Capítulo 28
UAGADUGÚ: DEL INMOVILISMO A LA ENTROPÍA

Émile Le Bris

En menos de 20 años, la capital de Burkina Faso (Alto Volta hasta 1983), sufrió una verdadera transfiguración. Tres "proyectos de ciudad" chocaron literalmente de frente bajo el efecto conjugado de una revolución nacional radical e ideológicamente confusa (1983-1987) y de una marcha forzada hacia la integración al mercado mundial (1988-1998). Un sistema urbano construido en torno a una estructura política ancestral se vio sometido a una brutal aceleración de la Historia. Hasta hace poco, este sistema, hoy día anacrónico, demostró una sorprendente capacidad de resistencia frente a intervenciones erráticas, incapaces en todo caso de paliar una inquietante pérdida de sentido de la ciudad.

1. UAGADUGÚ: TIERRA DEL NAABA

A finales de los años 1970, menos de uno de cada diez habitantes del Alto Volta vivía en las ciudades. En 1995, la tasa de urbanización alcanzaba el 27%. En un país donde el campesinado, ampliamente mayoritario, vive al margen del juego político nacional, la capital conservó por mucho tiempo la fisonomía de una capital provincial de país pobre, casi totalmente construida en el adobe africano llamado *banco* (de ahí el nombre de *Bancoville* atribuido en los años 1920 a la capital del nuevo territorio del Alto Volta). Un marco poco monumental conformaba el escenario de una confrontación disimulada entre el Estado, por un lado, y por el otro los contrapoderes de la jerarquía política tradicional (los jefes mosi) y de los sindicatos. Históricamente, el espacio urbano se estructuró en círculos más o menos concéntricos alrededor de las residencias del *mogho naaba* y sus dependientes. Si bien el primer plan de urbanismo data de 1926, el único suceso notable de los años 1930-1940 es el desarrollo del barrio administrativo, y luego de los barrios "santos" alrededor de la misión católica. En los años 1950 llegan algunas grandes infraestructuras y una tímida reactivación de la política de parcelación.

Como otros países africanos, Burkina Faso presenta una red urbana bicéfala. Por mucho tiempo, Bobo Diulaso compitió con Uagadugú, que finalmente conquistó la

preeminencia a mediados de los años 1970. Durante la primera década de la independencia, la tasa anual de crecimiento de la ciudad mosi no supera el 6%. Aumenta durante los años 1980, hasta alcanzar el 10%-11% entre 1990 y 1995. Los resultados provisionales del censo de 1997 registran una población de 750.000 habitantes para los cinco municipios que constituyen la ciudad capital. La creciente monetarización de las transacciones relativas al suelo urbano que se registra a partir de los años 1970 se convierte en una especulación inmobiliaria que los jóvenes oficiales sankaristas combaten con determinación, pero sin mucho éxito. Los dignatarios mosi no son los últimos en involucrarse en esta especulación.

Uagadugú se sitúa en el corazón de una reserva casi inagotable de migrantes. Ahora bien, a principios de los años 1970, aparecen las primeras señales de disfuncionamiento de la válvula migratoria hacia los países costeros, especialmente hacia Costa de Marfil. Este fenómeno es contemporáneo de sequías recurrentes que, a partir de 1973, afectan a todos los países del Sahel.

Estas evoluciones no se vieron acompañadas de iniciativas públicas en el campo urbano, por lo que se pudo hablar de una "política radical de no intervención" hasta principios de los años 1980. Los resultados globales de las políticas urbanas durante las dos primeras décadas de la independencia son efectivamente irrisorios: se parcelaron apenas unas 1.000 hectáreas en 20 años (o sea 50 ha por año), mientras que en cinco años de actividades (1973-1978), la Sociedad Inmobiliaria Pública (SOPROGIM) construyó... 56 "viviendas económicas". Fue en medio de este desierto de iniciativas que intervino la puesta en marcha del "programa Cissin", considerado en su época como un modelo en materia de restructuración de barrios.

