A propósito de la "Política de ciudades"

Una mirada crítica [1]

Taller Colectivo **ReHABITAR**

Cochabamba / Bolivia
taller.rehabitar@gmail.com

El Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, conjuntamente a ONU Hábitat, viene promoviendo y socializando el documento intitulado "Política de Ciudades", que pretende constituirse en un "instrumento estratégico de orientación del desarrollo urbano". Es en este sentido, y considerando la importancia de la temática, que nos permitimos proponer una mirada crítica a la misma, resultado de un trabajo colectivo y cuyo objetivo es poner en evidencia la necesidad de complejizar nuestra lectura respecto a la problemática urbana en Bolivia y plantear algunos cuestionamientos que permitan reorientar las visiones predominantes.

Visión genérica, sectorial y descontextualizada

Uno de los principales aspectos que caracterizan al documento en su integridad es el alto grado de abstracción, simplificación y generalidad en el tratamiento de la problemática urbana boliviana. Evidentemente, al tratarse de una política cuyo alcance es nacional puede suponerse que las definiciones han de tener cierto grado de generalidad. Sin embargo, más allá de esto, lo que se observa es que la misma es totalmente genérica en el sentido en que podría ser aplicada en "cualquier" lugar que comparta las condiciones generales que caracterizan a la formación social boliviana, puesto que no consideran las particularidades que hacen a las condiciones locales/nacionales de producción de lo urbano. En lugar de esto, en función a adhesiones o compromisos internacionales, se remiten a una serie de fórmulas o modelos genéricos, anteponiendo una visión "universalista", resultado de pretender responder estrictamente a los ODS, que niega radicalmente lo local/nacional y dan cuenta de una lógica desterritorializadora en la medida en que apuntan hacia la homogeneización de valores y formas de encarar la problemática urbana tanto a nivel boliviano como regional.

En la medida en la que se cae en tal generalización se reducen sensiblemente las posibilidades de aplicación de la "política". Esto tiene que ver tanto con el carácter genérico y difuso de las líneas estratégicas y líneas de acción propuestas como con la ausencia de lineamientos políticos claros que apunten tanto a los fenómenos como a las cuestiones estructurales que hacen a las ciudades bolivianas, ya volveremos sobre esto.

Por otro lado, en cuanto a la coherencia del documento y su propia concepción en términos metodológicos, si bien en ciertos pasajes se hace alusión a una mirada compleja e integral, lo cierto es que en ningún momento la complejidad se constituye en una verdadera fuente para la imaginación de

1 Pronunciamiento realizado por el Taller Colectivo ReHABITAR en noviembre de 2020.

nuevas formas de encarar los problemas, es solamente retórica, lo cual se manifiesta con claridad, aunque no solamente ahí, en los puntos referidos al "proceso de urbanización" y al "sistema de ciudades". De hecho, más que una mirada compleja lo que se verifica es una lectura sectorial de la problemática, manifiesta en la dificultad de articular los distintos aspectos o componentes de la política.

Lo urbano ausente

Los fundamentos conceptuales que pretenden soportar la formulación de la política son tres: el enfoque de derechos, la prosperidad y la resiliencia. Evidentemente son conceptos que definen un posicionamiento político claro respecto a la orientación que se le pretende dar a la política de ciudades, y que tiene que ver con la adopción de enfoques promovidos por distintas agencias de desarrollo a ser aplicados en todos los países de la región. Aparentemente se trata de conceptos "neutros" y aceptados por "todos" en la medida en que parecen circunscribir situaciones deseables frente a las cuales no se podrían generar objeciones. Sin embargo, resulta claro que detrás de esa supuesta neutralidad es posible identificar "contradicciones" resultantes de la generalización y de la banalización de muchos conceptos que se encuentran incorporados y mencionados explícitamente.

