

La ilusión de la participación
comunitaria. Lucha y negociación en los
barrios populares de Bogotá 1992-2003
*The illusion of communitarian participation. Struggle
and negotiation in the neighborhoods of Bogotá 1992-
2003. By Noriko Hataya*
*A ilusão da participação comunitária. Luta e
negociação nos bairros populares de Bogotá 1992-2003.
Por Noriko Hataya*

Hataya, N. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009

Por
Hernando Sáenz Acosta*

* Economista y magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Docente de la Cátedra de Economía Urbana en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: hernandosaez@gmail.com.

Para citar este artículo
Sáenz Acosta, Hernando (2010). Reseña del libro “La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios populares de Bogotá 1992-2003”. *Territorios* 23, pp. 161-165.

Esta publicación hace parte de la serie “Economía Institucional Urbana” que acaba de ser lanzada por la Universidad Externado de Colombia. Su contenido, traducido por Alberto Supelano, corresponde a la tesis doctoral presentada por la autora, en 2008, en University College London, y recoge 10 años de investigación sobre el tema de la participación comunitaria en los barrios irregulares de Bogotá.

El eje principal de análisis en este libro es el impacto que tuvieron en la ciudad, en la década de los noventa, las políticas de corte neoliberal y los procesos de descentralización política y administrativa en la participación comunitaria. La revisión hecha por la autora muestra cómo durante los años setenta y ochenta se dio una tolerancia a las urbanizaciones piratas, en buena parte explicada por las dificultades del Estado para ofrecer vivienda a los sectores de menores ingresos. También evidencia cómo, simultáneamente, del lado de las comunidades se tendieron a generalizar las relaciones clientelistas con políticos de los partidos tradicionales, quienes, a cambio de apoyo electoral, influían en las empresas de servicios públicos y en la administración pública para acelerar los procesos de regularización.

Con la descentralización política y la privatización de las empresas de servicios públicos la participación comunitaria existente hasta ese momento tuvo que empezar a manejar otros canales en su interlocución con el Estado y el mercado. El peso del clientelismo se redujo considerablemente, en la medida en que la administración ur-

ba se fue haciendo cada vez más racional. Comenzó a primar una orientación al mercado que fue permeando, cada vez más, aspectos esenciales para los habitantes de estos asentamientos, como la provisión de servicios públicos.

Pero el clientelismo también se ha visto disminuido porque la Constitución de 1991 propició una descentralización política, cuyo principal hito fue la conformación de las Juntas Administradoras Locales –JAL– y el reconocimiento de la participación como un derecho ciudadano. La instauración de una relación directa entre Estado y comunidad, y su puesta en práctica en los grandes programas de mejoramiento barrial, favoreció al Estado en su objetivo de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones intervenidas. A pesar de estas medidas, el clientelismo no ha desaparecido totalmente y pervive, según los resultados del estudio, en las relaciones establecidas entre las comunidades y los ediles, quienes juegan un papel clave en los programas de desarrollo de esta escala, dada su cercanía con la problemática local.

Pero la participación comunitaria también está decayendo. Hataya revisa hasta qué punto ello se debe a una consolidación de los barrios que la hacen inoperante o innecesaria, o a una crisis de las organizaciones comunitarias. En cualquiera de los casos, la respuesta exige la definición de unos estudios de caso, por lo cual la autora seleccionó un conjunto de barrios que guardan similitudes en su origen, para poder examinar las razones por las cuales existían diferencias en los tiempos requeridos

para la regularización. La conclusión a la que llegó fue que, si bien las relaciones entre líderes comunitarios, el Estado y otros actores externos era influyente, durante los noventa la capacidad del gobierno para regularizar se fue convirtiendo en el factor más influyente.

Al analizar los procesos de consolidación de los asentamientos, la autora analiza también el papel de los líderes comunitarios y la conformación de los comités de trabajo, que luego darían lugar a las Juntas de Acción Comunal –JAC–. Para Hataya, a pesar de que estas JAC son en algunos casos las promotoras de la participación comunitaria y/o la lucha comunitaria, también tienen peso en su declive: la participación comunitaria fue valorada positivamente cuando mostró resultados concretos, pero dejó de serlo cuando se observó la presencia de conflictos o divisiones internas.

Por otro lado, el caso de los servicios públicos muestra cómo la implementación de una orientación de mercado en el desarrollo urbano no generaba condiciones para una efectiva participación comunitaria –en particular la negociación colectiva, lo que explica, en cierta medida, que ante el aumento en las tarifas, la única salida fueran los paros cívicos o las movilizaciones pacíficas, opción utilizada en el pasado, pero que en los noventa se caracterizó por su diversificación–.

La ilusión de la participación comunitaria se presentó no sólo para las comunidades, sino también para el Estado. En el primer caso, porque la participación inducida por el Estado difería de la que existía antes

del contacto con éste: no había control de recursos, no había involucramiento en los procesos de toma de decisión, tan solo se les tomaba en cuenta para la ejecución de los proyectos. Se suma a lo anterior que ante la existencia de conflictos y divisiones internas, la comunidad se desilusionaba respecto a las bondades de este tipo de participación. Para el Estado, la participación comunitaria también fue una ilusión, pues fallaba a la hora de involucrar a las comunidades y conseguir mediante las organizaciones comunitarias la efectividad de sus intervenciones. Los logros en participación comunitaria fueron muy limitados.

