

---

# LA ILUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

---

*Lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá, 1992-2003*,  
Noriko Hataya, Bogotá, Universidad Externado de Colombia,  
2010, 478 pp.

Pío García\*

Con una combinación de inquietud intelectual y de solidaridad hacia los grupos humanos más vulnerables, la investigadora japonesa Noriko Hataya se propuso estudiar la acción colectiva en una zona marginada de la capital colombiana. Durante una década recorrió barrios, trabó amistad con las familias, entrevistó a sus líderes, contrastó la información directa con estadísticas públicas y fue testigo excepcional de la vida azarosa en la periferia de la gran urbe. A su aporte teórico habría que añadir, por tanto, la valentía de una dama crecida en una megalópolis colosal pero segura, como Tokio. Caminar por el intrincado laberinto de calles destapadas, lotes sin construir, casas a medio hacer y callejones sin salida es un reto que la mayoría de los colombianos prefiere eludir. El resultado de su observación sociológica se expone en casi 500 páginas, al final de las cuales llega a una conclusión taxativa: en la creación de los nuevos barrios capitalinos, la organización comunitaria espontánea es genuina solo hasta el punto en que los dirigentes se pliegan a los planes de los políticos de turno; desde ese momento, la participación se torna ilusoria. Así lo demostró el hecho de que después de varias conquistas colectivas los habitantes de los barrios estudiados se hicieron recelosos de los directivos de las juntas de acción comunal (JAC).

La profesora Hataya estudió seis comunidades nuevas asentadas en viviendas informales de Ciudad Bolívar, Usme y Rafael Uribe Uribe, en el extremo suroeste de Bogotá, en esos confines de la ciudad donde prosigue la urbanización de montañas antes dedicadas a

\* Doctor en Filosofía, docente-investigador de FIGRI, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [piogarcia02@yahoo.com]. Fecha de recepción: 24 de enero de 2013, fecha de modificación: 22 de abril de 2013, fecha de aceptación: 23 de abril de 2013.

la producción de tubérculos, frutas y legumbres. Los asentamientos corresponden a barrios con nombres tan sugestivos como patrioterros: Jerusalén, Bella Flor, Danubio Azul, Juan José Rondón, La Paz y Diana Turbay. El tema de investigación fue el proceso de regularización de esos poblamientos a través de las acciones de instituciones del Estado y otras entidades externas (Iglesia católica y varias ONG) y su impacto en la capacidad comunitaria para concertar acciones colectivas, por lo general alrededor de las JAC. Las encuestas a hogares, las entrevistas a profundidad y la evidencia empírica, así como la información institucional, confirmaron su conjetura inicial: en la participación comunitaria se impone el pragmatismo, es nutrida y espontánea cuando los ciudadanos pueden ver resultados tangibles en el mejoramiento de sus condiciones de vida, y decrece a medida que se regulariza la provisión de servicios públicos y la relación ciudadana con las entidades se individualiza.

De los siete capítulos que componen el libro, los capítulos 5 y 6 exponen el estudio de caso propiamente dicho. Allí se narran las “Seis historias de asentamientos irregulares del sur de Bogotá” y se describe “La visión de los habitantes”. Este núcleo del texto se enmarca en las aproximaciones teóricas, metodológicas y contextuales en los cuatro primeros capítulos: “Participación comunitaria en los barrios irregulares”, “Contexto territorial de los estudios de caso”, “Expansión de los asentamientos irregulares y administración urbana en Bogotá hasta los años ochenta” y “Políticas para los asentamientos irregulares: cambios en los años noventa”. En el remate de la obra –capítulo 7– se presentan las “Reflexiones finales”, donde se da respuesta a las preguntas iniciales sobre la forma en que han cambiado las relaciones entre las comunidades informales y la administración de la ciudad, la incidencia de la estrategia administrativa pública más anclada a los mecanismos del mercado que en la vida comunitaria, el impacto de la descentralización del Estado desde la Constitución de 1991 y el efecto de las normas de participación ciudadana en la intervención efectiva de la comunidad en la toma de decisiones y en la asignación y control de los recursos.

Para valorar mejor el argumento del carácter “ilusorio” de la participación comunitaria es necesario tener en cuenta el viraje hacia una racionalidad más “moderna” en la administración de la capital colombiana. En efecto, durante el periodo de estudio el influjo tecnocrático en la administración del Distrito Especial de Bogotá se intensificó, debido a dos factores entrelazados: el predominio de las políticas neoliberales de los alcaldes Peñaloza y Mockus, que describe en forma

fehaciente la profesora Hataya, y otro –menos perfilado– como fue el acopio de recursos que la tesorería bogotana consiguió desde los años noventa como resultado del ensanchamiento de la capacidad de captación tributaria de la ciudad contemplado en el Estatuto Orgánico del alcalde Jaime Castro. Ambos procesos fueron desatados por el cambio político de 1991, ya que la nueva Constitución ensambló en forma increíble dos teorías antitéticas: la descentralización y la participación ciudadana, y el sometimiento del Estado a la lógica del capital transnacional. Como resultado, nuevos instrumentos legales le abrieron campo a la defensa de los derechos fundamentales de las personas, al mismo tiempo que gran parte de las responsabilidades económicas del Estado se trasladó a los particulares. La rápida privatización de los servicios públicos incentivó la ampliación y formalización de su provisión en los sectores informales de las grandes ciudades. Así, el encuentro y la concertación de las comunidades recibieron la doble descarga en su contra propinada por la pérdida de las reivindicaciones colectivas para obtener servicios domiciliarios y la obsolescencia de los dirigentes comunales, un personal redundante cuando dejó de ser necesaria su intermediación para recibir favores institucionales; lo cual, de paso, fue causa de su descrédito cuando la comunidad advirtió su venalidad en el canje de votos por puestos públicos y dinero. Y como los servicios regularizados se tradujeron en incremento de tarifas, hubo razones para nuevas movilizaciones, aunque ese capítulo de la historia de la ciudad se sale del marco y del periodo de estudio de la profesora Hataya.

