

## Presentación del doctor Luis Bernardo Díaz Gamboa de la conferencia “La ilusión de la participación comunitaria” de la doctora Noriko Hataya\*

Introduction from Dr. Luis Bernardo Díaz Gamboa to the conference “The illusion of the community involvement” of the Dr. Noriko Hataya

### Resumen

*Uno de los aspectos esenciales de la democracia participativa está relacionado con la decisión sobre la asignación del presupuesto local con la participación de los directamente afectados: los ciudadanos. La presentación refiere un apoyo a la investigación de la socióloga nipona Noriko Hataya, llevada a cabo en localidades pobres de Bogotá, donde se demuestra que la comunidad es convocada por la administración para el aval de las políticas de inclusión, pero, en realidad, toda la inversión está preconcebida por parte de la burocracia estatal; en otras palabras, es una participación ilusoria.*

### Palabras clave

*participación comunitaria, participación local, democracia participativa, presupuestos democráticos.*

---

\* El profesor Luis Bernardo Díaz Gamboa PhD, es director del Ciede de la Uptc. La conferencia se realizó en Tunja, el 22 de marzo de 2013.

**Abstract**

*One of the essential aspects of the participative democracy is related to the decision on the assignment of the local budget by the participation of the people that is directly affected: the citizens. The presentation recounts a support to the investigation of the Japanese sociologist Noriko Hataya, carried out in poor localities in Bogota, where it is demonstrated that the community is summoned by the administration for the endorsement of incorporation policies, but actually, the whole investment is preconceived on the part of the state bureaucracy before; in another words, it is an illusory participation.*

**Key words**

*community participation, local participation, participative democracy, democratic budgets.*

Me corresponde hacer la presentación del libro de la profesora nipona Noriko Hataya *La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá, 1992-2003*. Tuve la oportunidad de conocer a la Dra. Noriko en el Congreso Internacional de Latinoamericanistas en la hermosa ciudad de Salamanca en 1996, hace 17 años. Allí me enteré de su interés por estudiar a Colombia, en especial en temas de urbanismo social. Su trabajo me llenó de gran expectativa, por cuanto mi investigación de tesis doctoral y posteriormente de trabajo postdoctoral tenía que ver con asociaciones vecinales como factores de desarrollo de la sociedad civil. El tema cobra especial vigencia a raíz de los cuestionamientos a la metodología de las consultas previas ante comunidades étnicas –afrocolombianas o indígenas- para las licencias ambientales en la explotación de los recursos naturales, que el presidente Santos ha privilegiado.

La investigación de la Profesora Hataya, que fuera publicada en buena hora por la Universidad Externado de Colombia, es el resultado de más de una década de juiciosa investigación sobre temas de desarrollo urbano en la capital de la República. La Dra. Noriko la presentó originalmente como tesis doctoral al University College London en 2007, mereciendo los mejores encomios. El análisis central es el debate acerca de la participación comunitaria en Bogotá en varios barrios irregulares. La investigación apela a los más reconocidos métodos científicos, así como un extraordinario acopio bibliográfico con énfasis en el mundo anglosajón, sin que pierda perspectiva.

Rescato el enfoque multifacético de la investigación presentada, contrario a la mayoría de las perspectivas ubicables en ámbitos económicos o políticos.

También es resaltable el que analice los cambios en el carácter de la lucha comunitaria y su interacción con el Estado y otros actores externos. Para ello, la autora utiliza un enfoque integral que incluye las opiniones de los habitantes. Adopta una definición más amplia de participación comunitaria para incluir la participación (o lucha) por iniciativa de la comunidad. “El análisis de la acción colectiva comunitaria en el largo plazo, que incluye los periodos anterior y posterior a la intervención del Estado, se propone explorar el significado de la participación comunitaria en el mundo real”.

Miremos las preguntas base de la investigación:

1. ¿Cómo se han modificado el carácter de la lucha comunitaria y los enfoques del gobierno con respecto a los pobres como consecuencia del fortalecimiento de la democracia y del gobierno descentralizado?
2. ¿Cómo ha afectado la vida de la población de los barrios, el enfoque del desarrollo urbano y económico cada vez más orientado al mercado (incluida la privatización y la racionalización de la provisión de servicios públicos)?.

