

INFORMACIÓN Y POLÍTICAS URBANAS

Oscar Oszlak

En la introducción del libro que hoy presenta la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad, Alfredo Lattes señala que su eje principal es la relación entre datos, información y conocimiento. Esta referencia me resulta particularmente oportuna porque me sugiere ensayar algunas reflexiones en torno al modo en que estos conceptos se articulan en la formulación e implementación de las políticas públicas urbanas.

Un dato es un destello de la realidad, algo así como una luciérnaga que apenas nos permite atisbar un fragmento de un fenómeno. Solo relacionándolo con otros destellos, otros datos, podemos generar información. La información ya permite iluminar mejor un aspecto, aún limitado, de la realidad, y constituye un paso necesario para la producción de conocimiento. Se requiere varias piezas de información, organizadas y tamizadas a través del razonamiento para llegar a comprender el estado, situación o problemática de un fenómeno que capta nuestra necesidad de conocimiento.

Por lo general, el proceso que va del dato a la información y de esta al conocimiento suele no tener una finalidad meramente descriptiva, explicativa o especulativa sobre un fenómeno. Tratamos de conocer porque nos proponemos actuar sobre la realidad que conseguimos describir, evaluar o medir. El conocimiento precede a la acción y es condición de posibilidad -debidamente aplicado- para resolver la problemática que motiva nuestra preocupación.

Este razonamiento es central para el análisis de las políticas públicas porque estas no reflejan sino las diversas formas que adopta la acción del Estado cuando se propone dar respuesta a cuestiones socialmente problematizadas; y se suele suponer que, para el logro de sus objetivos, la condición necesaria, aunque no suficiente, de toda política es que sea racional e informada. Sin embargo, cabe preguntar hasta qué punto la formulación e implementación de políticas públicas se funda realmente en un conocimiento suficiente de las cuestiones que intentan resolver. Más concretamente, en relación con las políticas urbanas que tienen consecuencias sobre la Ciudad de Buenos Aires, nos planteamos la pregunta: ¿Cuál es el grado de conocimiento con que cuentan los decisores políticos cuando diseñan medidas de gobierno que tienen incidencia sobre la Ciudad?

No tengo respuestas aceptables a un interrogante formulado de modo tan general, pero intentaré plantear algunas reflexiones para acercarme a una posible respuesta. Una política es una toma de posición de alguien que habla en nombre del Estado, mediante la que expresa la intención de resolver de cierto modo una cuestión que, previa o simultáneamente a esa toma de posición, ha sido incorporada a la agenda estatal. La política pública, o toma de posición estatal, implica establecer una relación causa-efecto entre utilizar una determinada combinación de recursos (humanos y materiales) y producir ciertos resultados que, supuestamente, contribuirán a resolver la cuestión y a eliminarla de la agenda. Para poder decidir qué combinación de recursos debe emplearse, es preciso conocer profundamente la naturaleza del problema que se pretende solucionar, sobre todo sus causas y consecuencias. Para ello, se necesitan datos e informaciones.

Las informaciones requeridas no son solo “técnicas”. Casi todos los problemas, y las políticas que procuran resolverlos, tienen un componente técnico; pero además abarcan componentes políticos, institucionales y culturales, y es casi imposible diseñar una política efectiva sin tenerlos en cuenta.

Por otra parte, toda política se expresa alternativamente bajo la forma de bienes, regulaciones, servicios o, incluso, símbolos. Cada una de esas modalidades intenta solucionar alguna problemática específica que forma parte de la agenda estatal; pero también suelen generar impactos y consecuencias que repercuten sobre otras cuestiones y otros actores, diferentes a aquellos a los que estuvo dirigida la política.

Si, por ejemplo, adopto la decisión de erradicar una villa miseria, sin tomar en cuenta el lugar de destino de sus habitantes, puedo estar creando un nuevo problema al desplazarla hacia zonas mucho más precarias, lejanas a las fuentes de trabajo o privadas de servicios públicos elementales, con lo cual incrementaré el grado de exclusión y marginalidad de esa población. Si decido poner en marcha un programa de relleno sanitario para recuperar tierras bajas o anegadizas, sin tomar en cuenta que los residuos tienen un alto componente orgánico, puedo estar creando un irreparable problema de contaminación de napas de agua, con lo cual aumento el riesgo sanitario de la población. Si confío en que la gente separará la basura orgánica de la inorgánica, sin comprender que la cultura de una sociedad no se modifica por una decisión administrativa, seguiré adoptando políticas equivocadas. Y así sucesivamente.

