

Gi_MGU

**Grupo de Investigación Maestría
en Gestión Urbana**

ISSN: 1900-0324

¿Quiénes Somos?

15 / 08 / 2004

Encuentre en este número:

EVALUACIÓN E INVESTIGACIÓN

**Conceptos y medición del índice de necesidades básicas
insatisfechas NBI (I)**

Por : Alexandra Rodríguez del Gallego - Juan Carlos Carvajal Cantor

URBANISMO

**Los parqueos como tema de la movilidad económica, social
y política**

Por : Cristhian Ortega Ávila

GOBIERNO

La actualización de estratos en Bogotá

Por : Jairo Díaz Pinzón - Daniel Ramírez Pascagaza

INFORMACIÓN GENERAL

Los **Papeles de Coyuntura** se envían a personas relacionadas con la Gestión Urbana en Colombia.
Si Ud no desea recibir nuevamente estos documentos, por favor envíe un e-mail a
gurbana@unipiloto.edu.co , con el texto BORRARME en el "Asunto" o "Subject".

Contáctenos:

MAestrÍA EN GESTIÓN URBANA - Universidad Piloto de Colombia
Teléfonos: 332 29 66/323 28 95 - Bogotá, Colombia

Conceptos y medición del índice de necesidades básicas insatisfechas

NBI (Primera Parte)

Por: Alexandra Rodríguez del Gallego – Juan Carlos Carvajal Cantor

Conceptos básicos

En términos generales, pese a los muchos significados que se pueden encontrar del concepto “pobreza”¹, de forma muy simplificada se podría decir que la pobreza se refiere a “la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable”². En este sentido, la pobreza se relaciona con la carencia de una vida larga y saludable, de tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, así como otros elementos como la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria³. Sin embargo, al hacer la revisión de los aspectos constituyentes de “una vida tolerable”, son evidentes las dificultades técnicas que habría para medir algunos aspectos sobre todo de “*calidad de vida*” y por esta razón se ha optado por restringir las mediciones a los aspectos fácilmente cuantificables - en su mayoría materiales - que pueden o se acepta que pueden dar una aproximación por lo menos sino a la calidad sí al “*nivel de vida*” de las personas.

El proceso básico que se debe seguir para llegar a un análisis conceptual de la “*pobreza*” inicia con **definir** lo que se va a entender como tal. Una vez establecidos los aspectos que abarca el término “pobreza”, su medición requiere de indicadores cuantificables, que guarden relación con la **definición** elegida. Sea cual fuere ésta y el o los indicadores utilizados, el proceso de medición se compone de dos elementos: la **identificación** de las personas que se consideran pobres y la **agregación** del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza⁴.

Si bien la medición de la pobreza puede estar basada en cualquiera definición y las variables que la operacionalizan, la mayoría de los estudios económicos sobre pobreza han centrado su atención casi exclusivamente en las concernientes a “*necesidad*”, “*estándar de vida*” e “*insuficiencia de recursos*”. Para estas opciones, los indicadores de bienestar más aceptados han sido la **satisfacción de ciertas necesidades**, el **consumo de bienes** o el **ingreso disponible**. La elección de esas variables obedece a su pertinencia teórica respecto a la conceptualización previa de la pobreza, pero además reconoce los problemas planteados en la medición y las limitaciones en la información disponible en cada país proveniente de encuestas representativas⁵.

Desde esta perspectiva, la interpretación de “*necesidad*” se refiere a la carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como un miembro de una sociedad específica; por lo tanto, bajo este enfoque se limita la atención a algunos bienes y servicios específicos que se presuponen indispensables. En cambio,

el término *“estándar de vida”* no se refiere exclusivamente a la ausencia de dichos bienes y servicios, sino que relativiza la situación al hecho de vivir con menos que otras personas. Por ejemplo: “una persona no ‘necesita’ té, periódicos o conciertos, pero si su ingreso no le permite adquirir esas cosas, puede ser considerada pobre”⁶. En la última de las interpretaciones, la *“insuficiencia de recursos”*, la pobreza se refiere a la carencia de riqueza para adquirir lo que una persona necesita sin reconocer como suficiente la *“satisfacción de las necesidades”*, es condición necesaria que dicha satisfacción se de por medio de recursos propios, es decir que no sea proveída por otra persona.