Si consideramos el "Enfoque de derechos" es claro que este hace referencia a una serie de derechos, de distinta "generación" como les gustan llamarlos a los tecnócratas, cuya realización permitiría mejorar las condiciones de vida en la ciudad. En esta perspectiva se hace recurso a conceptos como "derecho a la ciudad" o "enfoque de género", conceptos para con los cuales se opera un vaciamiento y, como señalamos, una banalización de lo que los conceptos podrían abarcar en términos de sus capacidades de transformación urbana. El caso del "Derecho a la ciudad" es el resultado de un ya largo proceso de neutralización a partir de su incorporación en el léxico de la planificación urbana a condición de eliminar su potencial revolucionario, aquel que definiera Henri Lefebvre. Algo similar sucede con el "enfoque de género" el cual se traduce en la definición de las líneas de acción en formulaciones repetitivas e inocuas: mejor distribución de recursos, etc. sin explorar ni por asomo los potenciales de dicho enfoque en términos de la recomposición de las lógicas de producir ciudad. Al parecer se trata de incorporar conceptos porque es lo políticamente correcto. Sin embargo, dicha corrección implica una clara intención de anular la potencialidad de muchos de ellos.

Llama la atención por otro lado, que en el caso de la "prosperidad", otro concepto for export, se continúe haciendo énfasis en la "competitividad" de las ciudades, es decir en la pugna entre los componentes que hacen al "sistema de ciudades". En todo caso es sintomático que en ningún caso se haga referencia a la solidaridad o la producción conjunta de mejores condiciones urbanas en Bolivia en función a la articulación y retroalimentación de las condiciones de cada uno de los componentes de dicho sistema. Al parecer la reflexión sobre el sistema de ciudades se resume a una competencia entre ellas.

En última instancia, cuando se habla de resiliencia dos aspectos son los que llaman la atención. El primero de ellos es el recurso a conceptos como los de sistemas socio ecológicos o de sistemas complejos adaptativos, puesto que más allá de aparecer en el texto no son ni explicados ni mucho menos aplicados posteriormente. Es decir, su aparición es meramente nominativa. Por otro lado, resulta interpelante el hecho que no se incorporen como un valor fundamental del patrimonio territorial y de sus capacidades de acción y transformación al conjunto de conocimientos y saberes locales. En buena medida la dimensión cultural de la producción urbana se encuentra ausente o se resume a la clásica definición estática e inocua de lo patrimonial que se presenta con posterioridad en el objetivo "Ciudades Inclusivas".

Al no existir una clara definición de lo urbano, ni de lo que se entiende por ciudad (aunque en la parte correspondiente al Sistema de ciudades aparece alguna, que veremos en el siguiente punto) lo que sucede es que el objeto mismo de la política queda como "ausente", amorfo, se resume a una consideración

cuantitativa derivada de la concentración, que genera una serie de problemas para los cuales es necesario aplicar una serie de medidas correctivas que, en todo caso, no apuntan hacia su transformación virtuosa, o al cuestionamiento de causas estructurales, sino a reajustes necesarios para la reproducción de las condiciones que definen la existencia de las lógicas actuales de producción de ciudad.

Urbanización en Bolivia y "Sistema de Ciudades"

Como base para la formulación de la política se presentan tres apartados referidos al proceso de urbanización, al sistema de ciudades y, posteriormente, un diagnóstico. En cuanto al primero de ellos, queda claro que el "proceso de urbanización" es entendido como un fenómeno meramente cuantitativo, de incremento de población "urbana" a lo largo del tiempo. Perspectiva desde la cual es imposible explicar las particularidades que hacen al propio proceso y a la problemática urbana. Esta seria limitación queda en evidencia cuando, como siempre, se identifica como causante de la expansión urbana a "debilidad institucional para planificar y gestionar el territorio". Verdad de Perogrullo que sin embargo encubre eficazmente los problemas de fondo, esencialmente la especulación mercantil del suelo y no solamente en aquello que corresponde a los "asentamientos informales", hacia donde pretenden dirigir nuestra atención, sino a lógica especulativa que caracteriza las distintas dinámicas de ocupación del suelo, tanto en las periferias, como en los centros y mucho más en las zonas de alta renta. Se desconocen así los procesos históricos de carácter "informal" que han caracterizado el desarrollo de nuestras ciudades. El documento no presenta un análisis de las relaciones que se establecen entre el proceso de urbanización y el comportamiento económico, relación fundamental para la generación de una política de ciudades. Este es precisamente un claro ejemplo que muestra que el discurso de complejidad al cual se hace alusión en los fundamentos conceptuales, como ya vimos, es retórico. Aquí opera simple y llanamente la relación lineal causa/efecto. Desde esta perspectiva es claro el por qué no se han considerado las dinámicas que hacen a las economías urbanas, ni se han incorporado elementos de análisis respecto a las particularidades de las distintas ciudades bolivianas (y esto no significa describirlas a todas, sino a partir de un ejercicio analítico generar una caracterización), al parecer, según el texto presentado, todas se comportan de la misma manera.

