



Calidad de vida urbana e inversiones públicas locales: el caso de Manizales (Colombia)

**Jaime Bonet
Juan Gonzalo Zapata
Fabio Rueda**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Instituciones para el
Desarrollo**

**NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-405**

Mayo, 2012

Calidad de vida urbana e inversiones públicas locales: el caso de Manizales (Colombia)

Jaime Bonet
Juan Gonzalo Zapata
Fabio Rueda



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Contacto: Jaime Bonet: jaimeb@iadb.org

RESUMEN*

En la medida en que la escasez de recursos propios no permite a los gobiernos locales atender adecuadamente las nuevas competencias asignadas por los procesos de descentralización de la región, mejorar la calidad del gasto público local adquiere una singular importancia para aumentar el bienestar de la población. El propósito de esta nota técnica es identificar cómo los resultados de los estudios de calidad de vida patrocinados por el BID podrían servir como insumos en los procesos de asignación y financiación de proyectos de inversión en gobiernos locales. Debido a que gran parte de las decisiones de inversión y su financiamiento se toman durante la elaboración de los presupuestos de gastos, este análisis se concentra en el proceso de planeación-presupuesto, utilizando los resultados del estudio de calidad de vida urbana de Manizales para identificar posibles áreas de aplicación en dicho proceso. Los estudios de calidad de vida urbana podrían aportar elementos en la toma de decisiones de inversión sectorial en las distintas zonas de una localidad, pero para aprovecharlos es necesario contar con información presupuestal por áreas de la ciudad. La evidencia de Manizales indica que dichos datos son escasos y, por lo tanto, la utilidad de los estudios de calidad de vida es limitada. Se requiere continuar trabajando en un presupuesto sectorial local con una clara distribución por comunidades para explotarlos plenamente.

Palabras clave: calidad de vida, presupuesto, planeación, inversiones locales, Manizales, urbano.

Clasificación JEL: H72, R51.

* Este trabajo se benefició de los comentarios y sugerencias de Andrés Muñoz, Eduardo Lora, Ana Corbacho y Liliana Velásquez.

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	3
INTRODUCCIÓN.....	4
PROCESO DE PLANEACIÓN-PRESUPUESTO	7
MODELOS DE SEGUIMIENTO A LA CALIDAD DE VIDA URBANA.....	11
EL CASO DE MANIZALES	16
Esquema presupuestal	16
Principales resultados del estudio de calidad de vida	21
Insumos para la toma de decisiones de inversiones	25
REFLEXIONES FINALES.....	30
REFERENCIAS	32

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPIM	Banco de Proyectos de Inversión Municipal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COBRA	Control de Obra Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
INVAMA	Instituto de Valorización de Manizales
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
PPB	Planificación-Programación-Presupuestación (<i>Planning-Programming-Budgeting</i>)
SICEP	Sistema de Información de Captura para la Ejecución
SIVICOS	Sistema Integrado de Vigilancia y Control Social
ONU	Organización de las Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

Como resultado de los procesos de descentralización emprendidos en América Latina y el Caribe (ALC) desde la década de 1990, los gobiernos subnacionales (intermedios o locales) han adquirido una gran importancia en la ejecución del gasto público. De acuerdo con De La Cruz (2010), estos gobiernos ejecutaron en 2008 aproximadamente el 34% del gasto total de ALC.¹ La mayor descentralización del gasto ha estado focalizada en los sectores sociales, principalmente salud y educación, lo que ha llevado a un incremento importante en gasto social de la región. De acuerdo a datos de la CEPAL, para una muestra de 15 países de ALC, el gasto público social pasó del 10,9% del PIB en 1990 al 14,6% en 2006. Como resultado, en la actualidad aproximadamente el 59,2% del gasto público latinoamericano se invierte en los sectores sociales² y en su gran mayoría está a cargo de los gobiernos subnacionales.

Paralelo al proceso de descentralización, se ha observado un aumento significativo en el grado de urbanización en la región. De acuerdo con estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2008), mientras que en 1950 el 41,4% de la población de ALC residía en las ciudades, en 2010 ese porcentaje fue cercano al 80%. En la medida en que la descentralización traslada gran parte de la responsabilidad en la provisión de servicios públicos a los gobiernos locales, la mayor urbanización impone grandes retos. Por ejemplo, Satterthwaite y McGranahan (2007) estiman que entre 80 y 120 millones de personas en ALC carecen de una adecuada provisión de servicio de acueducto y entre 100 y 150 millones no tienen acceso a servicios de saneamiento, lo cual implica que aproximadamente el 18% y 22% de la población de la región no cuenta con estos servicios básicos.

La urbanización genera una mayor demanda de actividades por parte del Estado, lo cual, inevitablemente, termina en un aumento en el gasto público y en la intervención estatal. Como lo postula la Ley Wagner,³ el aumento en el grado de urbanización está asociado a un incremento en el bienestar o progreso económico y social que estimula una mayor presencia del Estado. El aumento en la intervención estatal se presenta principalmente a través de dos canales. En primer lugar, con una mayor población urbana hay sociedades más avanzadas que generan más

¹ Promedio de una muestra de ALC que incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela.

² Este nivel es similar al registrado en países desarrollados como Australia (60,6%), Estados Unidos (56,9%), Holanda (59,8%), Japón (60,5%) y Suecia (63,9%).

³ Para mayor detalle sobre la Ley Wagner, véase Bird (1971).

conflictos entre sus miembros, y el Estado entra a jugar un papel importante en la solución de las disputas entre sus ciudadanos. En segundo lugar, el desarrollo económico demanda un mayor gasto estatal para satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos que trae la urbanización.

ALC registra asimetrías significativas en la capacidad de los gobiernos locales para enfrentar estos desafíos. Por un lado, existen grandes metrópolis con una mayor capacidad institucional, mientras que en el otro extremo se encuentran pequeñas y medianas localidades con recursos limitados, que no les permite atender adecuadamente las nuevas competencias. La calidad del gasto público local adquiere en consecuencia una singular importancia si se quiere aumentar el bienestar del ciudadano latinoamericano. A pesar de las mayores responsabilidades locales, aún persisten problemas en materia de calidad de vida y el logro de los objetivos del milenio requerirá de un esfuerzo importante en los próximos años. En algunos casos, la disponibilidad de información y los avances en su análisis pueden apoyar a los administradores públicos locales para obtener una adecuada asignación del gasto público e identificar las posibles fuentes de financiamiento que permitan atender las mayores demandas.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) formuló una metodología para definir indicadores de calidad de vida urbana (Lora et al, 2010). El método emplea dos criterios complementarios: el precio de mercado de las viviendas y la satisfacción con la calidad de vida de las personas. A partir de la valoración de los bienes públicos de una localidad en las dos aproximaciones (mercado y satisfacción de vida), es posible construir índices de calidad de vida que permiten comparar diferentes barrios y conocer el grado de disparidad existente al interior de una ciudad. Asimismo, se puede determinar cuáles son los factores que afectan las desigualdades entre barrios. De esta forma, uno de los beneficios de la metodología es que sirve de insumo en el diseño de políticas encaminadas a reducir la segmentación urbana existente. Es posible, por ejemplo, identificar si la prestación (o la carencia) de servicios básicos impactan en el índice de calidad de vida de determinadas zonas y, además, conocer si la percepción de los habitantes coinciden con esos hechos (BID, 2008).

Los estudios del BID permiten identificar aquellos bienes públicos que maximizan los niveles de calidad de vida en las ciudades. Estos resultados pueden ayudar a mejorar la asignación de recursos a nivel de barrios y, a su vez, identificar, a partir del conocimiento de los impactos de determinados bienes públicos en los precios de los inmuebles, posibles fuentes de financiamiento de los proyectos. En este sentido, el propósito de esta nota técnica es identificar

cómo los resultados de los estudios de calidad de vida podrían utilizarse en los procesos de asignación y financiación de proyectos de inversión de los gobiernos locales. En la medida en que gran parte de las decisiones de inversión y su financiamiento se toman durante el proceso de elaboración de los presupuesto de gastos, el análisis de este estudio se concentra en el proceso de planeación-presupuesto.

Uno de los principales hallazgos de esta nota técnica es que los estudios de calidad de vida urbana podrían aportar elementos para la toma de decisiones de inversión sectorial en las distintas zonas de una localidad. Las preferencias y la valoración que realizan los ciudadanos de los distintos bienes públicos presentes en su territorio pueden orientar la asignación presupuestal hacia aquellos sectores que revelan mayor atractivo. Adicionalmente, la identificación de las inversiones que afectan la valoración que hace el mercado de las viviendas en una determinada localidad, indicaría aquellos proyectos que se podrían financiar a través de una extracción del mayor valor generado por la inversión. En el caso de Manizales, por ejemplo, se pudo identificar que, en algunas partidas presupuestales que se asignan mediante la participación de la comunidad, los sectores seleccionados no necesariamente reflejan las preferencias de sus habitantes. Por otro lado, como ya lo viene haciendo la ciudad, una fracción de las inversiones se pueden financiar a través del recaudo de la valorización que generan las obras.