El método de medición *“directo”*⁷ más ampliamente difundido en América Latina, se conoce como el *“Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas”* o *“NBI”*. Esta herramienta de medición y/o caracterización de la pobreza fue creada a fines de los años 70⁸, y se basa primordialmente en una concepción que reconoce la pobreza como *“necesidad”*. En este enfoque no importa si los individuos poseen el ingreso propio para satisfacer sus necesidades básicas (preestablecidas), sino que efectivamente éstas hayan sido cubiertas. Así, a través de la información producto de los Censos de Población y Vivienda, se verifica si los **hogares**⁹ pueden satisfacer o no una serie de necesidades previamente establecidas como fundamentales para cumplir con la condición de *“una vida tolerable”* dentro de una sociedad.

Desde sus inicios el **NBI** ha sido utilizado con distintos fines. Inicialmente se plantea como una medición de las características generadoras de desarrollo de las *“capacidades humanas”* que no resultan evidentes en las mediciones de pobreza por ingresos, siendo aquí una alternativa/complemento a los métodos indirectos de medición. Sin embargo este método, en América Latina se usa fundamentalmente para la elaboración de *“mapas de pobreza”* ya que permite identificar con un alto nivel de desagregación geográfica zonas o regiones prioritarias en el diseño y asignación de recursos para programas sociales¹⁰.

Dadas las restricciones de información para la construcción del indicador (información básicamente censal), el **NBI** sólo puede describir un número limitado de necesidades dejando a un lado algunas otras condiciones que describirían el nivel de bienestar de un individuo. Es así como se optó por evaluar la insatisfacción de necesidades privilegiando, inicialmente, **características físicas y condiciones urbanísticas** del lugar de residencia del hogar a partir de datos como los materiales presentes en pisos y paredes, acceso a agua potable, conexión a sistemas de eliminación de excretas y número de cuartos. Como complemento, se incluyeron algunos rasgos demográficos del hogar tales como número de miembros, asistencia escolar de los menores, o edad, nivel educativo y condición de ocupación del jefe de hogar.

(Espere en la Segunda Parte: *Cuáles son las variables condiciones específicas que mide el NBI, que significa “carencia” en cada una de ellas y como se hace la medición final*)

¹ El término “pobreza” tiene distintos significados en las ciencias sociales. FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier (2001a): *“Enfoques para la medición de la Pobreza. Breve revisión de la literatura”*, Serie Estudios estadísticos Prospectivos 4, CEPAL - LC/L. 1479-P, citan el trabajo de SPICKER, Paul (1999): *“Definitions of Poverty: Eleven Clusters of Meaning”*, En GORDON, David y SPICKER, Paul (eds), *The International Glossary on Poverty*, el cual identifica

once posibles formas de interpretar esta palabra: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Todas estas interpretaciones serían mutuamente excluyentes, aunque varias de ellas pueden ser aplicadas a la vez, y algunas pueden no ser aplicables en toda situación.

² PNUD (1997): *Informe de Desarrollo Humano*, Oxford University Press, Nueva York

³ FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier (2001b): *“El Método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”*, Serie Estudios estadísticos Prospectivos 7, CEPAL - LC/L. 1491-P

⁴ En otras palabras, de acuerdo con SEN, A (1984): *“Poor, Relatively Speaking”*, en *Resources, Values and Development*. Harvard University Press, Cambridge, Mass, en la etapa de *“identificación”*, se define cuáles hogares son pobres y cuáles no a partir de algún criterio previamente elegido. La segunda etapa o *“agregación”* implica calcular índices de pobreza que permitan sintetizar en un solo indicador la magnitud y profundidad de las privaciones de una población. Citado por : FERES, J. y MANCERA, X. (2001b)

⁵ FERES, J. y MANCERA, X. (2001a)

⁶ Ejemplo de SPICKER (1999) citado por: FERES, J. y MANCERA, X. (2001a)

⁷ Se dice que es un indicador *“directo”* ya que mide el bienestar en términos del consumo efectivamente realizado de un conjunto determinado de bienes y servicios; por su parte un indicador *“indirecto”* se relaciona con la posibilidad de realizar dicho consumo (por ejemplo, el método de *Línea de Pobreza*). Una explicación completa en: BOLTVINIK, Julio (2000): *“Poverty Measurement Methods - An Overview”*, series on Poverty Reduction, UNDP/SEPEP Publications

⁸ Desde 1987 en Colombia se empieza a medir la pobreza en términos del NBI con base en el Censo de 1985. Ver: BANCO MUNDIAL (1996): *“La Pobreza en Colombia”*, TM Editores . Posteriormente, existen datos oficiales del DANE calculados sobre cifras reales del Censo de 1973 y la encuesta de Calidad de Vida 1991. Actualmente se trabaja con la Encuesta de Calidad de Vida 2003.