Algo muy similar sucede en la definición del "sistema de ciudades", donde a pesar de señalarse que se han considerado distintas variables la "estructura del sistema de ciudades" se construye únicamente considerando la cantidad poblacional. Es decir, no hay un análisis del sistema. Se trata en todo caso de una mirada estática, incapaz de comprender los flujos y los procesos. Se observa, por otro lado, que no se hayan considerado los roles de las ciudades que conforman el sistema ni tampoco se haya realizado un análisis respecto a las condiciones de articulación del "sistema de ciudades" boliviano con el entorno regional. La identificación y jerarquización del sistema de ciudades todavía tiene una mirada introvertida y evita mirar las interdependencias entre ellas y mucho menos con aquellas de los países limítrofes.

Merece especial atención la definición propuesta de ciudad, puesto que esta se resume a una cuestión de magnitud. Otra vez una lectura cuantitativa que es incapaz de contribuir a explicar la complejidad y que se contradice con la supuesta "forma sistémica" de abordar el fenómeno urbano. Se podría argumentar que se necesita un concepto operativo, pero dicho concepto no puede ser tan básico y vacío. Es decir, se trata de un concepto que no contiene la realidad que pretende delimitar o que buena parte de ella se le escapa. Este problema es el resultado de no haber profundizado en la definición de lo urbano, precisamente como realidad compleja, dinámica, procesual. Es intrigante también la idea que una ciudad se pueda emplazar "de manera independiente" ¿independiente de qué? En todo caso queda en evidencia la visión sectorial y fragmentada de la realidad, que de hecho caracteriza a todo el documento.

Respecto al "diagnóstico" y sin entrar a aspectos específicos lo que se extraña es la ausencia de un trabajo de síntesis como esfuerzo analítico que permita identificar en su articulación los fenómenos y procesos que definen la problemática urbana en Bolivia, no como una lista de problemas sino precisamente como un sistema articulado y abierto. Dicha síntesis, entendida en su amplitud analítica y no como un simple resumen, hubiera permitido constituir la base para la formulación de la política en sí, la cual, otra vez, cae en lugares comunes.

Objetivos, líneas estratégicas y de acción

Como consecuencia de lo visto anteriormente, la formulación de la política en sí adolece de esa visión genérica que hemos criticado. Es decir, que sus planteamientos pueden ser aplicados en "cualquier" contexto y/o situación, y por lo tanto en ninguno desde un punto de vista práctico, ya que no se asientan en el conocimiento específico de la problemática urbana en Bolivia. De hecho, los puntos referidos al proceso de urbanización, sistema de ciudades y diagnóstico son totalmente prescindibles. Es posible pasar directamente del "Marco conceptual" a los Objetivos y lineamientos y nada cambiaría.

Esto define que, en cuanto a las líneas estratégicas y de acción, lo propuesto sea totalmente básico e intercambiable ya que se trata de formulaciones descontextualizadas. Veremos, entonces, solamente algunas de las cuestiones más relevantes, sin entrar en detalles puesto que eso sería demasiado extenso.

Así, por ejemplo, cuando se habla de "promover las identidades" (en el objetivo "Ciudades inclusivas") todo se reduce a una visión patrimonialista de la cuestión; es decir, no hay una verdadera reflexión a propósito de las identidades, mucho más si consideramos que en nuestro país venimos discutiendo cuestiones fundamentales como la pluri e interculturalidad más allá de la mirada tradicional vigente. Lo mismo sucede cuando se hace referencia a las "brechas de género" o al "enfoque de género" (presentes en los Objetivos "Ciudades inclusivas" y "Ciudades Ordenadas") y se plantean aspectos tan genéricos como la inclusividad de género y generacional. Desde la perspectiva de lo urbano no se han incorporado avances importantes en la reflexión que tienen que ver con la forma como utilizamos las ciudades mujeres y hombres y que definen qué cuestiones como las centralidades y los sistemas de movilidad sean aspectos fundamentales, lamentablemente totalmente olvidados. Y esto por mencionar solo algunos aspectos. Al parecer muchos conceptos y términos aparecen en el documento simplemente porque es políticamente correcto que así lo hagan.