Sin embargo, en la medida en que un gran porcentaje de los recursos de la municipalidad proviene de transferencias condicionadas al uso en determinados sectores, las autoridades municipales tienen poca capacidad de decisión sectorial. Además, para aprovechar los resultados del estudio de calidad de vida es necesario contar con información presupuestal por áreas de la ciudad. La evidencia de Manizales indica que dichos datos son escasos y, por lo tanto, la utilidad de los estudios de calidad de vida es limitada. Se requiere continuar trabajando en un presupuesto sectorial local con una clara distribución por comunidades para explotarlos plenamente. De igual manera, para lograr conclusiones sólidas, hace falta una validación de los estudios de calidad de vida en ciudades con una mayor disponibilidad de información de presupuesto y bienes públicos georreferenciada.

El trabajo está compuesto de cuatro secciones. La primera realiza una revisión de la evolución del proceso de planeación-presupuesto en la literatura especializada. La segunda lleva a cabo una breve presentación de la aplicación del modelo de calidad de vida urbana, con énfasis en los resultados que podrían servir de insumos en la asignación y financiación de proyectos. La

tercera presenta un estudio de caso sobre el análisis de calidad de vida urbana y las decisiones de inversión local en Manizales, Colombia. Finalmente, la nota termina con unas reflexiones.

PROCESO DE PLANEACIÓN-PRESUPUESTO

En las democracias modernas, la asignación real de los recursos públicos tiene su expresión concreta en el presupuesto de gastos, que suele estar sujeto a las restricciones de ingresos esperados en un período determinado. Por ello, el proceso de estructuración de los presupuestos de gastos e inversión ha sido el núcleo del análisis de la asignación de los recursos públicos.⁴ Este apartado discute los elementos que hacen parte de este proceso y la evolución que ha tenido su enfoque en las últimas décadas.

Existen diversos factores que condicionan las decisiones de asignación de recursos. Uno que entra a jugar un papel importante son las decisiones de política que orientan el proceso de acuerdo con el juego de poder de los diferentes actores y grupos de interés. En segundo lugar, se encuentran la planificación de las inversiones y gastos que procuran, a través de diversos instrumentos, dar un camino consistente al logro de los objetivos de política. En este sentido, la planificación traza la ruta que debe orientar la estructuración definitiva de los presupuestos de más corto plazo. Como resultado, el ejercicio de planeación-presupuesto suele estar influenciado por fuerzas que pueden ser opuestas en algunos casos: la política y la planificación.

En la realidad, la asignación de los recursos tiende a ser cada vez más un proceso único de planeación-presupuesto. Está determinada, en mayor o menor medida, por el plazo y la prioridad de la inversión y la asignación los recursos en el contexto de políticas específicas. El proceso de planeación-presupuesto tendría, por lo tanto, dos etapas:

1) La planificación que normalmente tiene un plazo medio de acción (entre cuatro o cinco años) y en algunos casos involucra ejercicios de largo plazo que implican una visión de diez o más años. Este proceso incluye a distintos sectores, regiones o zonas de la ciudad. Por lo general, los planes de mediano plazo corresponden a períodos de gobierno y se orientan por perspectivas

⁴ El Banco Mundial (1998) propone tres niveles para abordar el tema presupuestal: la disciplina fiscal, la asignación de recursos de acuerdo con prioridades estratégicas y el uso efectivo y eficiente de los recursos en la implementación de estas prioridades. De estos niveles, este estudio se refiere principalmente al segundo (la asignación de los recursos) y sólo hace referencias tangenciales al tema de la eficacia y la eficiencia, cuando se relacionen directamente con el tema principal.

sectoriales (salud, educación, saneamiento básico, infraestructura, entre otros), que al unirse determinan un plan para un nivel de gobierno determinado. Estos planes otorgan unas líneas de gasto e inversión, establecen prioridades, identifican sinergias y trazan metas a cuatro o cinco años.

2) El presupuesto anual que define los gastos e inversiones y otorga a los ejecutores los recursos para cumplir con los proyectos que se han seleccionado. Si bien no es la asignación final, pues ésta sólo se da cuando se ejecuta el presupuesto, es en la práctica una definición que presentará pocos cambios. En muchos casos, las variaciones son más resultado de contingencias y del monitoreo que de variaciones de prioridades.

En el proceso planeación-presupuesto se observa que la planeación de largo plazo se concreta en ciclos cortos del presupuesto, consolidando las prioridades a partir de los objetivos de mediano plazo. A su vez, esos objetivos de mediano plazo se replantean al hacer las evaluaciones de la ejecución de los planes, de tal forma que el sistema evoluciona hasta que se inicie un nuevo ciclo de planeación, generalmente con un cambio de gobierno. Las dos etapas deben guardar una gran interrelación en proyectos bien diseñados y ejecutados. De hecho, en condiciones ideales, la planeación debe determinar la estructuración de los presupuestos anuales, que deberían ser el resultado de ajustes marginales tanto del plan en términos de sus metas y prioridades, como del costeo de los proyectos para las inversiones y los gastos. Es decir, el plan establece los objetivos y las restricciones y el presupuesto debe buscar la mejor forma de cumplirlos en el año en cuestión, haciendo las correcciones que sean necesarias a partir de la evaluación de la ejecución.

La desarticulación entre planeación y presupuesto ha sido identificada como una de las restricciones más importantes para el buen desempeño fiscal (Banco Mundial, 1998). La disociación entre la política, la planeación y el presupuesto se considera como uno de los principales frenos para un gasto efectivo que cumpla con los objetivos que le corresponden. En una primera instancia, este proceso requiere una disciplina fiscal. Luego, en un segundo nivel, se procura darle una perspectiva de objetivos estratégicos al gasto y la inversión pública. Finalmente, en un tercer nivel se aborda la necesidad de eficiencia y eficacia en el ámbito de la ejecución. Los dos primeros niveles necesariamente deben tener una perspectiva de mayor plazo, con el fin de organizar y balancear el presupuesto y los gastos en términos de la disciplina fiscal y del cumplimiento de los objetivos de la política. Uno de los instrumentos utilizado para

alcanzar estos principios se conoce como el Marco de Mediano Plazo, donde se procura dar una perspectiva temporal a la asignación de recursos que supere la visión de corto plazo que caracteriza los presupuestos anuales y las tendencias inerciales.

Esta visión de mediano plazo no ha sido siempre la tendencia predominante. Por el contrario, hasta mediados de los años sesenta no se identificaba una planeación sistemática de mediano plazo y la elaboración de los presupuestos se basaba en la inercia. Este modelo incrementalista hacía pequeñas variaciones en lo que se venía asignando y en las iniciativas de los gobiernos elegidos, de forma que se confiaba en el criterio de los agentes del gobierno responsables del presupuesto sin mayores exigencias reales en relación con los resultados, los criterios de prioridad y demás factores que se tienen en cuenta en la asignación de los recursos. Aunque todavía hay mucho de inercia por la naturaleza misma de las inversiones y los gastos del Estado, la introducción de la planeación de mediano plazo y de criterios de evaluación ex ante y ex post, ha sido la tendencia mundial en los diferentes niveles de gobierno.

La integración planeación-presupuesto se inicia en Estados Unidos con el modelo Planificación-Programación-Presupuestación (PPB, por su sigla en inglés), que se implementó en forma general a mediados de los años sesenta (Schick, 1966). Es interesante observar que en esa etapa inicial la planeación se entendía como una función del presupuesto. Posteriormente, la evolución del concepto tiende a invertir la dirección de esta relación hasta llevar al presupuesto a estar en función de la planeación y llegar al presupuesto por resultados en los últimos años. También hay que mencionar que el concepto de planeación no era claramente definido pues se trataba más de una planeación operativa que de una estratégica. Esta última fue consolidándose con el paso del tiempo y dio lugar a la propuesta de presupuesto por objetivos o resultados.⁵

La implantación del PPB estuvo acompañada por diversos cambios pasando por el Presupuesto de Base Cero⁶, los programas de eficiencia en la gestión⁷ y la irrupción en los ochenta y noventa de la Nueva Gerencia Pública, en un entorno de profundización de la descentralización y de cambio en las relaciones público-privadas para el desarrollo de las actividades del Estado que procuraba involucrar más al sector privado en el desarrollo de dichas actividades.

⁵ Para mayor información sobre la evolución de este proceso ver Marcel et al. (2012).

⁶ A grandes rasgos, este presupuesto buscaba hacer un ejercicio de reflexión anual sobre la asignación de los recursos suponiendo que se pudiera arrancar de cero.

⁷ Estos programas procuraron usar criterios de eficiencia y eficacia en la gestión pública para la asignación de los recursos públicos.

Este proceso planeación-presupuesto se ha adaptado en prácticamente todos los países democráticos con diferentes versiones y con muchas dificultades para su implementación en los distintos niveles de gobierno. En efecto, la complejidad misma de las prácticas que se estaban tratando de implantar y la resistencia al cambio hicieron que los avances no fuesen del todo lo esperado. Tal vez la síntesis conceptual más difundida y aceptada de este modelo de planeación-presupuesto es el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), que parte de una planificación y disciplina fiscal rigurosa a mediano plazo y busca la asignación de recursos en torno a objetivos estratégicos.

El proceso de planeación-presupuesto es un ejercicio continuo de sustentación y negociación de las propuestas de inversión en varios momentos relevantes, cada una de las cuales tiene un marco normativo explícito y un conjunto de métodos para abordarlas. Este proceso involucra varias etapas desde la preparación previa de los planes, programas, proyectos y presupuestos por parte de la tecnocracia adscrita al ejecutivo, las negociaciones con la comunidad, al interior del poder ejecutivo y con el poder legislativo, la ejecución y la evaluación final, que debe ser la base para reiniciar el proceso de preparación previa o preliminar de los planes, programas y proyectos.