Este tipo de fenómenos, tan frecuente en la historia de las políticas urbanas y, todavía, tan vigente, pone de relieve el alto grado de improvisación que rodea el proceso de su formulación e implementación. Para tratar de explicar su vigencia, mencionaré cuatro posibles causas: 1) el predominio de una visión “presentista”; 2) la ignorancia de los “efectos colaterales”; 3) la preferencia por una “gestión autista”; y 4) la ausencia de “responsabilidad”. Veamos de qué modo operan estas diferentes causas.

Los “tiempos” de la gestión.

En primer lugar, la improvisación parece deberse a que la gestión pública, que no es otra cosa que la capacidad de administrar políticas estatales, tiene al presente como dimensión temporal excluyente. Se gestiona observando el día a día, en una suerte de presente continuo, tiempo verbal dominante de la acción estatal. El futuro y el pasado, vistos como dimensiones temporales significativas, ocupan un lugar secundario y, por lo general, merecen un tratamiento puramente ritual.

Improvisar es actuar súbita, inesperada o irreflexivamente, sin prever o anticipar la ocurrencia de obstáculos que podrían interferir en la gestión y hacer fracasar nuestras acciones. Lamentablemente, este es el estilo que prevalece en la implementación de políticas públicas. La planificación o programación no suelen existir como gestiones habituales o cumplen un papel puramente formalista. No sirven como herramientas para prever hacia adónde se va, y si no se sabe hacia adónde ir, tomar cualquier camino resulta indiferente. En un reciente trabajo,¹ se ha destacado, precisamente, que la planificación urbana como herramienta de política pública para resolver los problemas de acceso a la ciudad ha tenido poca presencia en la agenda de los gobiernos.

¹ Andrea Catenazzi, “La planificación urbana en cuestión”, en *Voces en el Fénix*, revista electrónica, nº 5, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2011.

Lo que se suele perder de vista es que si no hay futuro, tampoco hay pasado, puesto que solo si se sabe hacia adónde se quiso ir, se puede comprobar si se ha alcanzado la meta o, al menos, si se está llegando. Por lo tanto, hacer el monitoreo o seguimiento de la gestión implica verificar si se ha cumplido con lo programado y luego evaluar los resultados obtenidos. Esta mirada al pasado permite observar cuál ha sido el punto de partida, la línea de base, y cuáles han sido los avances logrados.

Una gestión urbana que funcione “en tres tiempos” equivale a planificar el desarrollo de una ciudad, decidir qué perfil social y ocupacional se quiere promover, qué integración entre servicios asistenciales, educacionales, recreativos o de infraestructura se pretende lograr, qué desarrollo relativo deberían tener determinadas zonas urbanas, qué industrias deberían radicarse y cuáles desalentarse, entre muchas otras previsiones. Implica también evaluar en forma rutinaria el déficit habitacional, la eventual degradación de ciertas zonas, el grado de deterioro sufrido por la infraestructura urbana o los resultados logrados con la implementación de ciertas políticas, desde el uso de las bicisendas hasta los niveles de contaminación sonora, desde la densidad del tránsito automotor en zonas céntricas hasta el aprovisionamiento de vacunas en hospitales públicos. Estas, y muchas otras que podrían fácilmente agregarse a la lista, no deberían ser iniciativas aisladas sino responsabilidades permanentes del Estado, porque los resultados del seguimiento y las evaluaciones deberían informar sobre situaciones problemáticas y realimentar los procesos de decisión política. Es decir, la revisión del pasado debe ayudar a redefinir el futuro.

Los impactos “colaterales” de las políticas públicas.

Un segundo aspecto, en esta reflexión sobre los vínculos entre conocimiento y acción, parte de la observación de que toda nueva toma de posición del Estado (o toda nueva política) suele modificar un estado de situación preexistente, que está fuertemente determinado por una verdadera constelación de políticas públicas vigentes o pasadas. Los habitantes de una ciudad consiguen establecerse en determinados barrios, acceden a una vivienda y a un empleo, se trasladan de un punto a otro de la ciudad, gozan de determinados servicios. Muy probablemente, la mayoría de las decisiones individuales que les permitieron ubicarse en diversos nichos del espacio urbano estuvieron enmarcadas, posibilitadas o restringidas por una densa trama de políticas públicas.