Algo similar sucede con la propuesta de participación, es imposible saber de qué tipo de participación estamos hablando. De hecho, en la única línea de acción que aparece es la 5.5 y señala explícitamente "promover la participación privada en la financiación", a eso se resume todo. ¿Cuál es el sentido y los mecanismos de participación que plantea la política? Se habla de gobernanza, pero los actores locales y sus roles son obviados, promoviéndose así un enfoque claramente tecno burocrático.

Respecto al acceso al suelo, llama la atención que sea tan poco lo que se tiene que decir (ver "Ciudades inclusivas" y "Ciudades Ordenadas") y mucho más cuando en algún caso se propone "garantizar procesos excepcionales de regularización". Es enigmático porque se critican los procesos de regularización, derivados de la expansión del área urbana, la cual también criticada, pero a la vez se los proponen como parte de la política sin reparar en que al decir que se garantizan se establecen estos mecanismos como recursos que pueden ser aplicados en cualquier momento, lo cual también se contradice con el supuesto carácter excepcional. Una contradicción total. Es llamativo también que no se hayan planteado otras alternativas y que, por otro lado, se siga utilizando el concepto, sectorial, de "Hábitat". Es claro, como señalamos, que la reflexión sobre "lo urbano" es la gran ausente en el documento. La cuestión del acceso y el mercado al suelo, dada su complejidad e importancia, debiera dar paso a uno de los objetivos de la

política, dando lugar a la posibilidad de generar nuevas formas de ocupación, de propiedad, de gestión, etc., dentro el marco de la supuesta intención de disminuir la desigualdad socio-espacial y fomentar la diversidad (línea de acción 2.2). Sin embargo, se ha preferido utilizar formulaciones genéricas, ambiguas y de recetario.

Otro aspecto que interpela es el de la movilidad, y lo hace, otra vez, por lo genérico de lo propuesto, sólo dos líneas de acción son propuestas para esta problemática. A contracorriente de lo que implica en sí la perspectiva de la Movilidad Urbana no se han definido líneas estratégicas o de acción que tenga que ver, por ejemplo, con la reducción de la presencia del automóvil privado en la ciudad, la recualificación del transporte público y la implementación de sistemas de transporte masivo intermodal, etc. En este sentido, al no reorientar la perspectiva de tratamiento de la movilidad lo que se hace es dejar la puerta abierta a la implementación de artefactos "verdes" cuyo impacto puede mejorar las condiciones ambientales, pero no necesariamente las de movilidad. En realidad, la política orienta mucho menos que lo que haría cualquier documento que trate la cuestión de la movilidad urbana.

Por último, es asombroso que sobre una cuestión central cuando hablamos de lo urbano, como es el espacio público, se diga solamente esto: "garantizar el acceso universal al espacio público". Frente a tal despliegue huelga cualquier comentario.

Comentario final

De acuerdo con lo visto, parece necesario repensar lo que se viene construyendo como políticas nacionales, tanto por la generalidad de lo que se propone como por la ausencia de discusión conceptual y de definición política. Al final una política no puede asentarse sobre proposiciones que podrían ser aplicadas, no importa donde, sino que deben apuntar con claridad hacia la transformación de las condiciones que caracterizan a nuestras ciudades, las bolivianas. A partir de esto, otra cuestión a considerar es cómo o a través de qué mecanismos este tipo de "políticas" se llegan a operativizar a niveles locales/metropolitanos, mucho antes de establecer parámetros de seguimiento y monitoreo. En este sentido, será primordial reorientar los procesos de construcción de la política buscando involucrar efectivamente a los distintos actores en sus distintas escalas. En fin, son varios los aspectos que habría que repensar si en verdad se apunta a transformar efectivamente la realidad urbana en Bolivia, de lo contrario se continuará sobre la misma línea de lo que sucede actualmente, claro que pintándola de "verde" o "naranja".