2. UAGADUGÚ: LABORATORIO PRIVILEGIADO DE UN "REVOLUCIONARIO IMPACIENTE"

Sin duda, el golpe de Estado militar del 4 de agosto de 1983 fue ante todo una revolución nacional preocupada por restaurar la dignidad de un país por mucho tiempo pisoteada. El viajero que desembarcaba en el aeropuerto de Uagadugú no podía ignorar la enorme valla que proclamaba: "¡Este país no está en venta!". Los objetivos formulados en el discurso de orientación política de Thomas Sankara expresan la urgencia de un "revolucionario impaciente", pero al tiempo presentan todas las características de la coherencia: hay que crear a un "nuevo hombre burkinabé" y dar la prioridad al medio rural y a la autosuficiencia alimenticia. Sin embargo, el nuevo poder es consciente de que el éxito a corto plazo de su proyecto revolucionario se juega en las ciudades y en particular en la capital. La política urbana va, pues, paradójicamente, a constituirse en la pieza maestra de una política nacional dedicada a la producción agrícola y a un mayor bienestar del campesino.

La Reforma Agro-Territorial, simbólicamente promulgada en el día del primer aniversario de la revolución (4 de agosto de 1984), prevé la nacionalización de las tierras agrupadas en el "Dominio de la Tierra Nacional". En las ciudades, los títulos de propiedad son abolidos y remplazados por los "Permisos Urbanos de Habitar" (PUH). En lo sucesivo, las parcelas son atribuidas por comisiones, en las que dominan los representantes de los "Comités de Defensa de la Revolución" (CDR), verdadera guardia pretoriana del nuevo régimen. Los "Tribunales Populares Revolucionarios", instituidos en octubre de 1983, juzgan las malversaciones y delitos cometidos contra los bienes públicos, y en particular la especulación sobre el suelo. La Inspección General del Control Inmobiliario acompaña las acciones de estos tribunales con el objetivo de cerrar la principal fuente de enriquecimiento de una burguesía en la que el régimen agrupa sin distinción a funcionarios, comerciantes y "feudales", detentores del poder tradicional. Cuatro instrumentos se crean al servicio de este objetivo: la parcelación sistemática de los barrios ilegales, una nueva división territorial de las ciudades, la política de conjuntos urbanos y la renovación de los barrios centrales. Por otro lado, la política de alquileres sólo tiene una existencia efímera, ya que el tope fijado en 1984 y luego la declaración de gratuidad de los alquileres para el año 1985, no surten efectos sino... un estrechamiento de la solidaridad de hecho entre propietarios e inquilinos.

2.1 El "método de ordenamiento progresivo": "un hogar = una parcela"

A la llegada del nuevo régimen, los barrios periféricos ilegales representaban el 60% del espacio urbano y el 70% de la población. El Esquema Director de Ordenamiento Urbano, elaborado a principios de los años 1980, fue ratificado tardíamente por el nuevo poder, pero lo que realmente hizo las veces de esquema director fue el plan de parcelación de 60.000 lotes de 300 a 400 m^2 realizado en menos de cinco años (1985-1988) sin recurrir a la financiación externa.

El "proyecto de ciudad" subyacente a la operación no es nada novedoso: se trata de una división geométrica de los barrios periféricos, realizada sin estudios técnicos previos. En cambio, el "método de ordenamiento progresivo", aplicado en este caso, es más original. Previa numeración de las concesiones existentes y previo establecimiento de un listado de hogares, se lleva a la población, bajo el conducto teórico de los equipos topográficos de la dirección de urbanismo, a confeccionar e instalar los hitos de conformidad con el nuevo plan de parcelación.

La ciudad así modelada se concibe como lugar pedagógico de transmisión de las nuevas disciplinas cívicas y morales que se manifiestan en el marco de las obras de interés colectivo. Pero, bajo la intención revolucionaria, surge el carácter higienista del proyecto llevado hasta la caricatura en el marco de la destrucción del barrio Bilibambili. Los criterios de asignación escogidos se inspiran en aquellos de la operación Cissin

(ser mayor de 18 años, prioridad a los residentes efectivos, a los expulsados, a las familias, no poseer parcelas de habitación en la localidad). Un aspecto nuevo es la composición de las comisiones "comando" (donde los CDR juegan un papel primordial) encargadas de adelantar las "mesas de la verdad" donde el candidato certifica públicamente que su solicitud responde a los criterios de asignación.

La obtención de una parcela de 400 m^2 está sujeta al pago de la suma de 120.000 francos CFA (Comunidad Financiera Africana). Esta suma alimenta una "cuenta especial parcelación" destinada a financiar la viabilización de los sectores ya parcelados y otras operaciones de parcelación. El 25% de la suma debe ser consignado en los tres meses siguientes a la asignación, y luego por cuotas anuales durante un período de 3 años para los no expulsados y 5 años para los expulsados. Muchos atributarios dejaron de pagar una vez consignaron la primera cuota que condicionaba el acceso a la parcela asignada. También se multiplicaron las estrategias de anticipación y ciertas prácticas correspondientes a lo que la gente de Uagadugú llamó "democratización de la especulación"...

