

Notas y comentarios

El Informe Mundial de Ciudades 2008*

Clara E. Salazar**

En junio del 2006 fue presentado por Naciones Unidas en Vancouver, Canadá, el tercer informe mundial de ciudades, o más precisamente “El estado de las ciudades en el mundo 2006-2007”. Como es bien conocido, a esta reunión de carácter internacional asisten representantes de los diferentes gobiernos del mundo, del sector académico y del sector no gubernamental para reflexionar sobre la evolución del proceso de urbanización en el planeta y evaluar los avances de las políticas dirigidas a disminuir la pobreza en las ciudades de los países en vías de desarrollo.

En esa ocasión un grupo de investigadores del CEDUA, entre muchos otros representantes de la comunidad académica, tuvimos la oportunidad de participar con una reflexión sobre las implicaciones teóricas y prácticas de la relación entre la investigación y la acción. Sabedores de que la investigación no se produce sin tomar en cuenta las demandas sociales y el curso de la acción pública, mencionamos que existen básicamente dos momentos de articulación entre la investigación y la instrumentación de políticas públicas. El primero ocurre básicamente cuando se incorporan los conceptos teóricos y los aspectos metodológicos derivados de la generación de conocimiento y las ideas en la formulación y evaluación de las políticas y acciones públicas. El segundo momento se presenta cuando los investigadores participan más directamente, como consultores o funcionarios, en la toma de decisiones para formular y adoptar políticas o ejecutar de acciones específicas.¹

* Agradezco a Eduardo López Moreno, director del Programa Mundial de Observatorios e Indicadores Urbanos, su generosidad al darme acceso a todos sus espacios de trabajo, incluyendo sus oficinas y sus bases de datos en UN-HABITAT, Nairobi, durante dos semanas y también por compartir conmigo sus reflexiones e inquietudes intelectuales.

** Profesora investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: csalazar@colmex.mx.

¹ Indicamos también que es frecuente encontrar que en el ámbito urbano el conocimiento producido por las instituciones académicas está desconectado de la generación de las políticas y de la toma de decisiones para la planeación y realización de proyectos urbanos.

Más recientemente, en agosto de 2007, tuve la oportunidad de retomar la reflexión al acceder a las oficinas de Naciones Unidas en Nairobi y participar como interlocutora, durante dos semanas, en el proceso de preparación del Informe Mundial de Ciudades 2008. En esa ocasión pude observar más de cerca la convergencia genuina entre la investigación y la acción al atestiguar la orientación de políticas públicas que realiza UN-HABITAT. Específicamente en la División de Observatorios e Indicadores Urbanos esto es notable, ya que toda la estructura de la organización está dirigida a transmitir los resultados de la investigación que realiza, pues éstos se utilizarán como lineamiento de las políticas encaminadas a disminuir la pobreza urbana. Tales lineamientos se transmiten a la comunidad internacional, y particularmente a los gobiernos nacionales del mundo, a las autoridades locales y a los distintos grupos de la sociedad civil con la intención de generar espacios de discusión sobre la manera en que deben orientarse las políticas públicas, y de sensibilizar a los gobiernos del mundo sobre algunos aspectos que se considera necesario incluir en las agendas urbanas locales.

Si bien, como reconocen algunos análisis posteriores que se derivan del Informe Mundial de Ciudades, lo expuesto no significa que los temas abordados consigan siempre incidir en la orientación de las políticas y en la realización de acciones concretas en todos los gobiernos nacionales y locales del mundo, no podemos dejar de reconocer que el informe constituye un mecanismo para validar las demandas sociales. El mandato que ha hecho la Asamblea General de Naciones Unidas a UN-HABITAT de producir un informe cada dos años dota a esta institución de una poderosa herramienta para actualizar sistemáticamente la información que precede la orientación de políticas y para evaluar la efectividad de las mismas. Igualmente, para repensar la vigencia y la magnitud de los problemas identificados, considerar temas emergentes, y develar los que resultan sensibles para ciertas áreas geográficas.

En tal contexto, el objetivo de esta reflexión es revelar una vez más el quehacer de la investigación urbano-regional valiéndonos de un caso concreto: el Informe Mundial de Ciudades 2008, que se prepara actualmente en las Oficinas de Habitat, Naciones Unidas, en Nairobi con la conducción de Eduardo López Moreno, director del Programa Mundial de Observatorios e Indicadores Urbanos, UN-HABITAT.

En la primera parte de este documento presentamos las cuestiones centrales alrededor de las cuales giró el informe mundial 2006-2007 y

algunos conceptos² que abordará el informe que se presentará en Nanjing, China, en octubre de 2008; para finalizar formularemos algunas de las preguntas que se pretende responder. En la segunda parte nos referiremos al trabajo de investigación que implica la preparación de este informe: ponemos especial interés en la consecución y acceso a la información, la revisión y selección de los indicadores, su transformación en datos, el replanteamiento y la generación de nuevos conceptos, y la orientación de políticas.

