

EL VOYEURISMO COMO POLÍTICA PÚBLICA. LOS OBSERVATORIOS URBANOS EN MÉXICO

Alejandro Mendo
ITESO
amendo@iteso.mx

En este trabajo se aborda el tema de la observación urbana como herramienta indispensable para toda política pública comprometida con el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades. En el texto se presenta un panorama general de lo que es la observación urbana y el monitoreo de indicadores con el fin de reconocer las bases conceptuales en que descansa esta importante actividad urbanística. Para mostrar cómo esta opción metodológica ha sido adoptada en las principales ciudades mexicanas se hace también un recuento de los observatorios urbanos que han surgido en México durante los últimos años en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y teniendo como referencia a la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales que el gobierno federal ha impulsado desde su Secretaría de Desarrollo Social.

En este trabajo se aborda el tema de la observación urbana como herramienta indispensable para toda política pública comprometida con el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades. El monitoreo de indicadores urbanos ha demostrado —a lo largo de más de treinta años y en los cinco continentes— ser una de las estrategias de análisis socioterritorial más eficaces con que gobiernos y sociedad pueden afrontar los problemas que todo asentamiento humano plantea. La producción sistematizada de informaciones sobre los aspectos clave de las dinámicas urbanas no solo permite una puesta al día de los datos requeridos para conocer el estado de la ciudad en sus múltiples facetas sino que facilita la evaluación integral de los hábitats humanos en términos de estándares mínimos aceptables respecto de los cuales se debe formular la programación de acciones institucionales para elevar la calidad de vida en los distritos urbanos.

En las siguientes líneas se presentará un panorama general de lo que es la observación urbana y el monitoreo de indicadores con el fin de reconocer las bases conceptuales en que descansa esta importante actividad urbanística. Para mostrar cómo esta opción metodológica ha sido adoptada en las principales ciudades mexicanas se hace también un recuento de los observatorios urbanos que han surgido en México durante los últimos años en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y teniendo como referencia a la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales que el gobierno federal ha impulsado desde su Secretaría de Desarrollo Social.

EL ANÁLISIS CIENTÍFICO DE LAS CIUDADES

Hacia la segunda mitad del siglo XIX comienza a generalizarse en Europa y América la producción sistemática de informaciones acerca de las grandes ciudades de la época. Gracias a los censos decimonónicos hoy sabemos que en 1890 las ciudades de Londres, Nueva York, París, Berlín, Viena, Chicago y San Francisco contaban con más de un millón de habitantes. Al mismo tiempo, Buenos Aires, Río de Janeiro y la Ciudad de México eran las capitales latinoamericanas con mayor número de pobladores. Surge así el reconocimiento de que la medición

del crecimiento urbano es un dato imprescindible para conocer las dinámicas poblacionales y para definir los procesos de desarrollo de las ciudades. Más tarde, cuando los estudios urbanos se constituyen como disciplinas investigativas formales dentro de las ciencias sociales por los años sesenta del siglo pasado, la expansión de referentes teóricos y temáticas exploratorias se dio a la par de la evolución en los presupuestos conceptuales y en los instrumentos para el acercamiento empírico a la realidad social. Una de las principales razones que originó el cambio de perspectiva científica hacia nuevas ópticas de análisis del fenómeno urbano mundial fue la propia transformación de las cuestiones urbanas: los simples datos cuantitativos no fueron suficientes para explicar los cambios cualitativos que experimentaban las sociedades.

La observación urbana mediante indicadores es uno de los nuevos paradigmas para el análisis socioterritorial. Podría definirse al monitoreo urbano como una herramienta *«para construir una plataforma de conocimientos sobre la cual apoyar la formulación de políticas urbanas»* (López Moreno, 2005, 6). El sentido de la observación urbana mediante indicadores es crear una base de informaciones empíricas científicamente producidas que sirva para reconocer en qué estado se encuentran los centros de población con respecto de temas diversos como infraestructura urbana, transporte público, medio ambiente, etcétera, de manera que los diversos actores involucrados en el desarrollo urbano puedan orientar el diseño de las políticas públicas hacia la atención de los desafíos centrales en la localidad. Como afirma Iracheta, el asunto no es menor sino que *«se ha convertido en estratégico»* (2005, 12) pues la información debe ser el insumo indispensable para la toma de decisiones en coyunturas sociales y políticas tan inciertas como complejas.