⁹ El NBI es un indicador de medición de pobreza para hogares. Las estimaciones para personas se hacen posteriormente.

¹⁰ ALARCÓN, Diana (2001): *“Medición de las condiciones de vida”*, Serie Documentos de Trabajo I-21,

[\(Inicio\)](#)

URBANISMO [\(Inicio\)](#)

Los parqueos como tema de la movilidad económica, social y política

Por : Cristhian Ortega Ávila

Los mecanismos de actuación económica que desarrollan los diferentes niveles de integración urbana a los heterogéneos ambientes socio culturales de la ciudad, resultantes obviamente de la interacción global de la sociedad, son, más que políticas y normas preestablecidas a favor de intereses colectivos, formas de aglomerar necesidades y ampliar cobertura con prospectos de alto impacto.

La capacidad que tienen las autoridades de reestructurar la forma de la composición físico espacial de los componentes urbanos no solo contempla soluciones estéticas, sino que se desenvuelve en las dimensiones económica, social y política de la categoría de orden urbano.

En los últimos años en Colombia, las actividades de ordenamiento físico espacial han sido caracterizadas fuera del estigma histórico de regeneración de funciones estéticas. Por el contrario, bajo una idea de complementariedad de las ciencias, el ordenamiento físico ha evolucionado su fin de tal manera que hoy día es una de las herramientas fundamentales en materia de ubicación económica y política en el país siendo utilizada como parte de aquellos mecanismos de actuación económica destinados a desarrollar la integración urbana de las ciudades.

La orientación de los análisis de generación de soluciones físicas a problemas económicos y/o sociales se hace relevante cuando la movilidad urbana se ve comprometida y los incentivos a realizar cualquier tipo de actividad económica se ven afectados por hechos externos y no por los cambios actitudinales de los sujetos, atribuibles a sus relaciones interiores con el gusto y con las preferencias.

Ante esto, las dimensiones más importantes en el tema de movilidad urbana tienen relación con la pertinencia de uso de una posible propuesta; tiempos de parqueos, métodos de medición, los pasajeros y bienes y servicios y formas de ordenamiento de las diferentes unidades físicas necesarias para la elaboración de centros urbanos se destacan como los interrogantes más representativos en toda la discusión de los parqueos como solución a problemas de desarrollo urbano.

Parqueos como solución a problemas de espacio físico

Las normativas de la utilización de los diferentes espacios urbanos para la mejor disposición de los recursos a favor de mejores indicadores económicos atribuibles a los cambios del orden urbano, han desarrollado una gran cantidad de soluciones al problema de la incapacidad de los constructores de poder cumplir con la norma debido a la relativa escasez de espacio privado construible.

La llamada "tragedia" de los bienes comunales¹ explica una de las más famosas consecuencias de la ordenación urbana: la escasez como problema y solución. Los bienes comunales son entendidos como aquellos bienes que se *comparten* entre los diferentes agentes del mercado. La teoría demuestra que para cada agente en la economía que tenga un carro, existen tres parqueos en la ciudad dispuestos para él. Si esto es así, una sobreproducción de estos espacios deteriorará la valoración de cada espacio adicional destinado a estos servicios.

Así, la sobrecarga de soluciones de parqueo podrá deteriorar el mercado del mismo servicio y llevar a una cantidad considerable de agentes a condiciones de beneficio cero neto que elimina los incentivos de mantenerse en el negocio, dado que el excedente del mismo, llega a ser parte de la contabilidad de aquellos con mayor poder mercado².