El tema central del informe 2006-2007

Como es conocido, el Informe Mundial de Ciudades 2006-2007 giró en torno al cumplimiento de los objetivos del milenio, en particular de la meta 11: “la disminución de la pobreza urbana y la sustentabilidad urbana”. El concepto central que se utilizó para el análisis fue el de “slums” o asentamientos irregulares,³ concebidos éstos como las áreas urbanas en donde habitan hogares que carecen de uno o más de los siguientes elementos: 1) vivienda durable; 2) espacio suficiente para vivir; 3) acceso a agua; 4) acceso a condiciones adecuadas de drenaje, y 5) seguridad en la tenencia de la tierra. UN-HABITAT nos mostró datos alarmantes sobre los asentamientos irregulares: una tercera parte de la población urbana de los países en desarrollo habita en áreas urbanas sin acceso a servicios básicos y se desenvuelve en medio del analfabetismo, el crimen y las enfermedades.

Si bien el fenómeno referido no es nuevo y ha sido ampliamente estudiado por los investigadores urbanos durante varias décadas, el informe resulta relevante porque por primera vez ofrece indicadores urbanos que permiten comparar los contextos urbano-rural y urbano, y los asentamientos irregulares en las ciudades del mundo; presenta también las diferencias y las tendencias de las grandes regiones, atendiendo a las metas del milenio. El esfuerzo metodológico de UN-HABITAT se centró, entonces, en retomar un concepto ampliamente discutido y difundido en el medio académico y en el de las políticas públicas y la acción urbana: homologar su contenido, homogeneizar los indicadores que lo hacen mesurable, y dar cuenta de la magnitud del fenómeno y de sus tendencias y diferencias a escala global. Más allá de

² Advertimos que esta nota comprende sólo una parte del informe que se encontraba en preparación.

³ Véase UN-HABITAT, *State of the World's Cities 2006/2007*.

la generación de conocimiento *per se*, el informe expone los logros y rezagos de los gobiernos y sensibiliza su actuación.

Sobre la definición y reformulación de conceptos para 2008

Como forma de continuar una reflexión, el nuevo Informe Mundial de Ciudades 2008 se centrará principalmente en los conceptos de armonía regional y armonía urbana. No es casual que esos conceptos se hayan adoptado cuando la reunión tendrá a China como sede, pues allí el término “armonía social” constituye el centro de la política social para el Plan Quinquenal vigente. Pero además ese país experimenta un acelerado proceso de urbanización en una dinámica de crecimiento económico que genera grandes problemas medioambientales y podría ampliar las desigualdades regionales; de acuerdo con los datos de UN-HABITAT las ciudades de ese país alcanzan tasas de crecimiento poblacional de alrededor de 3.7%, y la mitad de la población urbana habita todavía en ciudades pequeñas.

Al examinar en perspectiva el informe 2006-2007 y considerar que gran parte de la investigación urbana publicada se centra en las grandes ciudades, es destacable que el Informe Mundial de Ciudades 2008, UN-HABITAT se haya sensibilizado ante la gran desatención a las ciudades medias y pequeñas, y haya percibido oportunamente que las características del proceso de urbanización acelerado que experimenta China llevan a repensar la pertinencia del paradigma de las megaciudades y a reconsiderar lo que sucede en las ciudades de menor tamaño, en donde habita una proporción de población urbana que no es minoritaria. En este informe se comparan indicadores de ciudades de diferente tamaño y se intenta vincular el análisis a la desigualdad regional.

El informe 2008 proporcionará información de más de mil ciudades con más de 100 000 habitantes, la cual hasta el momento no había sido presentada a nivel mundial. El concepto de “armonía regional” se utilizará para señalar las diferencias en la distribución de la población urbana por tamaño de ciudades y sus tendencias de crecimiento. Probablemente los datos que ofrecerá serán reveladores y responderán a cuestionamientos como: ¿continúa vigente la tendencia a que la mayoría de la población urbana se concentre en las “grandes ciudades”? ¿en qué proporción están creciendo las ciudades medianas y pequeñas?, ¿continúa el proceso de rápida urbanización en las diferentes regiones del mundo?,

¿está disminuyendo la primacía urbana?, ¿qué tamaño de ciudades se perfila con las tasas de crecimiento más altas?, ¿cuáles ciudades disminuyen más drásticamente sus ritmos de crecimiento?, ¿hay un grupo de ciudades que pierde población en números absolutos?, ¿cuál es la magnitud de este fenómeno?, ¿a qué factores se pueden asociar tales dinámicas?, ¿tiene sentido estudiar las ciudades pequeñas del mundo?

Con el concepto de “armonía en el interior de las ciudades” se ofrecerá información sobre las desigualdades e inequidades dentro de las ciudades, y algunos de los indicadores que se incluirán serán el ingreso y el gasto, la salud y la educación. Así, uno de los múltiples análisis novedosos que se presentarán por primera vez a escala global es el de la diferencia entre el ingreso y consumo en el interior de las ciudades.