Dentro de este proceso de negociación, las decisiones sobre los presupuestos de inversión pública se enmarcan en cinco tipos de condicionantes complementarios que en mayor o menor grado están detrás de las decisiones racionales sobre la asignación de los recursos: 1) los resultados que se esperan de las inversiones; 2) el criterio de costo beneficio económico y social de la inversión; 3) el establecimiento de un plan financiero para el pago de las obras que procura sustentar la viabilidad financiera de la inversión que se propone; 4) los criterios de eficiencia en la gestión pública; y 5) los criterios de focalización de los recursos hacia grupos humanos específicos.

Además de los elementos mencionados, hay otros factores que enmarcan y determinan el proceso de decisiones en la planeación y presupuesto público. En especial, se destacan la naturaleza sistémica de las inversiones públicas en las cuales puede haber grandes efectos sinérgicos, el grado de participación de la ciudadanía y la capacidad de respuesta de las administraciones a las necesidades de los ciudadanos, y la introducción de criterios y normas ambientales que otorgan dimensiones diferentes a la medición de los costos y los beneficios de los proyectos.

En este marco de planeación-presupuesto, Lee et al. (2007) destacan dos elementos que entran a jugar un papel importante en la asignación de recursos: 1) la información y las comunicaciones, y 2) las técnicas de análisis de información por medio de modelos de investigación de operaciones, análisis económico y teoría de sistemas. Estos dos hechos determinan una evolución del proceso de planeación y presupuesto hacia mayores niveles de soporte analítico dándole una nueva dimensión al proceso político. Por ejemplo, a nivel local se dispone de herramientas que permiten la georreferenciación de las dotaciones de bienes públicos por zonas de la ciudad, así como los modelos de precios hedónicos permiten determinar la incidencia que tienen estas dotaciones en la valoración que hace el mercado de los bienes inmuebles. Finalmente, los estudios de calidad de vida urbana aportan información sobre las preferencias que realizan los ciudadanos de los bienes públicos presentes en un vecindario.

MODELOS DE SEGUIMIENTO A LA CALIDAD DE VIDA URBANA⁸

Una de las herramientas para el manejo de la información urbana disponible son los sistemas de monitoreo de calidad de vida urbana que se han establecido en varias ciudades durante las últimas décadas. Uno de los de mayor cobertura se encuentra en Europa: el Sistema de Auditoría Urbana de Eurostat, que monitorea la calidad de vida de 357 ciudades mediante más de 300 indicadores. En otras regiones también se han dado otros esfuerzos igualmente ambiciosos aunque con menor cobertura geográfica. El Reporte de Calidad de Vida de las Ciudades de Nueva Zelanda cubre una docena de ciudades y contempla 186 indicadores individuales agrupados en 11 dimensiones de la vida urbana. Dentro de los países en desarrollo, se destacan las iniciativas en varias ciudades de Colombia y Brasil.⁹ A pesar de que son menos estructurados que el sistema europeo o el neozelandés, algunos tienen mayor flexibilidad para explorar temas de interés inmediato de la ciudadanía. En Bogotá, por ejemplo, el sistema “Cómo Vamos” es un verdadero termómetro de la opinión pública sobre los principales aspectos de la ciudad.

Hay dos rasgos interesantes que resultan problemáticos en estos sistemas de monitoreo de la calidad de vida urbana. En primer lugar, tienden a mezclar información objetiva con opiniones. Mientras que el reporte de Nueva Zelanda intenta lograr un equilibrio entre

⁸ Esta sección sigue en su totalidad lo planteado en Lora (2009).

⁹ En Colombia se ha consolidado el sistema “Cómo Vamos” en varias ciudades y en Brasil existe Nossa São Paulo.

indicadores objetivos y subjetivos, “Cómo Vamos” para Bogotá ha pasado de ser una encuesta de opinión a utilizar en la actualidad una amplia mezcla de variables objetivas y subjetivas. Sin embargo, un rasgo característico de ambos es la falta de interconexión entre los dos tipos de variables. Por ejemplo, en el sistema neozelandés, las medidas más comprensivas de bienestar subjetivo se presentan como parte de los indicadores de salud, sin ningún intento de entender su relación con los indicadores objetivos o con otras dimensiones.

Las mismas observaciones son válidas en otros sistemas que mezclan indicadores objetivos y subjetivos. Es difícil argumentar que la calidad de la vida pueda ser monitoreada usando sólo información objetiva o únicamente opiniones subjetivas. Muchos aspectos de la vida de las personas no se prestan a la medición objetiva, por ejemplo, la belleza del ambiente urbano, la percepción de seguridad o la confianza en los vecinos. Pero los indicadores subjetivos pueden ser engañosos debido a falta de información pública, sesgos culturales y diferencias en las aspiraciones de los ciudadanos. En parte por estas razones, los sistemas internacionales de monitoreo urbano evitan en lo posible incluir variables subjetivas, ya que ellas limitan las comparaciones internacionales. Una solución alternativa consiste en entender la relación entre los indicadores objetivos y subjetivos y aprovecharla en forma complementaria para enriquecer la interpretación de unos y otros.

El segundo rasgo problemático es la inclusión de numerosos temas. Puesto que la esencia misma de las ciudades está en la reunión de individuos diversos que realizan múltiples actividades y posiblemente tienen intereses y gustos diferentes, puede parecer necesario que cualquier sistema de monitoreo de la calidad de vida urbana cubra muchas dimensiones de los servicios y facilidades que ofrece la ciudad, así como la forma en que los utilizan y valoran sus habitantes. Si bien los más de 300 indicadores de la Auditoría Urbana de Eurostat pueden responder a la diversidad de intereses de los diferentes usuarios, esa misma amplitud puede entorpecer más que facilitar el proceso de discusión y formulación de las políticas urbanas al momento de establecer prioridades.

La búsqueda de un conjunto universal de indicadores que pueda hacer viables las comparaciones entre ciudades a nivel nacional o mundial es poco promisorio debido a las enormes diferencias en el contexto geográfico, económico y sociocultural de las ciudades y porque muchos aspectos de la calidad de la vida urbana son cualitativos por naturaleza. Una solución posible es utilizar conjuntamente la información objetiva y subjetiva para deducir, con

métodos estadísticos y de acuerdo a diferentes criterios, cuáles dimensiones y aspectos de la ciudad son importantes y en qué medida.

Con la participación de equipos de investigación de varios países latinoamericanos, el BID ha desarrollado y puesto a prueba en forma experimental un nuevo método de monitoreo de la calidad de vida urbana. Como fue mencionado, el método desarrollado emplea dos criterios complementarios: el precio de mercado de las viviendas y la satisfacción con la calidad de vida de las personas. Estos enfoques permiten construir índices de calidad de vida para comparar diferentes barrios y conocer el grado de disparidad existente al interior de una ciudad. A partir de la contribución de los bienes urbanos en un sector a los precios de las viviendas y a la satisfacción con la calidad de vida de los residentes, se determina una valoración de los bienes públicos presentes en el vecindario.

Uno de los principios que está detrás de la estimación es que los precios de venta, o de alquiler, de las viviendas de una ciudad son una síntesis del reconocimiento que da el mercado a las distintas características o atributos de la vivienda y del vecindario donde se encuentra. Los precios de las viviendas son una buena medida sintética de la calidad de la vida urbana que gozan sus habitantes, siempre que dichos precios reflejen todas aquellas características de las ciudades que inciden efectivamente en el bienestar de la gente. Para establecer esto estadísticamente se analiza la correlación entre los precios de las viviendas y cada una de las características del barrio (controlando las características de las viviendas), desde el estado de los andenes y las facilidades de transporte hasta el clima de seguridad y la confianza entre los vecinos.

El otro elemento del enfoque es considerar que no todas las características de los barrios que le importan a la gente se reflejan en los precios de las viviendas. Aquí es donde entra en juego la satisfacción con la vida, que aunque no puede medirse con la precisión del precio de una vivienda, sí puede aproximarse mediante una pregunta que suele incluirse en las encuestas de calidad de vida. La satisfacción con la vida es una medida sintética del reconocimiento que le dan los individuos a todos los aspectos de sus vidas, incluyendo la vivienda y la ciudad donde viven. Como se hace con los precios de las viviendas, para establecer estadísticamente qué aspectos de los barrios influyen en la satisfacción con la vida, se analiza la correlación entre las respuestas a la pregunta sobre satisfacción con la vida que ha dado cada individuo y cada una de las características del barrio, controlando por las características de los individuos y de sus

viviendas. Una de las variables de control clave es el ingreso de los individuos pues a partir de la asociación de este con un determinado nivel de satisfacción con la vida, es posible estimar la cantidad de dinero con la que habría que compensarlo si se le quita una determinada dotación de un bien público para que mantenga el mismo grado de satisfacción.

Una posibilidad técnica muy importante de los dos métodos para detectar las características de los barrios que inciden en la calidad de vida urbana es que pueden usarse en forma complementaria para darle valores monetarios a los bienes públicos urbanos. Si se considera un bien público que incide sólo sobre los precios de las viviendas, su valor es sencillamente el aumento en el precio de las viviendas. Este es el valor que reconoce el mercado por su provisión, el cual puede calcularse por vivienda, por barrio, por estrato económico o por cualquier otra desagregación de interés.