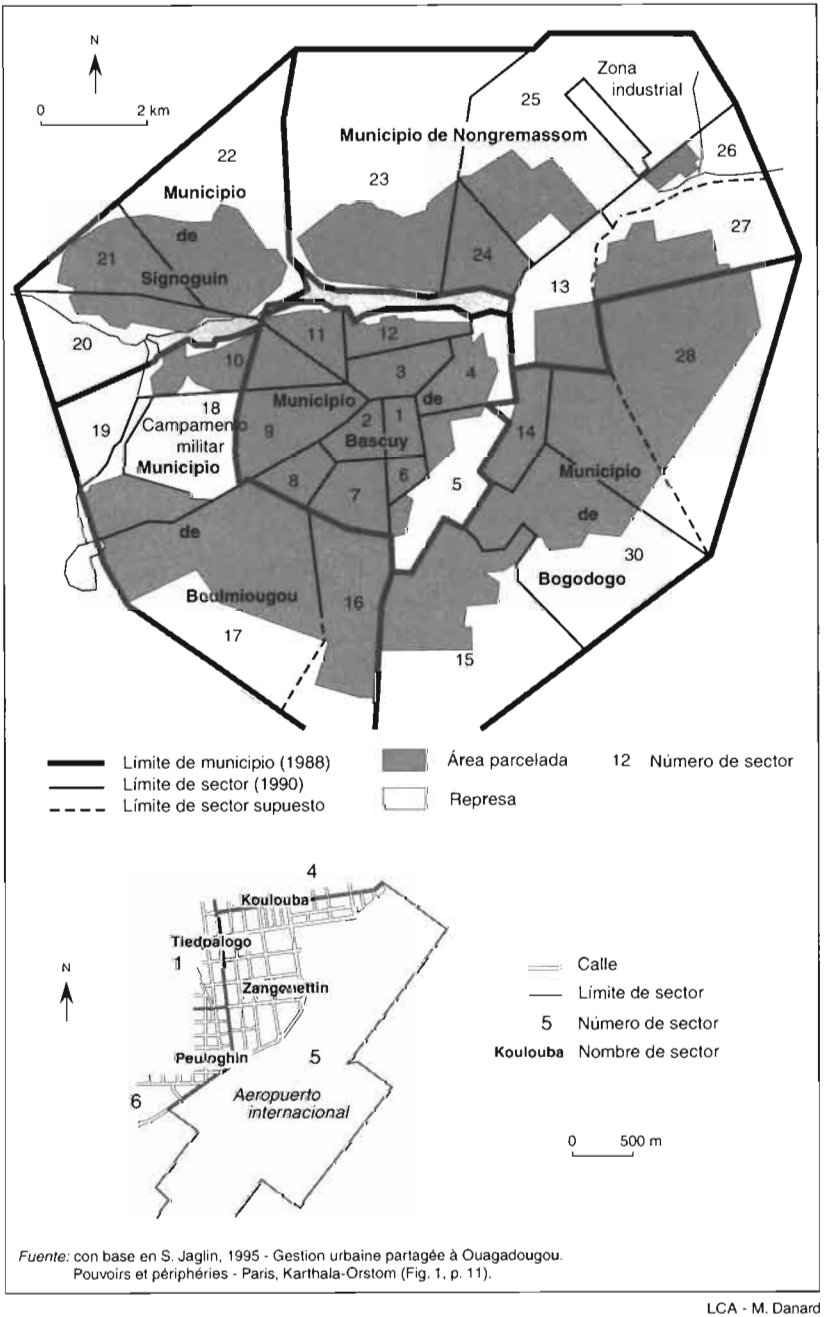
2.2 La división administrativa en sectores

En 1984, treinta sectores remplazaron a los 66 barrios y sub-barrios existentes (Mapa 28). El objetivo declarado era "romper con las feudalidades tradicionales" que funcionaban sobre esta base territorial. Dentro del perímetro urbano, se trataba también de reducir la fractura entre ciudad real y ciudad legal tomando el control de los barrios ilegales, ampliamente ignorados en la antigua división administrativa. Esta misma intención se manifestó igualmente en la elaboración de un esquema de ordenamiento del Gran Uagadugú que integraba las aldeas de la Provincia de Kadiogo. Pero la máquina de división territorial se aceleró hasta terminar en una partición incoherente de la aglomeración en cinco municipios.