La tarea realizada

Uno de los retos que enfrenta la preparación de un informe mundial de ciudades es la cuestión de la escala; como veremos a continuación, acceder a la información de 200 países del mundo y 1 400 ciudades con más de 100 000 habitantes y lograr la comparabilidad de esos datos no es una tarea fácil. Tampoco lo es caracterizar las tendencias observadas y explicarlas. Gran parte de los datos que se utilizan para producir la investigación urbano-regional se acota a universos nacionales o locales, y en el interior de tales contextos enfrenta un largo proceso de limpieza de información.

Para realizar los informes mundiales de ciudades, el Observatorio Mundial de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos debe contar con recursos humanos directos y con una amplia red de organismos que actúen como grupos de apoyo para la *búsqueda, recolección y verificación de la información*. Caben dentro del primer grupo los trabajadores del organismo que se ocupan directamente del análisis de los datos estadísticos y el manejo de la información geoespacial y los que realizan investigación cualitativa de las políticas y las prácticas urbanas (con una base de datos de 5 000 buenas prácticas). Entre los segundos se encuentran los grupos de trabajo que en diferentes partes del mundo están dedicados a conformar bases de datos o a realizar investigación urbana. El programa “Alianza para las Ciudades”,⁴ y los

⁴ Creado por UN-HABITAT y el Banco Mundial. Su propósito es realizar estudios sobre prácticas y políticas urbanas. La distribución de este cuestionario a los gobiernos del mundo se lleva a cabo mediante el programa Alianza para las Ciudades.

230 Observatorios Urbanos que actúan en diferentes ciudades y países son muestra de ello. Estos grupos de trabajo acceden de manera expedita a la información actualizada que producen las instituciones nacionales de estadísticas y otras dependencias de los gobiernos nacionales y locales, y la entregan a UN-HABITAT para que sea incluida en el informe. Dentro del último grupo están los especialistas, muchos de los cuales son académicos que por su larga trayectoria en manejo de información son contratados para confrontar los resultados con otras fuentes de datos,⁵ y verificar su consistencia con las tendencias históricas y con otros resultados de investigación.

Cuando la información no está disponible se buscan expertos en temas específicos y se les contrata para que reúnan los datos que se requieren en las diferentes ciudades. Así, además de los grupos de trabajo ya existentes, UN-HABITAT dispone de recursos humanos y económicos para realizar estudios puntuales que, mediante el diseño, aplicación y análisis de instrumentos de búsqueda de información con objetivos específicos, contribuyen a explicar las tendencias que se observan en regiones con características específicas. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, en la sección de los Observatorios Urbanos se ha diseñado un cuestionario para analizar las políticas urbanas; ha sido enviado a diferentes ciudades de 60 países y está captando información sobre las reformas sociales y el financiamiento de programas específicos impulsados por los gobiernos nacionales, así como sobre las acciones y proyectos urbanos que llevan a cabo los gobiernos locales para dar cumplimiento al objetivo 11 del milenio. Como si esto fuera poco, UN-HABITAT trabaja también con dos comisiones regionales: la CEPAL para América Latina y ESCAP para Asia, y organiza reuniones con expertos sobre los resultados preliminares que arroja el análisis de las bases de datos.

En esta compleja dinámica de construcción del informe se realiza un proceso continuo de reconceptuación y se define lo que conviene transmitir como mensaje. Aunque la selección de lo “prioritario” implica la aplicación de un filtro de información que inevitablemente excluye algunos indicadores⁶ que alguien podría considerar funda-

⁵ Como puede observarse en la publicación del estado de las ciudades 2006-2007, la ausencia de información para algunos indicadores es una constante que se repite en varios países.

⁶ Las razones que llevan a excluir algunos indicadores pueden ser prácticas o técnicas. Entre las primeras podemos mencionar la falta de información para un gran número de ciudades; entre las segundas, la divergencia de los conceptos de las fuentes o la ausencia de potencial explicativo, lo que para algunos lugares puede acarrear un sesgo en el análisis.

mentales para la comprensión del fenómeno que se pretende medir, cabe reconocer que es todo el proceso analítico descrito el que enriquece y nutre la perspectiva del reporte mundial de ciudades.

Esperamos que los datos que nos ofrezca el Informe Mundial de Ciudades 2008 nos den la posibilidad de verificar las tendencias globales de la configuración de la nueva geografía urbana y regional. Confiamos en que con este esfuerzo de investigación y con la gran difusión de UN-HABITAT se logren exponer y comunicar sus mensajes al traducirlos a seis lenguas,⁷ y presentarlos en diferentes momentos, y en distintas formas. Sus resultados habrán de contribuir a orientar las políticas que coadyuvarán a la disminución de la pobreza y la desigualdad de la población urbana del mundo.

⁷ Inglés, español, francés, árabe, japonés y chino.