Por ejemplo, un régimen de alquileres amparados pudo haberles permitido permanecer en la ciudad pagando un alquiler reducido; una política de tolerancia hacia la usurpación de tierras posibilitó su instalación en una villa miseria; una política de transporte subsidiado hizo posible que viajaran en tren a localidades lejanas, abonando un pasaje muy reducido; una ley de propiedad horizontal pudo haber posibilitado la compra de unidades de vivienda allí donde antes solo era posible ser propietario de edificios enteros; y podríamos agregar muchos otros ejemplos.

Toda nueva política pública (urbana o de otra naturaleza) no solamente debería tomar en cuenta los efectos directos de su aplicación; también debería considerar qué otros impactos y consecuencias podría ocasionar, llevando, por ejemplo, a sectores de la población a modificar sus decisiones de localización en el espacio porque tal política afecta, positiva o negativamente, los derechos adquiridos sobre ese espacio -que, como observáramos ya hace una década,² no se limitan al derecho a la propiedad-. Es bastante lógico suponer que esas múltiples decisiones individuales a nivel micro

² Oscar Oszlak, *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Estudios cedes y hmanitas, 1991.

terminan produciendo transformaciones importantes en la estructura social de la ciudad.

Los efectos “colaterales” de políticas erróneas pueden producir altos costos sociales o provocar efectos devastadores en otros planos, aun cuando, *prima facie*, prometen alcanzar resultados positivos a partir de análisis someros o estrechos de otras circunstancias o variables verdaderamente relevantes que pueden actuar negativamente sobre tales supuestos beneficios.

La descoordinación “horizontal” y “vertical”.

La falta de articulación o coordinación entre políticas urbanas es el tercero de los factores que suele explicar sus pobres resultados. Este déficit se manifiesta de manera “horizontal” (o sectorial) y “vertical” (o jurisdiccional). Como sabemos, la gestión pública se concibe en términos sectoriales. Ello implica que la división del trabajo entre las agencias estatales responde más a consideraciones de especialización funcional que a criterios de problematización social. Las unidades gubernamentales, sean ministerios, secretarías u otras, se diferencian fijando fronteras sectoriales entre las mismas según se ocupen de salud, educación, transporte o medio ambiente. Sin embargo, los problemas sociales son transversales, suelen atravesar los “sectores”, pero las políticas que pretenden actuar sobre ellos se conciben en el marco de compartimentos estancos, con escaso diálogo entre unidades de gobierno que deberían co-gestionar la solución de esos problemas trans-sectoriales. La cuestión habitacional, por ejemplo, no es únicamente un problema de “vivienda”: se relaciona de manera compleja, entre otros aspectos, con cuestiones crediticias, impositivas, laborales o de infraestructura que, por lo general, son atendidas y resueltas de manera desintegrada.

De este modo, como destaca el trabajo de Catenazzi sobre planificación urbana,³ se produce una total desarticulación entre herramientas urbanísticas (plan y proyectos), herramientas administrativas (simplificación de trámites para ciertas iniciativas), herramientas de regulación (inclusión de zonas de vivienda de interés social en áreas de centralidad para promover mayor integración de clases sociales), herramientas de corte tributario (cargas y desgravaciones impositivas para favorecer o desalentar actividades o procesos como la existencia de predios vacantes) y políticas económicas activas (por ejemplo, líneas de financiamiento bancario con subsidios diferenciales en las tasas de interés para actividades urbanas que se quiera promocionar).

La desarticulación vertical es la que se produce entre diferentes niveles o jurisdicciones de gobierno. En estos casos, a la falta de visión global o intersectorial de los problemas, se agrega la ausencia de diálogo o, lo que a veces es peor, la adopción de decisiones que, al no estar coordinadas, producen consecuencias socialmente gravosas. Son típicos, por ejemplo, los conflictos jurisdiccionales entre municipios colindantes, a raíz de políticas no consensuadas o contradictorias en materia de habilitación de industrias, códigos de edificación, zonificación residencial u obras hidráulicas, cuyos efectos se cancelan mutuamente. Así como la visión sectorial u horizontal, desconoce la integralidad de los problemas, la visión jurisdiccional o vertical desconoce la integralidad del territorio o espacio urbano sobre el que tienen efectos las políticas.