A manera de ejemplo se puede considerar el caso de San José de Costa Rica,¹⁰ donde se ha encontrado que varias características de los barrios influyen solamente los precios de las viviendas (las condiciones de seguridad constituyen la única característica que afecta no sólo a los precios de las viviendas sino también a la satisfacción con la vida). Usando los coeficientes de las regresiones, se estimó un precio implícito para cada atributo del barrio (expresado en términos mensuales) que expresa cuánto cambiaría la renta mensual de una casa promedio en San José con una unidad adicional de la característica en cuestión. Estos precios indican que, por ejemplo, cada grado de pendiente del terreno implica un precio de la casa de US\$0,57 menos por mes, mientras que cada duplicación de la distancia a un parque nacional (comparando con el promedio) implica un precio de la casa de cerca de US\$70 menos por mes.

A partir de estos precios implícitos puede generarse un índice del valor global de las características del barrio. Empleando esta técnica, los autores del estudio de San José calcularon que la contribución al valor de renta de las características del barrio está en el rango de US\$27 a -67, correspondiendo el primer caso al barrio con las mejores características (Sánchez) y el segundo caso al peor barrio (Tirrases). Nótese que la contribución puede tener valores negativos ya que algunas características de los barrios son “males” más que bienes, la probabilidad de una erupción volcánica por ejemplo.

Para los bienes públicos que inciden en la satisfacción con la vida puede calcularse el valor del bienestar adicional que producen; es decir, que no es reconocido por el mercado pero sí

¹⁰ Véase Hall et al. (2010).

por los individuos. Esto se debe a que la satisfacción con la vida depende del ingreso que determina qué tantas cosas pueden comprar y hacer. Si la satisfacción también depende de la provisión de un bien público, como el acceso a un centro de recreación, entonces el “valor” del centro de recreación será el ingreso adicional que le produciría al individuo el mismo aumento de la satisfacción que tener acceso a dicho centro de recreación. Igualmente, estos valores pueden agregarse para cualquier barrio o grupo social que sea relevante. En aquellos bienes públicos que afectan tanto los precios de las viviendas como la satisfacción con la vida, deben sumarse el valor de mercado y el valor adicional de satisfacción para tener su valoración total por parte de los usuarios.

Una aproximación al impacto de ciertos bienes públicos sobre la satisfacción con la calidad de vida se puede lograr con el estudio de los barrios seleccionados en Buenos Aires (Argentina),¹¹ que aplicó este enfoque para estimar el “valor” (la compensación mensual en forma de ingreso) de cada una de las características que afectan la satisfacción con la vida, así como su valor agregado por barrio. Por lo tanto, el enfoque puede ser utilizado para poner un valor a un barrio, así como a cada una de sus características. Por ejemplo, “buenas condiciones de las calles pavimentadas” tiene un valor equivalente a un pago mensual de US\$3. De la misma forma, vivir cerca de áreas verdes y parques equivale a un ingreso semanal de alrededor de US\$2,5.

En suma, las combinaciones de todas las características de los vecindarios de Buenos Aires implican que la gente que vive en barrios favorecidos, como Caballito y Palermo, disfruta de una calidad de vida equivalente a un pago mensual de cerca de US\$450, en comparación a aquella gente que vive en un barrio con la provisión promedio de servicios públicos y facilidades locales. Mientras tanto, la gente que vive en un barrio desfavorecido, como Avellaneda o San Cristóbal, sufre un deterioro de su calidad de vida equivalente a una reducción de su ingreso per cápita mensual de más de US\$300. Unos pocos bienes públicos, tales como las condiciones de seguridad, afectan tanto los precios de las viviendas como la satisfacción con la vida. En estos casos deben sumarse el valor de mercado y el valor (adicional) de satisfacción con la vida para obtener su valor total.

En síntesis, los modelos de calidad de vida ofrecen una serie de insumos que podrían ayudar en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos de inversión a determinados

¹¹ Véase Cruces et al. (2010).

proyectos en las diferentes zonas de la ciudad y, a la vez, dependiendo del impacto que tengan las inversiones, diseñar esquemas de financiamiento para los proyectos seleccionados. La mayor disponibilidad de información y su análisis de los estudios de calidad de vida podrían ser un insumo importante en la identificación de los resultados esperados de distintas inversiones urbanas, el diseño de los esquemas de financiamiento de las mismas, la focalización del gasto hacia determinados sectores de la población y un mecanismo de participación ciudadana.

EL CASO DE MANIZALES

A partir de los resultados del estudio de Manizales (Crece, 2010), esta sección presenta un estudio de caso para ilustrar cómo los insumos del análisis de calidad de vida podrían alimentar la toma de decisiones de la municipalidad. Inicialmente se realiza una breve descripción del proceso de planeación-presupuesto que actualmente realiza la ciudad, luego se presentan las principales conclusiones del trabajo en Manizales y finalmente se identifica cómo podrían estos resultados servir de insumo en la toma de decisiones locales de presupuesto.

Esquema presupuestal¹²

Manizales sigue el esquema legal vigente en materia de planeación-presupuesto en Colombia. Las normas del país permiten relacionar el proceso político con la planeación y los presupuestos públicos en un marco lógico de largo plazo. El proceso presupuestal colombiano está enmarcado en distintas leyes nacionales. La más importante es el Estatuto Orgánico del Presupuesto, que permitió fortalecer la disciplina fiscal y los principios del modelo de presupuesto. Dentro de este esquema, los Banco de Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) locales buscan ordenar y racionalizar la ejecución de las inversiones públicas. El propósito principal es que desde el inicio del ciclo de planeación-presupuesto, la evaluación de los proyectos de inversión permitiera conocer su impacto y viabilidad. Adicionalmente, se fortaleció el proceso de planeación y se obligó a que la elaboración de los planes de desarrollo incluya elementos nuevos como la participación de la sociedad civil. Esta participación se hace mediante los Consejos de

¹² Para el desarrollo de este acápite se entrevistó al Secretario de Hacienda Carlos Mario Estrada, al contralor de la ciudad Gustavo Castañeda y a varios funcionarios de la Secretaría de Planeación como Marcelo Gutiérrez responsable de la unidad de Planeación Estratégica, entre los más importantes.

Planeación y, a su vez, las autoridades están en la obligación de prestar atención a las sugerencias de dichos consejos y rendirles cuentas.

El marco normativo obliga a que los candidatos a una alcaldía o gobernación se inscriban con el aval de un partido político o con un mínimo de firmas que respalden su candidatura. En ese momento, el candidato presenta su Programa de Gobierno, el cual, en caso de salir ganador el aspirante, será la base de su Plan de Desarrollo. Este plan se elabora en los primeros meses de la administración y, en general, tiene una alta participación de la sociedad civil a través de los consejos municipales y departamentales de planeación. Así mismo, de acuerdo con lo ordenado por la ley, todo plan de desarrollo tiene unos elementos mínimos que lo conforman y que son la base para su elaboración: diagnóstico del territorio y de los sectores del gasto, visión de largo plazo que incluye metas y propuestas, metas para cada sector y las políticas, líneas de acción y programas junto con los indicadores para el monitoreo del cumplimiento de las metas.

La elaboración del plan de desarrollo es un proceso complejo e intenso de trabajo que mantiene una doble vertiente: política y técnica. Frente a la primera, los alcaldes y gobernadores están atentos a que en su plan de desarrollo quede reflejado el programa de gobierno y que se incluyan propuestas de la comunidad. En Colombia, en algunas ciudades el proceso de decisión de las inversiones locales tiene una alta participación de comunas y localidades. Un porcentaje de las inversiones municipales se deciden en un proceso de abajo hacia arriba y las autoridades apoyan con criterios técnicos las decisiones de sus habitantes.

Los proyectos de inversión sólo se incluyen en el plan de desarrollo si están acordes con sus políticas y metas. La suma de todas las inversiones del plan se conoce como el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). Esto garantiza, por lo menos, que la inversión programada se asigne en forma eficiente. Los resultados en su ejecución son una responsabilidad sectorial y del BPIM. El POAI es la base para elaborar los presupuestos de inversión de cada uno de los sectores que hacen parte de un gobierno territorial. Cada secretaría sectorial tiene una oficina encargada de la planeación que es el responsable directo de la elaboración de la programación de las inversiones que quedan incluidas en los presupuestos anuales. El POAI es la primera aproximación a los presupuestos anuales de inversión, con lo cual se está otorgando una integración real de la operación anual con el mediano plazo.

Los presupuestos en Colombia se presentan generalmente por secretarías, oficinas o despachos en los que se divide el organigrama del municipio o departamento. Cada una de estas

oficinas es ordenadora del gasto y tiene la autonomía para crear o suprimir programas, nombrar o destituir funcionarios y hacer énfasis en las políticas que considere prioritarias la administración. La Secretaría de Planeación, a su vez, interactúa con los responsables sectoriales de la planeación y consolida las inversiones de la alcaldía o gobernación. La Oficina de Planeación también es la encargada de hacer el seguimiento del cumplimiento de las inversiones programadas.

En forma complementaria, el Plan de Desarrollo finaliza con el cierre financiero liderado generalmente por la Secretaría de Hacienda, por medio del cual se identifican las fuentes de financiamiento disponibles para financiar las políticas y programas previstos. Es usual que en la elaboración del plan se presenten ajustes y se eliminen políticas o programas o se reduzcan sus metas dadas las limitaciones esperadas en la disponibilidad de recursos.