Por otro lado, si la generación de espacios de parqueo se realiza como un mecanismo para concentrar el parqueo residencial se generan los siguientes interrogantes:

- *¿Cuál es el tiempo de utilización de dichos parqueaderos?*
- *La utilización de los mismos solo beneficia a los residentes de los conjuntos, grupos residenciales u otro tipo de conglomerado de vivienda?, o, ¿existe un uso mixto de los mismos?*

- *Es necesaria la compensación en espacios físicos para los constructores que no pueden cumplir con la ley en lo referente a los espacios destinados al parqueo, o es posible dar soluciones diferentes como programas de parqueo externo administrado por los mismos constructores, programas de coparticipación en parqueos internos con centros ya consolidados u otras más?*

La ubicación espacial de los parqueos debe relacionarse con la ubicación de la conglomeración de las necesidades sociales de la ciudad, y más aún, de las conglomeraciones *homogéneas* de las necesidades sociales de la ciudad. Esto implica que la sectorización de la ciudad permite un acercamiento de la caracterización real de los diferentes agentes y conglomerados sociales derivados de la interrelación social histórica de la ciudad.

El tema de parqueos ha sido tratado generalmente como un aspecto netamente funcional desde el sentido del tránsito y transporte, pero su trascendencia ha evolucionado hasta convertirse en determinante fundamental de algunas variables económicas, sociales y políticas.

Así, los parqueos en la ciudad son un problema, más de la relación que tiene con la estructura física de las construcciones aledañas o de la relación con la construcción a la que los parqueaderos pertenecen³, de movilidad urbana, lo cual implica que afecta los intereses de la sociedad por medio de las variables involucradas en el problema de maximización del beneficio de la ciudad dado que el tema de movilidad urbana se sustenta en los siguientes aspectos:

1. La minimización de los costos de transacción de cualquier tipo de actividad económica
2. Incentivos de demanda privada al comercio común
3. Costos de operación comercial y de servicios
4. Integración urbana y regional
5. Cooperación cívica

Asimismo, la relación con los posibles efectos sobre el transporte público y sobre la valoración de los espacios públicos y su relevancia sobre el valor de los predios privados son temas en los que la movilidad urbana es fundamental en un contexto urbano y más aún central.

Propuestas

La oportunidad de generar espacios comunes en áreas relevantes de la ciudad a bajo costo para los productores por se parte de una política de regeneración de espacio público y de compensación privada al sector público por la incapacidad de cumplir con la ley⁴, es una alternativa a las opciones que los constructores tienen para acomodar sus flujos de inversión y planes de construcción en la ciudad, esto es, participar en la formación del espacio público necesario en las zonas homogéneas que lo necesitan para solucionar parqueos ocasionales y generar mejoras en la movilidad urbana.

Las oportunidades que de alguna forma se le pueda brindar a los constructores de la ciudad cuando no pueden construir la cantidad de parqueos necesarios para cumplir con la exigencias de la ley, no puede estar en función simplemente de las oportunidades físicas de la ciudad, sino, debe estar enfocada a la solución de los problemas de movilidad, pertinencia y necesidades económicas, políticas y sociales de la ciudad.

Y a pesar de que los temas del valor de la tierra y la similitud de los precios de construcción son temas fundamentales para la decisión de establecer zonas de parqueo, no es viable, que la autoridad busque proteger el

interés privado por encima de las necesidades públicas en lo relativo a costos, pero si en lo relativo a conveniencia fiscal y de protección a la inversión a largo plazo en la ciudad.

Lo anterior conlleva a una serie de argumentos adicionales para la generación de políticas de reconstrucción de la cooperación cívica, de formación ciudadana y de alguna manera, aunque marginales, ingresos adicionales para la ciudad.

Esto implica una serie de variables adicionales a desarrollar de las cuales se proponen algunas a continuación:

Tiempos

Debe generarse una clasificación de la ciudad según los tiempos de parqueos promedio de los visitantes a los diversos lugares.