La gestión urbana toma así, como límite, la jurisdicción municipal, cuando la dinámica de urbanización y, por lo tanto, de la producción social urbana debería ser metropolitana. No ha sido fácil, en la experiencia de Buenos Aires como área

³ Andrea Catenazzi, ob. cit.

metropolitana, lograr acuerdos institucionales que tomen a la metrópoli como área de intervención conjunta y coordinada.

La “irresponsabilidad” de la gestión urbana.

El último de los factores a considerar, entre las causas que afectan el desencuentro entre información y políticas urbanas, es la ausencia de rendición de cuentas de la gestión pública. Un gobernador de los Estados Unidos aconsejaba no hacer mucho a sus colaboradores que jamás pusieran juntos un resultado (de la aplicación de una política) y una fecha (en que se verificaría ese resultado), porque siempre iba a haber alguien dispuesto a comprobar si el resultado se ha logrado y a hacer público el posible fracaso. Por lo tanto, reflexionaba, “para qué distribuir munición gratuita a los potenciales críticos”. Esta mención, tomada de otro contexto cultural y político, muestra hasta qué punto los políticos son reticentes a producir la información necesaria para que la ciudadanía pueda controlar la gestión de sus gobernantes y exigirles rendición de cuentas.

Esta cuestión está íntimamente vinculada con la comentada preferencia por el “presentismo”. Pero, aun si las exigencias preelectorales obligan a los candidatos que compiten por la ocupación de los gobiernos a explicitar algunas metas de gestión – como número de estaciones de subterráneos a adicionar a la red o cantidad de escuelas a construir-, la cultura política dominante suele dispensar a los gobernantes de la obligación de rendir cuentas cuando los resultados de la gestión no conciben con las promesas o con los recursos afectados. Es habitual, entonces, que la información se distorsione, se oculte o simplemente no se genere, ya que en cualquier caso servirá de poco para juzgar realmente su desempeño y, menos aún, para imputarles las eventuales responsabilidades patrimoniales que pudieran corresponderles.

Los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la responsabilización. Si no se dispone de los datos necesarios para establecer la distancia entre las metas que deben cumplirse y los efectos conseguidos, resulta imposible que funcione un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas. No se podrá saber qué insumos fueron asignados a qué responsables, cuáles fueron las actividades que se completaron ni, menos todavía, qué efectos se lograron a través de los productos obtenidos.

No obstante, la dificultad no radica en la complejidad de la tecnología requerida, sino en la disposición cultural de los funcionarios -políticos y de carrera- para someterse voluntariamente a la lógica implacable de un sistema que: primero, registra los compromisos de logro de resultados mediante metas e indicadores más o menos precisos; luego, exige el seguimiento o monitoreo del cumplimiento de esas metas en tiempos predeterminados; y, finalmente, expone desnudamente si se lograron o no los resultados finales previstos. Si bien la tecnología informática dispone hoy de la capacidad necesaria para planificar, programar, monitorear y evaluar resultados en prácticamente cualquier área de la gestión, la cultura burocrática es muy reacia a aceptar que el desempeño quede expuesto de un modo tan objetivo y personalizado a la mirada inquisidora de quienes pueden demandar una rendición de cuentas por los resultados.

Por eso, los cambios culturales han quedado a la zaga de las innovaciones tecnológicas en esta materia. Por eso, también, han tenido que multiplicarse los controles y exigencias de rendición de cuentas, en sucesivos intentos por compensar esa renuencia a la responsabilidad. Una condición esencial de una cultura responsable es la lenta decantación en la conciencia de valores que alienten esa disposición ética. Los valores compartidos en este sentido ético seguirán marcando la diferencia entre

sociedades que basan la responsabilidad en mecanismos institucionales de responsabilización y sociedades que tienden a fundarla en la “responsabilidad”. La lentitud, dificultad y gradualidad de estas eventuales transformaciones culturales no alientan, precisamente, nuestro optimismo acerca de una posible gestión pública responsable, al menos en el corto plazo.