2.3 La política de conjuntos urbanos

Lanzado en 1983, el programa de los "conjuntos 4 de Agosto" pretendía reactivar la producción de vivienda social. El licitador era ... el gabinete militar de la Presidencia y el adjudicatario, el Ministerio de Infraestructuras. Este programa de ciudadelas es el claro reflejo de una revolución centralizadora y apresurada por conseguir sus objetivos; pese a todo, el balance es bastante positivo.

Mapa 28
Uagadugú: división político-administrativa (1988 y 1990)



Fuente: con base en S. Jaglin, 1995 - Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries - Paris, Karthala-Orstom (Fig. 1, p. 11).

LCA - M. Danard

2.4 La renovación de los barrios centrales

La voluntad de ruptura del poder revolucionario es igualmente evidente en la restructuración de los barrios centrales, cuya primera fase fue la destrucción del mercado central a finales de 1985 y su remplazo, en el mismo sitio, por un nuevo mercado, financiado por la Caja Central de Cooperación Económica (CCCE). Si bien se puede reconocer la calidad arquitectónica de la operación, es preciso denunciar el fracaso urbanístico, demostrado en los problemas de accesibilidad. El éxito económico tardó en llegar debido a la competencia de los mercados de sectores.

En la misma dinámica, se procedió a una serie de expulsiones con el fin de poner los espacios centrales –en particular aquellos situados entre el barrio comercial y el aeropuerto (barrios Koulouba, Tenpalogo, Peuloghin)– al servicio de actividades económicas modernas. La prioridad concedida a la parcelación de los sectores periféricos explica que la empresa de restructuración del centro urbano haya progresado en forma menos espectacular. En menos de una década, la metamorfosis, prácticamente finalizada hoy día, del improbable espacio urbano central de principios de los años 1980, es en todo caso impresionante.

3. UAGADUGÚ, CIUDAD DEL AJUSTE

3.1 La gestión de la posrevolución en la ciudad

Muy pronto, responsables políticos y técnicos se ven enfrentados a un doble problema aparentemente insoluble. ¿Cómo recuperar la deuda de los atributarios de las parcelas? ¿Cómo salirse de la espiral de la parcelación? La producción masiva de parcelas (probablemente superior a la demanda) no impidió que la ocupación ilegal continuara en la periferia de la ciudad urbanizada. Este fenómeno tiene varias explicaciones: estrategias de los jefes de tierra, tesaurización de parcelas urbanizadas con fines especulativos, insolvencia de los atributarios... La realidad es que, desbordada por la demanda de nuevos parceladores, la Dirección General de Urbanismo frenó esta avalancha como pudo, sin jamás recibir instrucciones políticas claras al respecto. Teóricamente erradicada a finales de los años 1980, la ilegalidad del suelo se extiende otra vez en más de 6.000 ha en 1996 y se acompaña, a partir de ese momento, de una densificación de los "nuevos barrios".

3.2 Enmarcar el proyecto revolucionario en una lógica liberal: de la resistencia a la capitulación

A lo largo de los años 1980, el Banco Mundial se enfrenta al rechazo categórico de las autoridades burkinabés. Éste intensifica la presión después de 1989, en momentos en que se negocia el plan de ajuste estructural, que finalmente se firma en 1991. La

"regularización" de un país no obstante conocido por su capacidad endógena para producir ajuste, va dirigida más hacia la reforma del Estado que al funcionamiento del sector urbano. A las reformas de la función pública y del sistema tributario responden las medidas tomadas en favor del sector privado (flexibilización del crédito, desrregulación del mercado laboral). En junio de 1993, Burkina Faso se encuentra con unos 41 empréstitos contraídos por un monto total de 670 millones de dólares (el presupuesto del Estado gira entonces alrededor de 210 millones).