Así, la participación comunitaria tiene una doble naturaleza: para la comunidad significa un fin, ya que conduce al empoderamiento, mientras que para el Estado se ve como un medio para lograr la eficiencia en sus intervenciones. Hataya nos recuerda que la participación comunitaria no es estática, pues decrece en la medida en que un barrio se consolida y mejora sus condiciones físicas, pero, así mismo, decrece por la ausencia de consensos y liderazgos que permitan la generación de una unidad en la comunidad. Al analizar la naturaleza del liderazgo comunitario, da cuenta muy bien de esa heterogeneidad en las comunidades y de cómo, muchas veces, ésta es distinta a ese concepto de “población objetivo” de los programas y proyectos institucionales. No entender esta realidad explica, entonces, buena parte del éxito parcial del Estado en cuanto al empoderamiento de las comunidades.

Del análisis de la provisión de los servicios públicos se desprende la conclusión de que la participación comunitaria no funciona como parte de las políticas orientadas al mercado, y aún menos durante una recesión económica como la ocurrida en el país a finales de los noventa, la cual deterioró las condiciones de vida de los pobres. En cambio, el éxito de esta participación, afirma la autora, se da cuando ésta hace parte de una democratización cuyas reformas institucionales buscan el reconocimiento de la participación como un derecho ciudadano. Si bien las organizaciones comunitarias parecen estar en crisis, aún pueden ser importantes, sobre todo en el caso en el cual han desaparecido los canales de negociación. Además, en términos políticos, al Estado le es favorable la existencia de las mismas para poder ganarse el apoyo de las comunidades, a lo que se suma el papel que ellas cumplen para garantizar un buen gobierno, en especial por la vía del control social.

A pesar de las dificultades, la participación se aprecia en su importancia en tanto vehículo para satisfacer las necesidades colectivas. Tiene, en ese sentido, un carácter pragmático que no deja de ser importante. La participación comunitaria es un lugar de relaciones de poder entre comunidad y Estado, y tiene como reto la superación de las limitaciones del contexto local, lo cual, según la autora, se puede lograr con los avances en la descentralización que puedan llegar a erradicar las prácticas clientelistas o la corrupción de algunos líderes comunitarios.

Las preguntas y/o líneas de investigación que este estudio deja abiertas son importantes: en un esquema orientado por el mercado, que da peso a la capacidad adquisitiva mínima para pagar la instalación de los servicios básicos, ¿qué sucede con la provisión formal a quienes son los más pobres? Otra pregunta referida a las organizaciones comunitarias remite a su finalidad y a la capacidad que tengan para liderar nuevas iniciativas y modelos de instituciones políticas y desarrollo económico más sostenibles. En relación con los asentamientos irregulares, la autora considera que se requiere profundizar en la comprensión del liderazgo femenino y en el papel de las ONG. Sobre este actor externo a las comunidades, constituido por las ONG, la conclusión parcial ha sido la de verlas en una posición distante o conflictiva con las demás organizaciones, en especial con las JAC. No obstante, es importante profundizar en su análisis, pues en ellas estaría, según la autora, una posibilidad para contribuir al empoderamiento de las comunidades en virtud de su posibilidad de formar líderes allí.

Otros estudios que se derivan de esta investigación corresponden a la generación de nuevos conflictos al interior de las comunidades, en especial por la dinámica de desplazamiento que conllevaría a situaciones de segregación entre los mismos pobres y la posibilidad que da el empoderamiento de una comunidad y su utilización para mejorar la calidad de vida de la gente.

Este trabajo tiene un elemento adicional que puede ser considerado como un

atributo y que corresponde a una descripción de los aspectos metodológicos y las dificultades a la hora de realizar el trabajo de campo. Asimismo, se describe la relación de la investigadora con las comunidades y cómo su acercamiento parte de reconocer las capacidades de las poblaciones locales para identificar sus necesidades y así poder analizar la participación comunitaria en los proyectos de desarrollo. Hataya recalca que para entender la racionalidad de una comunidad es importante tener en cuenta sus prioridades. Este razonamiento se encuentra también tanto en el análisis sobre las teorías del desarrollo –expuestas por autores como Tsurumi (1971), con su teoría del potencial endógeno, o Murai (1982), quien enfatiza en la importancia de los valores culturales y tradicionales–, como en la literatura catalogada bajo el rotulo de ética del desarrollo.

Por último –y aunque la autora no lo señala explícitamente–, esta investigación nos invita a reflexionar sobre un tema adi-

cional: se trata del papel de la participación comunitaria en los asentamientos irregulares más recientes y el proceso de metropolización actual. Ante una expansión de las ciudades que ha desbordado el perímetro urbano y que ha favorecido la conurbación con municipios cercanos, las políticas de intervención frente a la urbanización pirata requieren de una revisión que tenga en cuenta tanto la necesidad de crear un área metropolitana, como el tema de la participación comunitaria ¿Persisten en estos municipios las relaciones de tipo clientelista? ¿Qué implicaciones tendrían frente a un debate sobre la creación de un área metropolitana? El estudio de Hataya nos sirve como referente indispensable ante posible investigaciones que pretendan entender estas dinámicas en el contexto metropolitano, pues, como bien lo recuerda ella, no podemos arrancar pensando que la comunidad es un ente homogéneo e independiente del tiempo y del espacio.