En el caso específico de Manizales, valdría la pena destacar algunos procesos en la gestión de los recursos de inversión que se dan en el municipio, como son la asignación descentralizada de ciertos recursos de inversión local y los avances en el BPIM local y en el seguimiento del POAI por parte de los organismos de control.

Un primer elemento que debe destacarse es la creación de la partida global que permite destinar parte del presupuesto municipal a iniciativas de inversión comunitarias. En el 2010, esta partida fue de \$c42 millones por comuna para un total de \$c720 millones anuales. Ante algunos cuestionamientos sobre el manejo de estos recursos, la actual administración buscó que tuvieran un mayor impacto en la vida del municipio. Para tal fin, se capacitaron a los líderes comunales para que pudieran tomar las mejores decisiones y se decidió que, a partir de 2008, la contratación de los proyectos es responsabilidad de la secretaria de desarrollo social. El BPIM es quien finalmente aprueba la inclusión de los proyectos en el presupuesto. A pesar de los avances, se considera que la partida global es muy baja si se compara con el total de los recursos del municipio. Los \$c758 millones del 2010 representaron el 1% del de los recursos propios del municipio, poco menos del 2% del total de los recursos de inversión que llegaron a los \$c42.000 millones. Debe mencionarse que este tipo de gestión descentralizada se ha utilizado igualmente en otras ciudades como Medellín y Bogotá. En Medellín los resultados han sido mejores que en la capital, en donde la práctica es muy similar a la de Manizales.

El marco normativo obliga a las autoridades locales a la creación del BPIM.¹³ La iniciativa para la inclusión de un proyecto de inversión local en el BPIM puede provenir de

¹³ Ley 156 de 1994.

cuatro posibles fuentes: secretarías municipales, los concejales, organizaciones comunitarias y los entes descentralizados. En los últimos años la iniciativa popular ha sido cada vez mayor y se le ha asignado a estos proyectos el 5% del total de los recursos de inversión. Todo proyecto que ingrese al BPIM debe ser aprobado técnicamente de acuerdo con la metodología del DNP, igualmente debe tener una revisión de oficina jurídica y de la unidad ambiental de la Secretaría Planeación de ser necesario. Pero más importante aún, todo proyecto incluido debe tener los recursos presupuestales identificados.

En el BPIM se incluyeron proyectos desde el proceso de planeación. En efecto, durante la elaboración del plan se adelantaron encuentros comunitarios en las comunas y corregimientos. En cada una de ellas se seleccionaron cinco proyectos que fueron incluidos en el plan de desarrollo para un total de 90 proyectos. El proceso de selección fue mediante votación por parte de la comunidad. Sin embargo, un análisis posterior de estos proyectos seleccionados por las comunas reveló que muchos de ellos no eran viables por diversas razones. Unos eran inconvenientes y de bajo impacto social (techar canchas de fútbol), otros eran costosos o no eran necesarios pues ya existían infraestructuras que prestaban los servicios (centro de salud en cada corregimiento) o no eran de fácil ejecución (un banco de materiales de construcción). Sin embargo, un buen número de ellos sí lograron ejecutarse y se articularon con las metas sectoriales del plan de desarrollo.

Una de las fortalezas del BPIM de Manizales es el seguimiento que se le hace al desarrollo de los proyectos de inversión del municipio. Se reportan informes trimestrales de su ejecución que son incluidos en el Sistema de Información de Captura para la Ejecución (SICEP). Este seguimiento comienza con la solicitud a cada secretaría de su Plan de Acción, que luego se consolida en un Plan de Desarrollo. Los informes trimestrales incluyen el porcentaje de ejecución de los recursos de cada proyecto, las metas del plan de desarrollo y el cumplimiento de los indicadores del plan. Esta información se reporta a los organismos de control y al Concejo de la ciudad y se espera que estén pronto en línea.

Es interesante anotar cómo este tipo de registro y seguimiento de los proyectos de inversión hizo que el control y el poder de decisión se comparta entre la secretaría de planeación y la de hacienda. Con esto se reemplazó el anterior modelo en donde el control de la ejecución del plan y los posibles ajustes y decisiones sobre los proyectos se hacían sobre consideraciones fiscales y por esto estaba a cargo de la secretaría de hacienda.

Una de las fortalezas de la gestión de Manizales son los muy buenos resultados obtenidos en dos temas fiscales que se consideran básicos para la financiación de los proyectos estratégicos de inversión. El primero es la actualización catastral adelantada predio a predio. En 2010, el reajuste le representó un aumento en el recaudo del 25% por concepto de impuesto predial, la fuente más importante de recursos en la ciudad. Segundo, Manizales es referente nacional en la gestión de la Contribución por Valorización. Para tal fin se creó el Instituto de Valorización de Manizales (INVAMA), el cual se encarga de cobrar la valorización y gestionar las obras que se financian con estos recursos. Para dar una idea de lo generalizado del uso de esta contribución en el municipio, basta mencionar que los recaudos por valorización en algunos años llegan a representar hasta el 50% del recaudo del predial.

En conclusión, en Manizales se han dado pasos importantes para la mejora de la gestión de los recursos públicos. La fortaleza del BPIM y su reconversión para hacer el seguimiento del plan de desarrollo fue una medida acertada y muy en la línea de gestión por resultados. Igualmente, la coordinación entre las oficinas de planeación y hacienda permite una toma de decisiones sobre las inversiones de una manera más técnica. Así mismo, la Contraloría ha jugado un papel importante para mejorar la ejecución del plan de desarrollo, al haber logrado un seguimiento permanente y casi al día de los proyectos de inversión. Esta supervisión se hace en forma participativa y ha permitido un alto nivel de respuesta de los funcionarios públicos y contratistas para corregir o mejorar la gestión de los proyectos. Los sistemas de información creados como el de Control de Obra Pública (COBRA) y el Sistema Integrado de Vigilancia y Control Social (SIVICOS), permiten un alto nivel de transparencia en el desarrollo del plan.¹⁴ Sin embargo, persisten algunas limitaciones que frenan el logro de las metas propuestas. Una de ellas es que la planeación no funciona en forma adecuada en todas las secretarías. Además, se reconoce que aún no hay un diagnóstico socioeconómico por comunas. Aunque algunas de las secretarías lo tienen, estos no se encuentran articulados en un solo análisis.

¹⁴ Un mayor detalle sobre este proceso se puede encontrar en Restrepo, M. *et al.* (2010).

Principales resultados del estudio de calidad de vida¹⁵

Manizales está localizada en la zona cafetera del centro occidente de Colombia, a 2.200 metros sobre el nivel del mar. Es la capital del departamento de Caldas y cuenta con cerca de 390.000 habitantes, de los cuales el 93% se considera población urbana. Una de las características de la ciudad es la concentración de sus habitantes en grupos socioeconómicos medios: aproximadamente el 54% de los hogares se encuentran en estratos 3 y 4.¹⁶ El 36% se clasifican dentro del grupo socioeconómico bajo (estratos 1 y 2) y el 10% restante en el grupo alto (estratos 5 y 6). El cuadro 1 contiene la población y los hogares que habitan en las once comunas en las cuales está dividida la zona urbana de la ciudad. El mapa 1, por su parte, ilustra la ubicación geográfica de las distintas comunas.

A partir de la encuesta de Crece,¹⁷ se realizó el análisis de la calidad de vida urbana de la ciudad aplicando la metodología del BID. El estudio identifica una serie de factores que, con cierto grado de heterogeneidad entre los grupos socioeconómicos y sectores de la ciudad, afectan el precio de las viviendas y la satisfacción con la calidad de vida de sus habitantes. Este documento se concentra en el impacto que generan los bienes públicos, mostrando las desigualdades identificadas en las distintas comunas y estratos.

¹⁵ Esta sección está basada en Crece (2010).

¹⁶ La población urbana en Colombia se distribuye en estratos socio-económicos de acuerdo a las condiciones materiales de las viviendas y su entorno. Existen seis estratos que van de menor (estrato 1) a mayor (estrato 6).

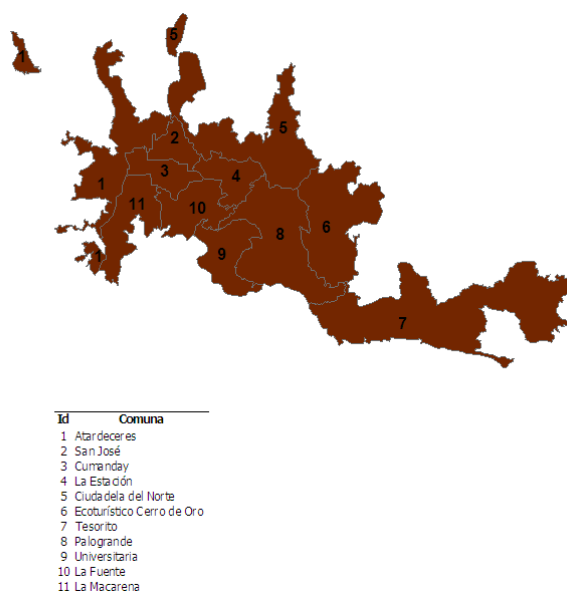
¹⁷ La encuesta se aplicó a más de 6.000 hogares durante el primer semestre de 2009, lo cual la hace estadísticamente representativa en las once comunas de Manizales y de los seis estratos socioeconómicos en que están clasificadas las viviendas. El formulario comprende los módulos que usualmente incluyen las encuestas de hogares (datos de la vivienda y el hogar, características de los integrantes, educación, salud, mercado laboral, entre otros) y un módulo especial sobre condiciones de vida. Este último, además de incluir una cantidad mayor de preguntas sobre bienestar subjetivo, comprende otras sobre educación no formal, capital social, salud sexual y reproductiva, entre otros.