La actividad de monitoreo urbano ha experimentado transformaciones sustanciales desde que fue por primera vez implantada en 1978 por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). La publicación de *Urban Environmental Indicators* se considera un documento pionero en el establecimiento de indicadores aunque se enfocó en temas como vivienda, servicios, empleo y ambiente, por lo que las cuestiones socioculturales no fueron consideradas *«reflejando los modos de abordaje comunes en los años setenta»* (OECD, 1997,16). Con las crecientes disparidades socioeconómicas que el sistema productivo mundial generaría en extensas regiones del planeta durante las décadas de los 80 y 90, la actividad de monitoreo urbano adoptaría indicadores sociales con la finalidad de reconocer los impactos negativos que en distintos sectores de la sociedad se producían por el nuevo orden económico en construcción. Incremento en los desequilibrios, agudización de las insatisfacciones, retroceso en la atención de demandas y necesidades emergentes serían nuevos temas a ser monitoreados.

Para comprender cuál es la base conceptual en que descansa la noción del monitoreo urbano sirve la analogía con el *voyeurismo*. El acto de contemplar con detenimiento una situación dada —sea ésta íntima o social— establece de entrada la relación existente entre realidad y modos de percepción, que es también una cuestión ontológica si se habla en términos de realidad objeto de estudio-sujeto perceptor. Para quien mira algo el estímulo sensorial es la acción mediante la cual percibe no solo la naturaleza físico material del objeto de atención desde la particular perspectiva o visión de sistema-mundo que da sentido a su experiencia sino, además, con ese acto perceptivo puede llegar a obtener rudimentos suficientes para aventurar una explicación comprensiva de las razones o causas por las que tiene lugar la situación de su interés (desde la intelección de los constitutivos del fenómeno observado). En última instancia la observación nos remite necesariamente al plano cultural de las representaciones sociales pues toda aproximación a la realidad es una reconstrucción de lo percibido que recurre necesariamente a las pautas mentales socialmente compartidas para transmitir a otros lo generado entre quien examina y lo que es examinado, es decir, entre sujeto y realidad. En palabras del

extraordinario filósofo francés Michel Maffesoli «*el mundo es una imagen proyectada por el cerebro humano*» (1997, 41).

En el abordaje científico de las realidades urbanas el observador social puede adoptar ópticas específicas que le ayuden a lograr un acercamiento válido a los dinámicos procesos que caracterizan a las aglomeraciones humanas que intenta describir. Así, para abocarse a los fenómenos ambientales tiene a su disposición posturas teóricas que le permiten abordar lo urbano como sistema ecológico. En este sentido, el concepto de *metabolismo urbano* propuesto por Girardet (2001) es útil en cuanto que facilita la medición de *inputs* y *outputs* a través de indicadores de situación (por ejemplo cuánto se consume o desecha). A su vez, si lo que se pretende es registrar el grado de eficiencia que toda ciudad debe alcanzar como conjunto de sistemas vienen bien las aportaciones del funcionalismo urbano pues desde esa lógica pueden plantearse los indicadores de aprovechamiento necesarios para verificar si las infraestructuras y servicios urbanos se desempeñan a su máxima capacidad.

En fin, como se ha visto hasta el momento, la observación urbana científica actual descansa en una estructura conceptual levantada con aportes teóricos provenientes de diferentes corrientes de pensamiento entre las que destacan tanto los principios de la racionalización abstracta apriorística como los procedimientos intelectuales de la nueva investigación intuitiva vitalista.

OBSERVACIÓN URBANA Y MANDATOS MUNDIALES

Con una trayectoria de treinta años en la organización de exitosas cumbres internacionales temáticas acerca de los asentamientos humanos, la Organización de las Naciones Unidas es sin lugar a dudas la institución más reconocida en el planteamiento de los grandes mandatos mundiales que deben observarse para garantizar un mejor futuro urbano a millones de personas. Desde 1976 el ahora Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (internacionalmente conocido como UN-Habitat) ha lanzado abiertamente una serie de declaraciones, campañas y programas de alcance global en materia de gestión urbana, combate a la pobreza urbana, integración social, mejoramiento de la calidad de vida y creación de ciudadanía entre los que el Programa Hábitat y las Metas de Desarrollo del Milenio constituyen la principal referencia para los diseñadores de políticas públicas y sociedad civil.

