individuales y/o colectivos del derecho. Se especifican condiciones y requisitos para acceder al sistema. Condiciones y requisitos para sectores específicos.
- ✓ Especificación de condiciones para su ejercicio (Ej: Es operativo y puede ser exigido directamente)
- ✓ Especificación de canales para reclamar y garantizar su cumplimiento.

Capacidad

- ✓ Existencia de instancias pre-judiciales para radicar denuncias en materia de incumplimiento. Definición del ámbito jurisdiccional y competencias.
- ✓ Existen agencias que atiendan de manera específica la temática. Se especifican: competencias, jerarquía/ (inter) dependencia, alcances (funcional y territorial).
- ✓ Las competencias de las agencias están orientadas a: garantizar, proveer, fiscalizar, controlar, coordinar, apoyar, etc.
- ✓ Grado de adecuación de funciones y procedimientos de las áreas pertinentes a las definiciones institucionales (incluidas en el marco normativo, compromisos, etc.).

- ✓ Grado de adecuación de los recursos humanos a las funciones y procedimientos establecidos.
- ✓ Existencia de mecanismos de articulación y coordinación intra e inter estatal.
- 3- Políticas Públicas:** refiere a las acciones efectivas del Estado en relación a la temática específica, los criterios, fundamentos y alcances de tales acciones.
 - ✓ Orientación, fundamentación y justificación de planes, programas.
 - ✓ Criterios de inclusión y definición de beneficiarios efectivamente incorporados e implementados en planes y programas.
 - ✓ Alcance, cobertura y contenido de programas, planes y agencias (efectivo).
 - ✓ Especificación de metas (cantidad, %).
- 4- Compromiso presupuestario:** refiere al esfuerzo material efectivo del Estado en relación a la temática específica.
 - ✓ El Estado dispone efectivamente de recursos económicos para ejecutar en concepto de gasto público (partida y porcentaje del PBI asignado a la temática).
 - ✓ Composición del presupuesto asignado: ítems y desagregaciones. %del presupuesto por partida e ítems (gastos, personal, transferencias, distribución territorial, y sectorial, nivel de focalización).
 - ✓ Presupuesto ejecutado.
- 5- Transparencia:** refiere a la apertura institucional, la rendición de cuentas y acceso a la información en los organismos estatales vinculados a la temática específica.
 - ✓ Existencia de mecanismos de rendición de cuentas.
 - ✓ Calidad de los mecanismos operativos de comunicación, difusión y rendición de cuentas: Frecuencia de informes, alcance (sectores, instituciones, cobertura territorial) de la difusión y discusión de la información. Nº de pedidos de información, nº de respuestas y canalización efectiva de pedidos de información.
 - ✓ Existencia de sistema de registro y sistematización de la información.
 - ✓ Calidad del sistema de registro y sistematización de la información: integralidad, pertinencia, áreas involucradas, etc.
 - ✓ Existencia de mecanismos de acceso a la información.
 - ✓ Calidad de los mecanismos de acceso a la información.

- ✓ Transparencia presupuestaria.

6- Participación: refiere a la existencia y efectiva vigencia de espacios y dispositivos para la participación ciudadana.

- ✓ Existencia de mecanismos de participación ciudadana en la definición, implementación y/o evaluación de la política pública.
- ✓ Calidad de los mecanismos de participación.

3.3 Las fuentes de información

Las fuentes de información serán definidas por los GTTs, considerando en términos generales que las mismas estarán constituidas en gran medida por información pública producida por los organismos estatales, estudios realizados por organizaciones civiles y privadas e información relevada por medio encuestas de opinión a la ciudadanía.

Los GTT`s junto al GEI definirán e implementarán los instrumentos y estrategias de recolección de datos. Cabe destacar que en lo que refiere a información pública la Red desarrollará una estrategia colectiva de acceso a la información, poniendo a prueba los dispositivos con los que cuentan los ciudadanos (en el nivel local, provincial o nacional según corresponda) para el ejercicio de este derecho.