Cuadro 1. Hogares, habitantes y estrato predominante por comuna en Manizales, 2009

Comuna	Hogares	Personas	Estrato predominante
Atardeceres	8.868	29.311	4
Ciudadela del Norte	16.432	64.140	2
Cumanday	9.075	29.317	3
Ecoturístico Cerro de Oro	9.025	30.361	3
La estación	6.673	21.930	3-4
La Fuente	12.125	44.028	3
La Macarena	9.018	32.273	3
Palogrande	7.804	22.856	6
San José	7.226	25.727	2
Tesorito	6.225	22.754	3
Universitaria	9.883	37.324	3
Total/Promedio	102.354	360.021	3,2

Fuente: Crece (2010).

Mapa 1. Distribución geográfica de las comunas urbanas en Manizales



Fuente: elaboración de los autores.

Una primera conclusión destacable es que los precios del mercado inmobiliario de Manizales capturan gran parte de las características de la vivienda y de los bienes públicos de la ciudad. Este elemento indica que muchos de los bienes públicos serían financiados con impuestos o tasas sobre el valor del mercado de la propiedad. Sin embargo, también se nota que la valoración resulta insuficiente para varios aspectos, en particular en lo relativo a las

condiciones de las viviendas. Esa insuficiencia se evidencia en el hecho de que hay un grupo importante de características que, además de recibir una asignación de precios (positivos o negativos) en el mercado, tienen un valor adicional originado en la satisfacción que producen en la población urbana del municipio. Dentro de los bienes públicos con estas características se destacan la presencia de áreas deportivas en la manzana, la distancia a los equipamientos culturales y a las universidades más cercanas y la percepción de seguridad del barrio.

Otro elemento importante del estudio es que la valoración de los bienes públicos no es homogénea por grupos socioeconómicos. De esta forma, los jefes de hogar y cónyuges de los estratos bajos y medios dan una valoración adicional a la presencia de áreas deportivas en sus manzanas, la cercanía al equipamiento cultural y la percepción de seguridad en su barrio. Esto genera un primer insumo a la política pública local, pues se trata de tres condiciones para las cuales es viable diseñar y ejecutar acciones concretas: la construcción de nuevas áreas deportivas y más equipamientos culturales en aquellas comunas donde se identifique su mayor valoración, y la promoción de un entorno más seguro en toda la ciudad, aunque con énfasis en las zonas donde sea más apreciado.

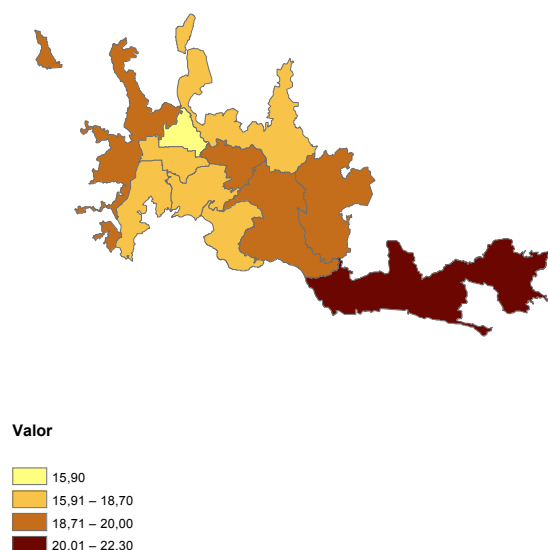
Los resultados del estudio sugieren que la construcción de nuevas áreas deportivas tendría un mayor impacto en la calidad de vida de la población de Manizales si se ubica en Ciudadela del Norte, La Macarena y San José. Por su parte, la dotación de equipamientos culturales podría concentrarse en Ciudadela del Norte y Tesorito. Finalmente, el desarrollo de acciones para lograr una mayor seguridad en los barrios debería llevarse a cabo principalmente en Atardeceres, La Estación, La Fuente y Tesorito. El conjunto de esas acciones tendría un impacto inmediato en la calidad de vida de los habitantes de Manizales mediante un mejoramiento en su bienestar subjetivo.

En la medida en que la dotación de estos bienes públicos se refleja en los precios del mercado inmobiliario de la ciudad, una opción de financiamiento de las inversiones adelantada podría ser la extracción del mayor valor generado en el inmueble, ya sea vía predial o cobro de valorización. Este último mecanismo ha sido utilizado en Manizales y en los últimos años le ha permitido a la ciudad el financiamiento de importantes obras viales y de desarrollo urbano con un recaudo cercano a los US\$24,6 millones (Borrero, 2011). De acuerdo con los resultados del estudio de calidad de vida, las características objetivas del entorno que están positivamente asociadas con el precio de las viviendas son la existencia de vías de acceso pavimentadas, la

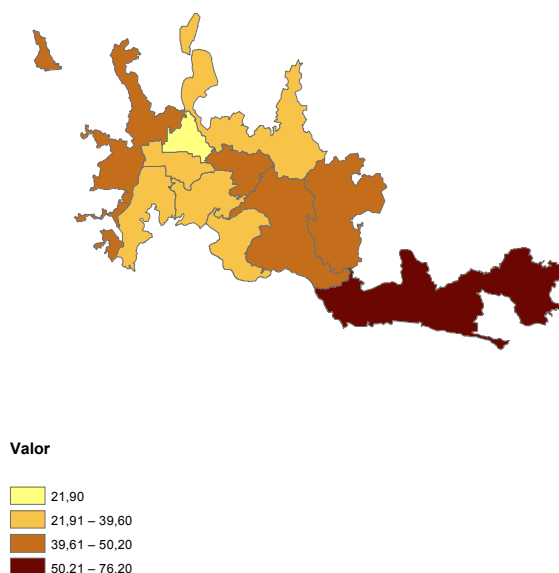
disponibilidad de áreas deportivas en el lado de manzana o enfrente y la existencia de andenes, mientras que la percepción de seguridad del barrio se convierte en el bien público no objetivo que también afecta el precio de la vivienda. El financiamiento propuesto se podría implementar en este tipo de bienes.

Mapa 2. Medición de bienes públicos objetivos y subjetivos, Manizales, 2009

A. Precios hedónicos: transferencias por bienes públicos/arriendo + ingreso per cápita



B. Valor de la satisfacción con la calidad de vida



Fuente: elaboración de los autores con base en Crece (2010).

Finalmente, otro resultado importante del estudio son las desigualdades estimadas en las transferencias implícitas que origina la dotación de bienes públicos entre grupos socioeconómicos y comunas de la ciudad. En efecto, se encontró que los hogares de estratos medios y altos reciben proporciones similares de las transferencias mediante el mercado, tanto para bienes públicos objetivos como subjetivos. Estas proporciones suman cerca del 20% de los pagos que hacen –o harían– por concepto de arrendamiento. Los estratos bajos reciben un porcentaje ligeramente menor, que suma el 16,5% de su arriendo. Eso contrasta con las transferencias implícitas que se reciben a través de la satisfacción, las cuales son muy superiores en los estratos altos (casi el 54% de su ingreso), lo que se explica especialmente por la

importancia que tiene la percepción de seguridad del barrio para el bienestar subjetivo (véase el mapa 2).

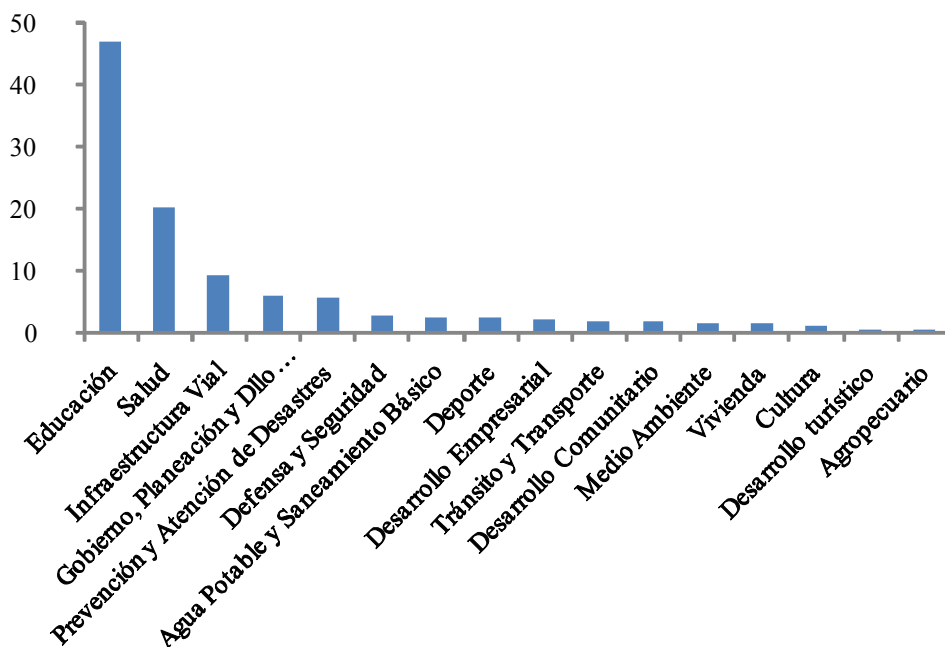
Las estimaciones también muestran que las transferencias relativas recibidas mediante el mercado por efecto de la dotación de los cuatro bienes públicos considerados (bienes objetivos: vías de acceso pavimentadas, presencia de andenes y existencia de áreas deportivas en el lado de manzana o enfrente; y bien subjetivo: percepción de seguridad en el barrio), no presentan variaciones significativas entre comunas (se encuentran entre un 16% del ingreso en San José y un 22% en Tesorito). Además, al igual que en los estratos, las diferencias marcadas se presentan en los montos implícitos que se perciben por la satisfacción con los bienes y no en los precios de mercado. Mientras las primeras oscilan entre un 22% en San José y un 76% en Tesorito, la segunda lo hace entre 18% en Universitaria y 22% en Tesorito.