Para evaluar los avances que las naciones logran en la implementación de los compromisos y el cumplimiento de objetivos provenientes de las Naciones Unidas se creó en 1997 el Observatorio Urbano Global (GUO por sus siglas en inglés) con sede en las oficinas centrales de UN-Habitat de Nairobi, Kenya, teniendo dos funciones principales:

Muestreo del estado general de las ciudades. Esta vertiente del trabajo de monitoreo del GUO representa la única base de datos verdaderamente internacional que provee información actualizada y de amplio espectro acerca de la dimensión que el fenómeno de urbanización mundial cobra en los cinco continentes. Los resultados de este análisis permanente se han publicado recientemente (ver bibliografía) y permiten al estudioso en materia urbana una visión comprensiva de las tendencias vigentes en el sistema urbano internacional.

Apoyo a la formulación de políticas públicas. Con asistencia técnica para el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos y la capacitación de funcionarios en el manejo de equipo y herramientas para la recolección de datos el GUO cumple la función de colaborar en el diseño de políticas urbanas locales. El entrenamiento básico que se provee consiste en cursos sobre sistemas de información geográfica (SIG) y se ofrecen recursos para la adquisición de paquetes computacionales especializados en la recolección y análisis de datos.

Si durante los años noventa el GUO trabajó con una batería de 49 indicadores básicos, hoy día solo se manejan 32 que corresponden a una alineación con objetivos puntuales tanto del Programa Hábitat como de las Metas de Desarrollo del Milenio. Los grupos temáticos de interés siguen abarcando datos cuantitativos pero se han incluido aspectos cualitativos muy en tono con el espíritu del construccionismo social en que se desplanta el paradigma interpretativo de la investigación urbana contemporánea. Se presenta enseguida un cuadro con los indicadores para el monitoreo urbano con que el Observatorio Urbano Global organiza actualmente la recolección de datos mundiales.

Cuadro 1. Lista de Indicadores del Observatorio Urbano Global

<p>CAPÍTULO 1: VIVIENDA <i>1. Proveer tenencia segura</i> Indicador 1: Tipo de tenencia Indicador 2: Desalojos <i>2. Promover el derecho a vivienda adecuada</i> Información cualitativa 1: Derechos a la vivienda Indicador 3: Precio de la vivienda e ingreso <i>3. Facilitar el acceso equitativo al suelo</i> Indicador 4: Precio del suelo e ingreso <i>4. Promover el acceso equitativo al crédito</i> Indicador 5: Créditos hipotecarios <i>5. Promover el acceso a servicios básicos</i> Indicador 6: Acceso a agua potable Indicador 7: Servicios intradomiciliares</p>	<p>CAPÍTULO 4: DESARROLLO ECONÓMICO <i>15. Fortalecer la micro y pequeña empresa, particularmente las dirigidas por mujeres</i> Indicador 20: Empleo informal <i>16. Alentar la asociación público-privada y estimular las oportunidades de empleo productivo</i> Información cualitativa 5: Asociaciones público-privadas Indicador 21: Producto de la ciudad Indicador 22: Desempleo</p>
<p>CAPÍTULO 2: DESARROLLO SOCIAL Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA <i>6. Proveer oportunidades iguales para una vida segura y saludable</i> Indicador 8: Mortalidad en menores de cinco años Indicador 9: Tasa de criminalidad Información cualitativa 2: Violencia urbana <i>7. Promover la integración social y apoyar a colectivos desfavorecidos</i> Indicador 10: Hogares en pobreza <i>8. Promover igualdad de género en el desarrollo de los asentamientos humanos</i> Indicador 11: Brecha femenino-masculina</p>	<p>CAPÍTULO 5: GOBERNABILIDAD <i>17. Promover la descentralización y fortalecimiento de autoridades locales</i> Información cualitativa 6: Nivel de descentralización <i>18. Alentar y apoyar la participación social</i> Información cualitativa 7: Intervención ciudadana en la toma de decisiones <i>19. Asegurar el gobierno transparente, verificable y eficiente de áreas metropolitanas, ciudades y localidades menores.</i> Información cualitativa 8: Transparencia y rendición de cuentas Indicador 23: Ingreso y gasto del gobierno local</p>
<p>CAPÍTULO 3: GESTIÓN AMBIENTAL <i>9. Promover localidades geográficamente balanceadas</i> Indicador 12: Crecimiento de la población urbana <i>10. Manejar eficientemente la demanda y abasto de agua</i> Indicador 13: Consumo de agua Indicador 14: Costo del agua <i>11. Reducir la contaminación urbana</i> Indicador 15: Contaminación atmosférica Indicador 16: Tratamiento de aguas residuales Indicador 17: Disposición de desechos sólidos <i>12. Prevenir desastres y reconstruir áreas</i> Información cualitativa 3: Prevención de desastres e instrumentos de mitigación <i>13. Promover un sistema de transporte eficiente y ecológicamente responsable</i> Indicador 18: Tiempo de traslado Indicador 19: Modalidades de transporte <i>14. Establecer mecanismos para formular y aplicar planes ambientales e iniciativas locales acordes a la Agenda 21</i> Información cualitativa 4: Planes ambientales locales</p>	<p>CAPÍTULO 6: COOPERACIÓN INTERNACIONAL <i>20. Intensificar la cooperación e intercambio internacionales</i> Información cualitativa 9: Participación en la cooperación internacional</p>