Por cierto, la participación ciudadana auspiciada por el Estado ha sido tardía y restringida en Colombia. Surgió en respuesta a las dos tendencias deslegitimadoras del Estado centralista: la ofensiva militar de las guerrillas y la desarticulación de la economía protegida para entroncarla a las corrientes mundiales. De hecho, la *apertura* económica de 1990 conmocionó la industria local hasta desmantelarla, mientras que las fuerzas izquierdistas anti estatales toparon con una nueva fuerza en su contra: los escuadrones paramilitares. Sin opciones fácticas para activar un Estado de bienestar, la cúpula política buscó atender las demandas sociales mediante la participación en su versión más populista de participación inducida. De ese modo, en los mecanismos reglamentados aparecieron el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, el voto y la consulta popular como medios de empoderamiento popular. En realidad, su uso ha sido muy escaso y restrictivo, aunque ha servido para contrarrestar algunos efectos perversos de las medidas

neoliberales plasmadas en el aumento de la brecha entre ricos y pobres y el sacrificio del trabajo para sobredimensionar los beneficios de la inversión extranjera.

El trabajo de la profesora Hataya se realiza en un momento en el que se intenta adecuar las estrategias económicas al proceso de intercambio global acelerado. Ella se ciñe a reseñar, con gran detalle, la efímera participación ciudadana que surgió por la necesidad de solucionar la problemática común de la carencia de servicios públicos en los barrios de autoconstrucción. No es su objetivo llevar el análisis a otro nivel, el examen de la dinámica comunitaria como fundamento de la democratización social, ni considerar opciones de participación ciudadana alternativas a la esporádica o manipulada por el sistema político-administrativo, a través del cacicazgo. Más allá del mérito de caracterizar la cruda realidad de la participación ciudadana “ilusoria”, sus estudios de caso pueden servir para establecer las conexiones con el contexto nacional e internacional en que transcurren.

En el ámbito doméstico, la problemática de las comunidades nuevas y marginadas suele ser *trágica*, pues se trata de una búsqueda desesperada de sobrevivencia entre familias con alto grado de vulnerabilidad. Es probable que en la mayoría de los casos, la decadencia de la producción campesina y la intensificación del conflicto después de 1990 hayan convertido a Colombia en un país de desterrados en busca de refugio. Alrededor del 10% de la población total fue desplazada de sus lugares de origen o de asentamiento. Una cifra espeluznante. Los barrios suburbanos del sur de Bogotá han recibido a esa ciudadanía castigada por la simple razón de haber tenido la *ilusión* de sacar el sustento familiar de la tierra. El ejercicio de la ciudadanía en la extenuación absoluta es un eufemismo.

El desarraigo –aceptando que las nuevas comunidades suburbanas tienen en gran medida un origen campesino– fue agravado por la internacionalización de la economía, acordada en la Constitución de 1991. Desde entonces el modelo agrario e industrial protegido sucumbió a las transacciones de la dirigencia política con el capital metropolitano, que cambió el rumbo cepalino de autosuficiencia de los mercados regionales –andino y latinoamericano– por una especialización acorde con las pautas del mercado globalizado. El suministro de ciertos bienes y servicios y el destape minero-energético es lo que el inversionista transnacional ha dictado en Colombia y, en procura de su confianza, esa es la dirección de las medidas administrativas y del discurso legitimador de la élite criolla. Con esa lógica, la producción agraria ha de competir con estándares internacionales que solo

cumple la agroindustria de ciertos cultivos tropicales: caña, palma africana, soya y otros pocos de ese porte. No es casual que, desde los años noventa, el nivel de vida campesino se haya deteriorado en forma continua y que más de la mitad de la población campesina padezca carencias nutricionales.

Sin embargo, el sometimiento ciudadano a los dictámenes transnacionales no es irremisible, según confirman los reclamos de los trabajadores petroleros, las movilizaciones de las comunidades indígenas y los movimientos estudiantiles y de ciudadanos conscientes de los efectos perjudiciales de los proyectos extractivos, el más reciente de los cuales es la defensa de la integridad del páramo de Santurbán, un ecosistema frágil amenazado por el proyecto aurífero de la multinacional canadiense Greystar. En estos casos, la movilización y la participación ciudadanas pueden tener un buen grado de espontaneidad, y para que se mantengan son necesarias la conciencia política y la organización autónoma. Es lamentable que la participación espontánea lleve a la decepción así como la participación administrada resulta frustrante. El empoderamiento comunitario, en cambio, puede ser expresión de democracia auténtica, en la cual la comunidad organizada delibera, decide y administra sus recursos comunes. En Colombia, muchos ven con desprecio la necesidad de replantear el orden neoliberal, en lo político y en lo económico, a causa del prurito de creerse superiores a nuestros vecinos venezolanos, ecuatorianos y bolivianos. Cuando los colombianos nos decidamos a controlar nuestro destino, será imprescindible la participación ciudadana para mantener el poder en la base, en las comunidades locales; en ese momento, las lecciones de los países vecinos serán una fuente de reflexión y de estímulo, así como lo es el inspirador libro de la profesora Noriko Hataya sobre la esquiwa acción colectiva en la periferia bogotana.