En la medida en que estas estimaciones eliminaron el efecto causado por la valoración con precios individuales, las diferencias entre esas proporciones se derivan de las desigualdades en las cantidades recibidas de los bienes públicos incluidos. Así, puede concluirse que los estratos bajos reciben una menor cantidad de bienes públicos, tanto objetivos como subjetivos, y que las diferencias se amplían por fuera del mercado. Con respecto a las comunas, las que menor cantidad de bienes públicos objetivos perciben den el mercado son Universitaria y San José, y esta última es también la que menos se beneficia por el acceso a bienes públicos subjetivos (percepción de seguridad).

Insumos para la toma de decisiones de inversiones

La evolución del marco teórico y la experiencia observada en Manizales identifican a la disponibilidad de información y su análisis como una de las herramientas fundamentales para alimentar el proceso de planeación-presupuesto. En este sentido, los estudios de calidad de vida urbana ofrecen a los administradores locales la posibilidad de contar con un instrumento que permite calcular y manejar importante información de la valoración de los bienes públicos que hacen el mercado inmobiliario y los ciudadanos. Los resultados del estudio ayudarían en las diversas zonas de la ciudad a identificar los impactos de distintos proyectos, a determinar posibles fuentes de financiamiento, a focalizar el gasto sectorial en aquellas comunas que hacen una mayor apreciación de los mismos y a establecer mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas más transparentes.

**Gráfico 1. Distribución promedio del presupuesto ejecutado en Manizales
según sectores, 2008 – 2010
(Porcentajes)**



Fuente: estimaciones de los autores con base en POAI.

Un primer elemento que se podría analizar son las interacciones entre las asignaciones presupuestales sectoriales realizadas en el Plan de Desarrollo Municipal y el POAI y las preferencias detectadas en el estudio de Manizales. Una revisión del POAI permite detectar que los sectores con mayores recursos de inversión por parte del gobierno local durante el periodo 2008 - 2010 son los sectores de educación (47%) y salud (20%), los cuales representaron el 67% del presupuesto de inversión ejecutado (véase el gráfico 1). Esta asignación de recursos responde a la destinación específica que tienen las transferencias que realiza el gobierno nacional a los gobiernos locales en Colombia. En el caso de Manizales, los fondos transferidos corresponden aproximadamente al 54% de los ingresos totales del municipio. Esta situación impone cierto límite a los gobiernos locales colombianos para responder a las demandas de bienes de otros sectores que realizan los ciudadanos.

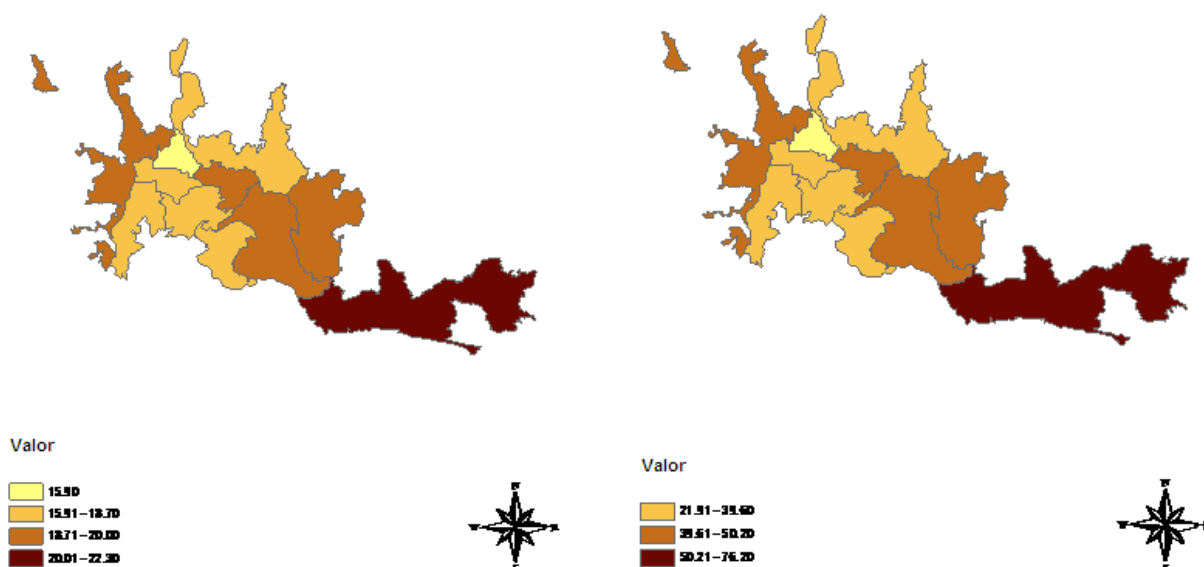
El tercer sector en orden de importancia en la inversión pública de Manizales es el de infraestructura vial, que representa el 9% de la inversión total ejecutada. La importancia de este rubro podría estar asociada a la tradición del uso del mecanismo de valorización en la ciudad, el cual, como fue mencionado, ha sido orientado en los últimos años a financiar principalmente obras viales. En la medida en que el acceso al barrio a través de vías pavimentadas fue identificado como uno de los bienes clave tanto en la valoración del inmueble como en la satisfacción con la calidad de vida urbana, podría argumentarse que el gobierno local está atendiendo esta demanda con esta herramienta. Sin embargo, los resultados del estudio de calidad de vida podrían ayudar a que la administración local conozca la manera en que las distintas comunas valoran las inversiones que realizan en este frente y si realmente aquellas que reciben la inversión son las que más ponderación le dan a las obras. Un objetivo sería focalizar la inversión en infraestructura vial hacia las comunas que tienen una mayor ponderación relativa de ella.

Luego de los tres rubros presupuestales mencionados se identifican dos sectores con una participación relativamente similar: el llamado gobierno, planeación y desarrollo (6% de la inversión total) y el de prevención y atención de desastres (5,6% de la inversión total). El primero incluye acciones orientadas a fortalecer la planeación socioeconómica, los sistemas de planificación, la participación comunitaria, la transparencia y el desarrollo institucional. El segundo corresponde a acciones orientadas a generar un mayor conocimiento de los riesgos, fortaleciendo los procesos de planificación territorial e implementando medidas de mitigación.

Finalmente, se observa cierta atomización del presupuesto en 11 rubros diferentes. Ninguno de ellos llega a representar el 3% del total y ocho no superan el 2%. Dentro de estos sectores, se encuentran los de defensa y seguridad y de deportes. Estos sectores aparecen dentro de aquellos con mayor impacto en valoración del inmueble y calidad de vida urbana en Manizales. El tema de seguridad muestra una gran significancia en los indicadores objetivos (número de homicidios) y los subjetivos (percepción de seguridad del barrio). Como puede verse en el Mapa 3, estas dos variables muestran una correlación alta y negativa (-0,9). Podría ser conveniente revisar las actividades propuestas en esta área en las diferentes comunas de la ciudad con el fin de dar una respuesta clara en aquellas zonas que tiene una valoración importante de este servicio (Atardeceres, La Estación, La Fuente y Tesorito).

**Mapa 3. Percepción de seguridad y homicidios
en Manizales, según comunas**

A. Seguridad **B. Tasa de homicidios**



Fuente: elaboración de los autores con base en Crece (2010).