3.3 Poner en aplicación el ajuste

a. El segundo PDU (1989)

En gestación desde 1986, renegociado a finales de 1989, el segundo "Proyecto de Desarrollo Urbano" sólo arranca un año más tarde. Un crédito inicial por 19 millones de dólares (al finalizar, el proyecto habrá costado 30 millones de dólares) cubre los siguientes componentes:

- La consolidación de los recaudos municipales mediante una reforma de las instrucciones de contabilidad, una actualización de las cuentas administrativas, la construcción de oficinas de hacienda en Uagadugú y Bobo Diulaso y la formación de los funcionarios recaudadores. Se procedió al registro de las parcelas con los nombres de los atributarios en casi todos los sectores de Uagadugú y se sistematizó la gestión de los listados.
- La operación de direccionamiento se enmarcaba en una operación más amplia de implementación de un Sistema de Información Urbana (SIU) y constituyó, en realidad, el punto crucial de este segundo proyecto urbano. La operación técnica se acompañó de una reevaluación de los tributos mobiliarios. Una asistencia técnica extranjera (Groupe Huit) debía encargarse de la formación en el lugar de los agentes municipales con el fin de invertir la tendencia hacia la baja de los recaudos fiscales sobre los bienes raíces. En realidad, la operación de direccionamiento ya se había iniciado en 1985 (lo que, en el dominio urbano, lleva a relativizar la ruptura política de 1987 consecutiva al asesinato de Thomas Sankara), pero debió suspenderse debido a la dimensión de las expulsiones causadas por la operación de parcelación de los sectores periféricos. Es interesante señalar que, en esta operación de direccionamiento, se escogió el "radical sector" y no el municipio.
- La consolidación de la infraestructura municipal: en particular estaba previsto rehabilitar 30 kilómetros de vías en Uagadugú, sanear el barrio Kolma en Bobo Diulaso, comprar trasbordadores y vehículos para la recolección de desechos domésticos.
- Un componente "vivienda" basado en un estudio realizado en 1988 sobre la financiación de vivienda.

- La elaboración de un "Código de municipios".

El segundo PDU pretendía también reforzar las capacidades técnicas de intervención de las municipalidades, llamadas con el tiempo a hacerse cargo de la licitación de los trabajos urbanos.

b. La reforma de los dispositivos territoriales e inmobiliarios (1991-1993)

Se suprime la Inspección General del Control Inmobiliario. La revisión de la "reforma agroterritorial" realizada en 1991 admite las transacciones, pero no resuelve la cuestión de la propiedad ni la de la seguridad. Como tampoco pudo hacerlo en los años 1980, el derecho no logra organizar la realidad y los propietarios del suelo proliferan de nuevo en un mercado donde reina una total arbitrariedad y una especulación desenfrenada.

En materia inmobiliaria, el objetivo casi obsesivo de los prestamistas es acabar con cualquier política de vivienda subsidiada y con el "Fondo de Vivienda" creado en 1986 para financiar una política de este tipo. Sin embargo, las viviendas producidas en el trascurso de los años 1980 siguen siendo propiedad de la *Socogib*, privatizada en 1992-1993. El "Fondo de Vivienda" debe fusionarse con el proyecto "Uaga 2000" dentro de una agencia territorial e inmobiliaria pública. Ésta surge como substituto del "Banco de Vivienda" cuya creación proyectada por las autoridades locales fue negada por el Banco Mundial.

c. Faso Baara (1991)

El proyecto de agencia de "obras de interés público para el empleo" denominado Faso Baara, es objeto de un acuerdo con el Banco Mundial en 1991. La agencia funciona como licitador delegado (por las colectividades locales o la Administración) en Uagadugú y en Bobo Diulaso. Abre las licitaciones para toda clase de obras urbanas, selecciona las empresas y efectúa el seguimiento de la ejecución. Dispone de un listado de las empresas locales de construcción y obras públicas para las cuales ejerce una función de formación en gestión. La agencia recibió del Banco Mundial un primer empréstito de seis mil millones de francos CFA en tres años, frente a un aporte del Estado burkinabé de sólo 660 millones. Se obtienen algo más de dos mil millones gracias a las cooperaciones bi y multilaterales. Las colectividades locales no reciben prácticamente nada de esta financiación: en 1992, el presupuesto municipal ordinario de Bobo Diulaso es de 107 millones de francos CFA para inversión y mantenimiento. En comparación, los 32 proyectos realizados en el territorio municipal por concepto de Faso Baara representaban 2.3 mil millones.

d. El tercer PDU (1994)

En 1994 se firma un tercer proyecto urbano por un monto de 40 millones de dólares. Su inicio efectivo se da en 1996.