Fuente: http://www.unhabitat.org/programmes/quo/quo_guide.asp (consulta: agosto 19 de 2004)

Hasta el momento son 119 los observatorios urbanos locales que proporcionan información al GUO desde ciudades pertenecientes a países de altos ingresos, Latinoamérica y el Caribe, naciones europeas en transición, África, estados árabes y Asia (UN-Habitat, 2006a, 13). En el ámbito latinoamericano al menos diecisiete países participan ya de este esfuerzo internacional al que México recientemente acaba de incorporarse.

OBSERVATORIOS URBANOS EN MÉXICO

Cuando en los años setenta del siglo pasado se formalizó el uso de indicadores para el monitoreo urbano iniciaron en México algunas experiencias significativas de análisis urbano fundamentado. Los precursores trabajos de Luis Unikel se convertirían en la referencia obligada para muchos de los estudiosos del fenómeno urbano nacional pues sus aportaciones conceptuales enriquecieron de manera innovadora los planteamientos metodológicos para la realización de los estudios urbanos exhaustivos que más tarde llevarían a cabo analistas como Gustavo Garza, Martha Schteingart, René Coulomb, Emilio Duhau, Manuel Perló y Enrique Cabrero. La puesta en marcha del Programa Habitat México durante la administración foxista implicó para nuestro país la progresiva evaluación de los avances locales en la implementación de los mandatos mundiales acordados en el seno de las Naciones Unidas, específicamente las Metas de Desarrollo del Milenio, lo que se traduciría en la necesidad de contar con instancias especializadas en el registro de informaciones socio-espaciales con arreglo a los catálogos de los organismos internacionales. Es en este contexto que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del gobierno federal inicia desde el año 2000 las gestiones para promover la creación de observatorios urbanos a lo largo de la república, tarea a la que se aboca todavía de lleno.

De manera paralela, en varias localidades del país ya operaban algunos grupos de observadores urbanos adscritos principalmente a dependencias gubernamentales y universidades —como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, el Observatorio de la Ciudad de México (CENVI-UAM) o el Centro de Estudios Metropolitanos de la Universidad de Guadalajara— pero que no formaban parte de una estructura nacional en los términos que plantea UN-Habitat. Puede afirmarse que es hasta el lanzamiento nacional de la convocatoria para constituir la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales (RNOUL) por parte de la SEDESOL que se cristalizan en el año 2004 las iniciativas emergentes en el campo del monitoreo urbano mexicano. Para el caso concreto de la Región Centro Occidente aparecen entonces el Observatorio Urbano de León, el Observatorio Metropolitano de Guadalajara, el Observatorio Urbano de Aguascalientes, el Observatorio Urbano de Querétaro y el Observatorio Urbano de San Luis Potosí. Buena parte de estas iniciativas fueron gestadas por universidades o éstas intervienen por lo menos como actores de la observación urbana obteniendo datos.

Hoy día existen 42 observatorios urbanos integrados a la RNOUL (Enciso Rangel, 2007). Al interior de cada observatorio se tienen diferentes modalidades organizacionales que van desde aquellos unipersonales hasta los interinstitucionales. Para dar una idea de cómo se han organizado internamente las entidades locales de monitoreo urbano es necesario considerar dos variables clave que explican los rasgos característicos de la personalidad propia de cada observatorio y su filiación: la figura asociativa empleada en su creación y el posicionamiento que ocupa en el espacio social de su localidad de referencia. En un trabajo anterior (Mendo, 2005) se ha demostrado cómo dependiendo del perfil de sus integrantes es posible atribuir un grado de representatividad y significación social a los observatorios urbanos.