Desafortunadamente la inversión pública local no se encuentra detallada en las distintas comunas del municipio y, por lo tanto, no es posible contrastar los fondos invertidos en cada una de ellas con las preferencias reveladas en el estudio. Una aproximación parcial de lo anterior se podría realizar con las asignaciones registradas en el plan de desarrollo y el POAI mediante la partida global, la cual hace una distinción por comunas y corregimientos rurales.¹⁸ En la zona urbana de Manizales, el gobierno local realizó, al inicio de su mandato, tres encuentros comunitarios que agruparon las once comunas existentes. En ellos, se llevó a cabo una votación entre los asistentes para determinar los proyectos prioritarios a ser atendidos con estos recursos. Esos sectores quedaron incluidos en el Plan de Desarrollo y la alcaldía ha realizado un seguimiento de ellos. A partir de la información entregada por la Alcaldía de Manizales fue

¹⁸ Hay que recordar que la partida global sólo alcanzó a representar el 2% del presupuesto de inversión de la ciudad en los últimos años.

posible realizar la identificación de los sectores priorizados por comunas que se encuentra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Sectores priorizados por comunas en los encuentros comunitarios para inversiones con partida global en Manizales

Comunas	Sector	Inversión ejecutada a DIC 31 de 2009 (\$c)	Votos en el encuentro 2008
Atardeceres, San José, Cumanda y La Macarena	Desarrollo comunitario	273.554.028	161
	Deportes	42.000.000	42
	Salud	1.405.773.360	38
La Estación, Ciudadela de Norte y La Fuente	Cultura	83.000.000	137
	Seguridad	5.012.023.676	252
	Deportes	0	120
	Salud	601.453.790	0
Ecoturístico Cerro de Oro, Tesorito, Palogrande y Universitaria	Educación	n.d.	65
	Salud	25.000.000	62
	Desarrollo comunitario	0	104
	Deportes	0	52

Fuente: estimaciones de los autores con base en POAI y Plan de Desarrollo.

Al comparar la priorización de la partida global con aquellos sectores que tendrían un mayor impacto en la calidad de vida, se encuentra cierta coincidencia en algunos de ellos (deportes, cultura y seguridad), mientras que otros (desarrollo comunitario) no se reflejan en un aumento en la calidad de vida del ciudadano. Estos últimos podrían estar representando los intereses de los líderes comunitarios con posibilidades de voto y no necesariamente los del grueso de la población. Un ejemplo de ello pueden ser algunas obras de desarrollo comunitario enfocadas a mejorar la infraestructura de las Juntas Administradoras Locales. En este orden de ideas, los estudios de calidad de vida urbana podrían ser un mecanismo de participación ciudadana más transparente que le entregue al gobierno local información de las preferencias que hacen los ciudadanos sobre los distintos bienes públicos provistos en su barrio.

Llama también la atención que solamente se dio prioridad a temas de seguridad en el encuentro de las comunas La Estación, Ciudadela del Norte y La Fuente, cuando este frente se muestra significativo en la calidad de vida urbana en las distintas comunas y estratos, tanto en los

indicadores objetivos como en los subjetivos. En efecto, como puede verse en los Mapas 2, en general la percepción de inseguridad es alta en las distintas zonas de la ciudad. Lo anterior a pesar de que se ha visto también que las inversiones en seguridad han representado una porción importante del presupuesto de gastos en los últimos años. En principio, los resultados del estudio de calidad de vida servirían como insumo para la focalización de la inversión por comunas, permitiendo lograr un mayor impacto en el bienestar agregado de la población.

Finalmente, uno de los resultados del estudio de Manizales muestra que el impacto de los distintos bienes en las percepciones de calidad de vida por comuna estaría aumentando la segmentación urbana. Esto implicaría que las autoridades deben tener en cuenta las percepciones de los bienes públicos que tienen los ciudadanos de las diferentes comunas al momento de proveerlos con el fin de evitar profundizar la segmentación urbana existente. Este resultado provee un mensaje muy claro sobre la focalización de la inversión local por zonas de la ciudad, con el fin de evitar que las transferencias implícitas que lleva la dotación de bienes públicos termine ampliando la segmentación urbana.

REFLEXIONES FINALES

Existen algunos mensajes centrales que surgen de este trabajo. En primer lugar, la asignación de recursos de inversión y el diseño de sus estrategias de financiamiento están cada vez más organizados dentro del proceso de planeación-presupuesto, donde se definen la estructura de gastos y financiamiento de los distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, la disponibilidad de información y su análisis pueden ser una herramienta fundamental en este proceso.

En este sentido, los estudios de calidad de vida urbana ofrecen a los administradores locales la posibilidad de contar con un instrumento que permite estimar y manejar la valoración de los bienes públicos que hacen el mercado inmobiliario y los ciudadanos. Por lo tanto, los resultados de los estudios podrían ayudar, en las diversas zonas de la ciudad, a identificar los impactos de distintos proyectos, a determinar posibles fuentes de financiamiento, a focalizar el gasto sectorial en aquellas comunas que hacen una mayor apreciación de los mismos y a establecer mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas más transparentes. Estos elementos podrían contribuir a mejorar el proceso de planeación-presupuesto de una municipalidad. De igual manera, a este propósito podrían contribuir otros sistemas de monitoreo

de calidad de vida urbana que se vienen implementando alrededor del mundo. En el caso colombiano, la experiencia de los “Cómo Vamos” aportarían insumos a la toma de decisiones públicas.

Específicamente los estudios de calidad de vida urbana podrían aportar elementos en la toma de decisiones de inversión sectorial en las distintas zonas de una localidad. Las preferencias y la valoración que realizan los ciudadanos de los distintos bienes públicos presentes en su territorio, pueden orientar la asignación presupuestal hacia aquellos sectores que revelan mayor preferencia. Adicionalmente, la identificación de las inversiones que afectan la valoración que hace el mercado de las viviendas en una determinada localidad, indicaría aquellos proyectos que podrían ser financiados mediante la extracción del mayor valor generado por la inversión. En el caso de Manizales, por ejemplo, se pudo identificar que, en algunas partidas presupuestales que se asignan a través de participación de la comunidad, los sectores seleccionados no necesariamente reflejan las preferencias de sus habitantes. Por otro lado, como viene haciendo la ciudad, parte de las inversiones se pueden financiar con parte de la valorización que generan las obras.

Sin embargo, los estudios de calidad de vida tienen algunas limitaciones que impiden la explotación plena de su potencial. Una de las restricciones es que la metodología sólo permite analizar algunas áreas del gasto, principalmente aquellas que son localizables geográficamente, y en algunos casos pueden no ser las más importantes en montos de gasto. En casos como el de Manizales, en los cuales gran parte de los recursos provienen de transferencias condicionadas a ciertos sectores (salud y educación), el contar con la asignación de estos fondos por localidades sería un elemento fundamental para explotar los estudios de calidad de vida urbana en el proceso de planeación-presupuesto. Por lo tanto, para lograr maximizar el potencial de información que ofrecen los estudios se requiere contar con una importante base de datos en las localidades que permita realizar los análisis por zonas de la ciudad y, a la vez, que los gobiernos realicen la localización del gasto público en las distintas zonas que conforman el área urbana. Estos dos elementos, unido a una capacidad de análisis fuerte en la administración local, permitirían aprovechar al máximo los resultados de los análisis de calidad de vida urbana. Fortalecer estas áreas debe hacer parte de la política pública local en ALC. De igual manera, con el fin de lograr conclusiones robustas, se requiere una validación de los estudios de calidad de vida en ciudades con una mayor disponibilidad de información de presupuesto y bienes públicos georreferenciada.

Referencias

- Banco Mundial (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, D. C.
- BID (2008), *Calidad de vida más allá de los hechos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Bird, R. M. (1971), “Wagner’s Law of Expanding State Activity”, *Public Finance*, 26, 1, 1 – 26.
- Borrero, O. (2011), “Betterment Levy in Colombia Relevance Procedures, and Social Acceptability”, *Land Lines*, 23, 2, 14 - 19, Lincoln Institute of Land Policy, Washington, D. C.
- Crece (2010), “Monitoreando la calidad de vida urbana en Manizales, Colombia”, informe final de consultoría presentado al BID, Manizales.
- Cruces, G., A. Ham y M. Tetaz (2010), “Well-Being at the Subcity Level: The Buenos Aires Neighborhood Quality of Life Survey”, en Lora, E., A. Powell, B. M. S. van Praag y P. Sanguinetti (editores), *The Quality of Life in Latin American Cities*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- De La Cruz, R. (2010), “Descentralización y desarrollo local en América Latina”, en R. De La Cruz, C. Pineda y C. Poschl (editores) (2010), *La alternativa local: descentralización y desarrollo económico*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Hall, L., J. Robalino y R. Madrigal (2010), “Pricing Amenities in Urban Neighborhoods in Costa Rica”, en Lora, E., A. Powell, B. M. S. van Praag y P. Sanguinetti (editores), *The Quality of Life in Latin American Cities*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Lee, R., R. Johnson y P. Joyce (2008), *Public Budgeting Systems*. 8 edition. Jones and Barlett Publishers, Sudbury, MA
- Lora, E. (2009), “Una nueva manera de monitorear la calidad de vida urbana”, documento inédito.
- Lora, E., A. Powell, B. M. S. van Praag y P. Sanguinetti (editors) (2010), *The Quality of Life in Latin American Cities*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Marcel, M., M. Sanguinés y J.P. Martínez (2012), “Presupuesto basado en desempeño para mejorar la calidad del gasto público”, en BID, *Las instituciones fiscales del mañana*, Washington, D. C. Próximo a publicarse.

Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2008), World Urbanization Prospects, The 2007 Revision Highlights, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, New York, disponible en:

http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf.

Fecha de acceso: 4 de abril de 2012.

Restrepo, M., R. Araujo y G. Tuta (2010), *Control fiscal territorial - Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia*, Universidad del Rosario – GTZ, Bogotá.

Satterthwaite, D. y G. McGranahan (2007), “Providing Clean Water and Sanitation”, en The Worldwatch Institute, *2007 State of the World Our Urban Future*, Washington, D. C.

Schick, A. (1966), “The road to PPB: The Stages of the Budget Reform”, *Public Administration Review*, 26, 4.