Esta clasificación permite por un lado, poder conocer los lugares en los cuales es necesaria una sustitución de parqueos por zonas de otro tipo de función necesaria para la ciudad y planeada en la zona por los POT. Por otro, permite contar con varias alternativas para potenciar nuevas modalidades de parqueo en la ciudad como las siguientes:

1. Zonas especiales de parqueo externo por cobro fraccionado
2. Zonas especiales de parqueo externo por restricción de horas pico y libertad en horas valle.
3. Zonas de parqueo interno para la entrada a altas zonas de aglomeración
4. Zonas de uso mixto (Residencial y de Visita) según horarios establecidos
5. Planes de transporte rotativo desde los puntos de parqueo periféricos hasta los centros de aglomeración

Rutas de transporte público

Los parqueos pueden llegar a ser un fuerte competidor a las actuales rutas de transporte de la ciudad. Las soluciones de parqueo en las zonas de aglomeración reducen la demanda de transporte público, lo que implica una relativa baja eficiencia de las diferentes rutas que a mediano plazo puede reflejarse en una disminución de la oferta de este servicio y un aumento generalizado del tráfico particular en las entradas a las zonas de aglomeración.

1 VARIAN, Hal. R. Microeconomía Intermedia "Un enfoque Moderno". Tercera Edición. Antoni Bosch Editor. 1993

2 El Concepto de mayor poder mercado se refiere a la mayor diferencia entre los ingresos y los costos bajo una estructura de competencia imperfecta, en la que esa diferencia permite generar precios flexibles en el mercado que le otorgan un margen de respuesta mucho mayor que el de los demás competidores. Esto se puede evidenciar en lo siguiente:

$$Max(\Delta P_i) > Max(\Delta P_j)$$

donde P_i es el precio del competidor con poder de mercado y P_j es el precio del competidor con bajo poder de mercado. Esto es, la variación máxima del precio que el competidor con alto poder mercado es mayor a la variación máxima del precio que el competidor con bajo poder puede generar para modificar la diferencia entre ingresos y costos.

⁴ Aunque vale la pena recalcar el hecho de que la relación estético funcional con el entorno, y con la construcción misma es supremamente importante

⁵ No por efectos de incapacidad técnica sino por inconsistencia de algunos aspectos legales.

[\(Inicio\)](#)

GOBIERNO [\(Inicio\)](#)

Actualización de estratos en Bogotá

Por : Jairo Alberto Díaz Pinzón - Juan Daniel Ramírez Pascagaza

El decreto de actualización de estratos en Bogotá, presentado a la opinión pública por la Directora de Planeación Distrital, vuelve a ubicar en el orden del día la discusión en torno al proyecto de ciudad diseñado en los últimos años y el propuesto a consideración de la ciudadanía capitalina por el actual Alcalde Mayor, Luis Eduardo Garzón. Igualmente, es una oportunidad para juzgar si la prioridad otorgada a las localidades en emergencia social, para la formulación de políticas públicas en el Distrito Capital, tiene congruencia con los resultados que arroja la actualización de la estratificación.

Según el informe, de 3.220 nuevas manzanas que fueron censadas e incorporadas, 1.169, es decir el 36.30%, corresponde al estrato uno, ubicado en Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, Suba San Cristóbal y Kennedy. Como si fuera poco, en lo atinente a la actualización y asignación de estrato a 2.924 manzanas, 1912 de ellas fueron catalogadas igualmente dentro de los estratos 1, 2 y 3. El deterioro de las zonas donde están ubicadas determinó, de otra parte que, 466 manzanas, es decir, 25.000 predios, bajaran de estrato.

Si se parte del hecho que la ubicación en uno u otro estrato de los habitantes de una ciudad, expresa en últimas el precario o aceptable nivel de vida de seres humanos, y de que las estadísticas son la constancia de situaciones presentes que tiene su origen en el pasado; la información según la cual el 78% de los nuevos predios son de estrato 1, 2 y 3, no deja de ser preocupante.

En el listado de predios que bajaron del estrato 2 al estrato 1, se encuentran barrios tales como Arboleda Sur y Carmen del Sol en la localidad de Rafael Uribe Uribe. Dentro de los barrios que bajaron del estrato 4 al estrato 3 se encuentran los tradicionales barrios Alcázares, San Felipe y Muequetá de la Localidad de Barrios Unidos. Barrios como Suba Naranjo y Suba Quinal, pasaron del estrato 6 al estrato 2.

La actualización llevada a cabo por Planeación Distrital deja en claro que el 76% de los predios clasificados en la ciudad esta integrado por los estratos 1, 2 y 3, mientras que los de los estratos 4, 5 y 6 se han reducido al 9,5% del total de predios. El 14.5% restante, no cuenta en la estratificación ya que corresponde a zonas industriales y comerciales.

[\(Inicio\)](#)