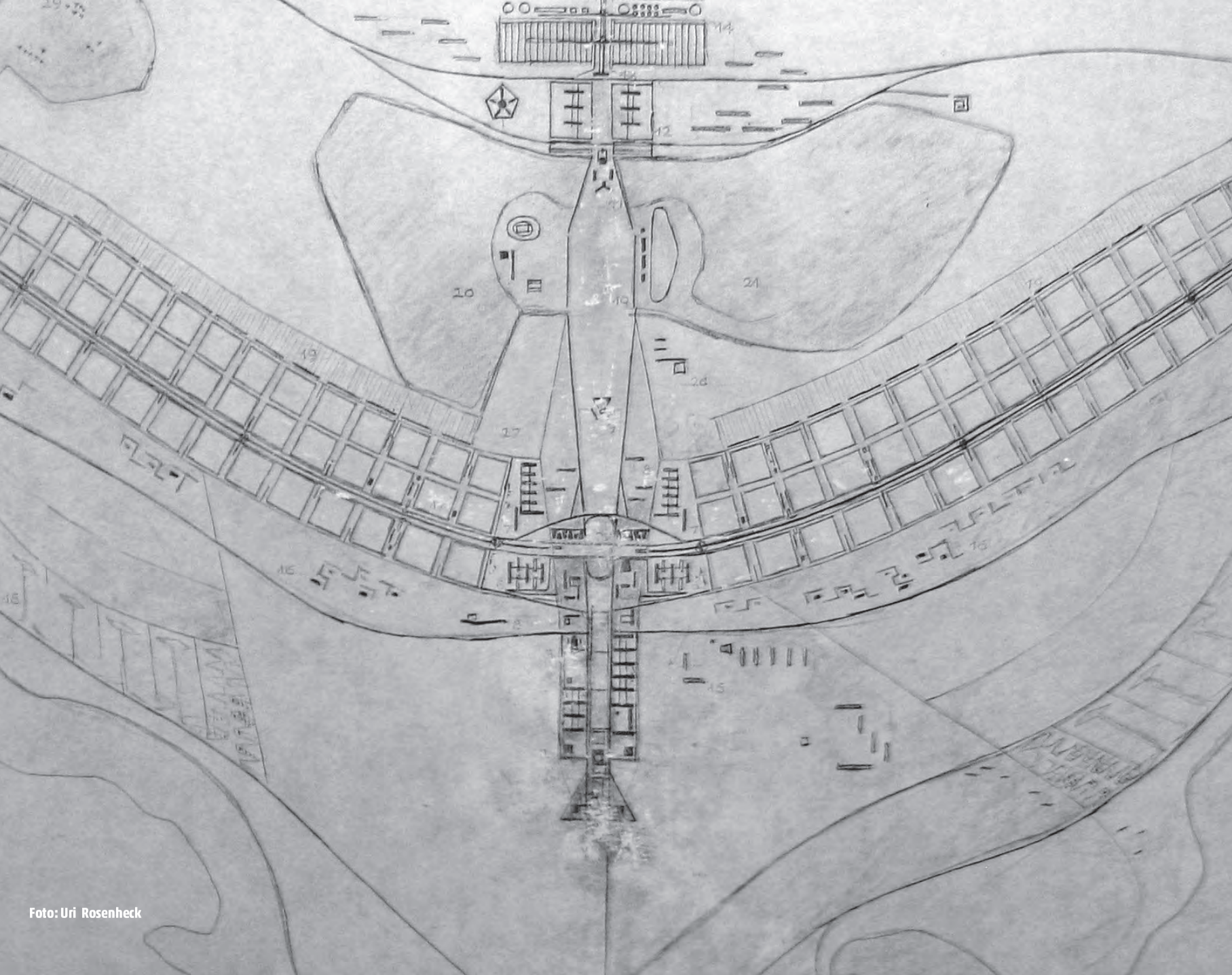

Foto: Uri Rosenheck