4- Consideraciones generales para tener en cuenta.

- a. El proceso ciudadano de definición de indicadores, a diferencia de otros procesos (académicos, técnicos, de gestión) de construcción de información no está restringido por las disponibilidad actual de información (fuentes). Por el contrario el desarrollo de los mismos se asienta en primera instancia en un proceso de construcción de indicadores ideales que sirvan por un lado para orientar los esfuerzos sociales (ciudadanos y estatales) en la construcción y socialización de tal información y por el otro para evaluar el estado actual de la información. La no existencia y/o no accesibilidad a la información es por sí mismo un indicador.
- b. Muchos de los que participan en la construcción de indicadores producen y tienen intereses específicos en relación a la información, es natural la inclinación; por ello es necesario recordar de manera permanente que en el marco de la red el proceso de construcción de información adquiere sentido y objetivos concretos que debemos priorizar para alcanzar acuerdos y conjugar los esfuerzos y capacidades específicas en pos de ellos. El principal objetivo es lograr describir la realidad de la ciudad de la manera más integral y general posible. En algunos casos podremos acceder a la construcción de información más específica que permita elaborar indicadores complementarios, sin

descuidar por esto la información básica con la que la red se propone y necesita contar. Es importante recordar, a su vez, que la información que se produzca deberá ser accesible a todos los ciudadanos, tener la capacidad para instalar temas en la opinión pública y constituir un insumo para la participación y deliberación pública. Estos últimos son criterios también relevantes que permitirán guiar la discusión y acuerdos en relación a los indicadores necesarios.

- c. A pesar de la intención compartida de desarrollar una iniciativa con identidad e inserción en las particularidades socio culturales de Nuestra Córdoba, ningún proceso puede sustraerse de los aportes e inspiración que otras experiencias y trayectorias pueden ofrecer. En este sentido es importante identificar y analizar de manera crítica antecedentes que en la construcción de indicadores de ciudad podemos encontrar. Tanto estos antecedentes como los consensos internacionales alcanzados en relación a metas (a alcanzar internacional y localmente) pueden constituir un insumo importante para el trabajo en los grupos temáticos. La Coordinación Ejecutiva y el Grupo Estratégico de Indicadores podrán facilitar el proceso de socialización e intercambio de antecedentes y experiencias. La Red Latinoamericana de Ciudades Justas y Sustentables está propiciando también espacios de intercambio y de construcción de consensos en torno a indicadores básicos y comunes que permitan el análisis comparado de la realidad en nuestras ciudades latinoamericanas.

5- Anexos:

5.1 Áreas temáticas básicas, dimensiones.

| Principios/Enfoques | Dimensiones | Temas/Áreas de políticas de la ciudad | | | | | | | | | |
|---|--|---------------------------------------|-------------------------------------|---|-------------|-----------------|----------------|--------------------------------|----------------------------------|-----------------|----------------------------|
| | | Ambiente (GTT) | Transporte y movilidad urbana (GTT) | Desarrollo e infraestructura Urbana y ocupación del suelo (GTT) | Salud (GTT) | Educación (GTT) | Vivienda (GTT) | Democracia Participativa (GTT) | Desarrollo Socio-económico (GTT) | Seguridad (GTT) | Cultura y Recreación (GTT) |
| Equidad Accesibilidad Transparencia Participación Sustentabilidad Ambiental Priorizando en el enfoque la equidad Territorial y la atención a grupos sociales específicos (niñez, discapacidad, pobreza, etc.) | Resultados/Estado de Situación/ (indicadores objetivos y representaciones sociales). | | | | | | | | | | |
| | Calidad y capacidad institucional: Marco normativo/institutos/ estructura organizativa | | | | | | | | | | |
| | Políticas Públicas | | | | | | | | | | |
| | Asignaciones presupuestarias (GTT) | | | | | | | | | | |
| | Transparencia (GTT) | | | | | | | | | | |
| | Participación | | | | | | | | | | |



Por una Ciudad más Justa, Democrática y Sustentable