Este proyecto se fija dos prioridades: el entorno urbano y el mejoramiento de la movilización de los recursos locales. El componente ambiental concierne a Uagadugú y Bobo Diulaso. Comprende el drenaje de las aguas lluvias, la recolección de basuras, el tratamiento de aguas negras y desechos industriales, el saneamiento autónomo (letrinas con fosas ventiladas), en cooperación con las "Cajas Populares" dotadas de un fondo de garantía por el Banco Mundial. El componente "recursos locales" concierne más particularmente al cobro del impuesto de residencia, cuyo rendimiento es irrisorio (18 millones de francos CFA por año en Uagadugú). Este tercer PDU debe, además, proseguir la implementación del Sistema de Información Urbana y del registro de parcelas.

Mientras que el segundo PDU tenía una estructura *ad hoc* para cumplir las funciones de licitador, el tercer PDU funciona supuestamente como una simple unidad de coordinación de las colectividades locales, de la Administración, de las sociedades públicas (en particular la ONEA) y de operadores privados (tipo Grupo de Interés Económico). Además, de acuerdo con la "buena *governance*", se recomienda buscar de manera prioritaria la apropiación de las dotaciones a través de la intervención de responsables de barrio y de "comités de salubridad".

e. Reforma municipal y descentralización (1993-1995)

Desde 1991, un Comité Interministerial elabora una reforma municipal, y en junio de 1993 se promulga la ley de administración territorial. Sólo en febrero de 1995 se organizan elecciones en 33 municipios. Con estos comicios, el ODP-MT (partido del presidente) logra territorializar su implantación al obtener la mayoría de las alcaldías. Si bien esta consulta electoral, como las anteriores, no dio lugar a una polarización étnica, no obstante reforzó la doble legitimidad social y política de algunas "grandes familias" bien implantadas a nivel local. Esta legitimación de una élite posrevolucionaria deja sin resolver dos interrogantes: el futuro de la descentralización y el de la democracia local[27].

En Uagadugú, los cinco municipios creados en noviembre de 1988 (Bascuy, Bogodogo, Boulmiougou, Nongremassom y Signoguin) vieron sus prerrogativas reducirse progresivamente a las funciones de estado civil y, de manera secundaria, de control de ocupación del suelo. En marzo de 1989 fueron nombrados los alcaldes, con

27 Loada A., Otayek R. 1995, Les élections municipales du 12 février 1995 au Burkina Faso, *Politique Africaine*, N° 58, 135-142.

la promesa de acceder a la autonomía financiera frente a la provincia de Kadiogo. La verdadera transferencia de competencias y recursos a nivel municipal aún está por hacerse. Los recursos municipales por habitante no alcanzaban los 2.500 francos CFA en 1992 en la capital burkinabé.

3.4 Unos efectos perversos

Lo que constituía la originalidad del proyecto urbano sankarista se ha ido diluyendo poco a poco (aun antes de la muerte de Sankara) ante las exigencias de los prestamistas. La operación denominada "1.200 unidades de vivienda" es la última de una política intervencionista. Quince años después de la toma del poder por los capitanes revolucionarios, Uagadugú sólo ha finalizado su revolución modernista. La metamorfosis del centro es impresionante y recuerda, de cierto modo, la euforia de los años 1960 y 1970 en Abidján. Pero el desarrollo de los servicios de primera necesidad (agua, transporte) no sigue el ritmo de una ciudad que crece desmedidamente. La capital de los Mosi se da aires cosmopolitas y la fiebre de los negocios la invade. Al sur de la ciudad, "Uaga 2000" se alista para recibir a los nuevos ricos, pero el espacio no urbanizado progresa, síntoma, entre otros, de una agravación brutal de las desigualdades. La segregación social y espacial es ahora parte integral del paisaje.

Las fallas de la reforma municipal dicen mucho de las dificultades de aplicación sistemática del nuevo "paradigma urbano" promovido por los prestamistas. Recientemente, la prioridad concedida a los instrumentos de fiscalización de los bienes raíces se extendió al escurridizo "sector informal" al cual se le intentó imponer ... el IVA. Se asiste a una agudización preocupante de la corrupción. La obsesión fiscal, en un contexto de ajuste estructural, suscita en efecto estrategias de no pago que cuestionan las virtudes "weberianas" de una administración burkinabé por mucho tiempo considerada como atípica en el contexto africano.