Entre las actividades más importantes que han realizado los observatorios urbanos mexicanos puede mencionarse el cálculo y reporte de los indicadores siguiendo el catálogo de UN-Habitat. Al mismo tiempo, varios de los observatorios se encuentran diseñando una nueva batería de indicadores específicos que respondan a las realidades significativas de las sociedades locales, o sea, relacionados directamente con los temas prioritarios en cada ciudad. De la misma manera, la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales ha organizado cinco reuniones plenarios para discutir asuntos de interés general y programar los nuevos cursos de acción reticular. Cabe mencionarse que el factor económico ha sido uno de los temas clave en el apoyo a las

tareas de monitoreo urbano, no obstante, sigue siendo restringido el acceso a recursos monetarios vía el Programa Hábitat México o a través de los Fondos Sectoriales de Investigación para el Desarrollo Social del CONACYT, sobre todo para aquellos observatorios no adscritos a instancias de la Administración Pública.

La articulación de los observatorios urbanos con las dependencias responsables del desarrollo urbano es otro de los aspectos centrales en donde el monitoreo de indicadores cobra relevancia. La interacción posible entre los organismos sectoriales asociados a la producción de la ciudad y los observatorios se da —en principio— respecto de la información socioterritorial generada. Un nivel más profundo de vinculación se origina con la intermediación social que todo observatorio encarna al representar los intereses comunitarios en la «*discusión y concertación de las políticas*» (Observatorio del Desarrollo, 2005, 58). Recordemos, una vez más, que la gestión participativa de la gobernanza urbana es un modelo alternativo de administración gubernamental enriquecido con aportaciones provenientes de la investigación social comprometida con la resolución de situaciones colectivas. En esto, las instituciones de educación superior involucradas como actores de la observación urbana son un recurso comunitario en la producción de conocimiento, no solo informaciones, debido a que las universidades cuentan con la credibilidad suficiente para emprender las transformaciones necesarias desde la acción social responsable.

Con este breve trabajo se espera haber brindado un vistazo general y panorámico a una de las corrientes emergentes en México más interesantes en materia de análisis urbanístico: los observatorios urbanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ENCISO RANGEL, Guadalupe (2007), Coordinadora de la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales, Secretaría de Desarrollo Social, comunicación personal.
- GIRARDET, Herbert (2001) *Creando ciudades sostenibles*, Tilde, Barcelona.
- IRACHETA CENECORTA, Alfonso (2005) “Observar la ciudad científicamente para entender más y actuar mejor”, en *Ciudades* No. 68, octubre-diciembre de 2005, Revista de la Red Nacional de Investigación Urbana, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- LÓPEZ MORENO, Eduardo (2005) “Urbanización y observatorios locales”, en *Ciudades* No. 68, octubre-diciembre de 2005, Revista de la Red Nacional de Investigación Urbana, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- MAFFESOLI, Michel (1997) *Elogio de la razón sensible. Una visión intuitiva del mundo contemporáneo*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.
- MENDO GUTIÉRREZ, Alejandro (2005) “Monitoreo urbano en la Región Centro Occidente: Panorama de los observatorios emergentes”, Memorias del 1er. Encuentro de la Red Académica y los Consejos Sectoriales de la Región Centro Occidente, Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente, disponible en <http://www.fiderco.org.mx>
- OBSERVATORIO DEL DESARROLLO (2005) *Iniciativa latinoamericana y caribeña para el desarrollo sostenible: Indicadores de seguimiento Costa Rica 2005*, Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1997) *Better Understanding Our Cities. The Role of Urban Indicators*, OECD, France.

United Nations Centre for Human Settlements (2001), *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*, Earthscan Publications Ltd., London.

— (2001) *The State of the World's Cities 2001*, Publications Unit, Nairobi.

— (2006a) *A Guide to Setting Up an Urban Observatory*, UN-Habitat, Nairobi.

— (2006b) *The State of the World's Cities Report 2006/2007*, Earthscan Publications Ltd., London.