3. ¿Qué tan efectivamente ha afectado la vida de la población de los asentamientos irregulares el enfoque del gobierno distrital acerca de la participación comunitaria desde 1990?
4. ¿Hasta qué punto la supuesta participación comunitaria ha logrado que la comunidad se involucre en el proceso de toma de decisiones y en el control de la asignación de recursos?

Y la profesora plantea las siguientes hipótesis:

1. Los cambios que ocurrieron en Bogotá en los años noventa en materia de descentralización administrativa y democratización llevaron a una gestión urbana más eficiente y acelerada, particularmente para los sectores pobres.
2. Las estrategias que adoptaron las comunidades para reivindicar sus necesidades ante las autoridades de la ciudad se han vuelto menos conflictivas y más colaborativas.
3. El carácter de la lucha comunitaria se ha vuelto menos clientelista y más técnico. En consecuencia, las comunidades que tienen caciques políticos ya no obtienen mayores ventajas que las que carecen de ellos.
- d. La privatización de la prestación de servicios ha hecho posible la regularización de los asentamientos informales sin ayuda de caciques políticos.
- e. Las ONG y la Iglesia (tanto católica como protestante) tienen más influencia que en el pasado para fomentar el desarrollo comunitario.
- f. Los asentamientos que tienen fuertes organizaciones comunitarias se desarrollan más rápido que las que carecen de ellas.
- g. Las razones de la lucha comunitaria ahora se basan en el derecho de los ciudadanos a satisfacer sus necesidades básicas.

Podemos estar o no de acuerdo con estas hipótesis, pero ciertamente resulta revelador el resultado investigativo.

Frente a la real participación de la comunidad, Noriko pregunta y se responde a su vez:

- a. El esquema de participación comunitaria en los proyectos para el mejoramiento de barrios ha involucrado a la población en el proceso de ejecución, pero no necesariamente en el proceso de toma de decisiones.
- b. Las comunidades locales se han vuelto más autónomas porque han aprendido a hacer las solicitudes para los proyectos. Hoy exigen el acceso a los servicios y a la infraestructura como derechos humanos en vez de pedirlos como favores a los caciques políticos.

Ello, creo yo, implica una elevación del grado de conciencia colectivo que se trata de convertir así en sujeto político válido, no mendigando favores, sino exigiendo sus derechos, como corresponde.

¿Cómo definir la comunidad? Se pregunta la autora. Me parece pertinente su respuesta: “Una comunidad es diferente de una asociación. La comunidad está en el centro de la vida social, mientras que la asociación es una organización que se crea para alcanzar uno o más intereses comunes. Una comunidad puede entonces contener numerosas asociaciones, incluso asociaciones antagónicas. Para Mac Lever, el tamaño de la comunidad es casi irrelevante; lo esencial es que el grupo de personas comparta un etos común.

Davies y Herbert argumentan que el término “comunidad” se deriva de las características compartidas que unen a las personas. Estas características compartidas o valores comunes provienen de orígenes compartidos (parentesco, tribu, historia o lugar); características o actividades similares, como la economía, las interacciones o las estructuras sociales; o actitudes, comportamientos y propósitos similares. La comunidad tiene un contexto espacial o territorial, y el término “barrio” se usa a menudo como sinónimo”. Yo agregaría que si descomponemos la palabra comunidad en común y unidad, podríamos definirla como unidad común ligada por factores como la historia, las costumbre, el territorio, etc.

En el trabajo, la Dra. Noriko acoge la definición tradicional de comunidad “como grupo de personas que viven en la misma área geográfica y comparten un etos común”, lo cual indicaría un área geográfica, que para sus propósitos ha sido la base territorial denominada el vecindario local o barrio.

Lo comunitario ha estado ligado a las políticas nacionales e internacionales en materia de desarrollo. Por ello es preciso entender lo comunitario. Nos dice Noriko: “En el campo de investigación sobre los problemas del desarrollo, el término “comunidad” suele designar a la población objetivo (o beneficiarios) de un proyecto de desarrollo, independientemente de la heterogeneidad del grupo de personas. El término “desarrollo comunitario” fue utilizado inicialmente por la Oficina Colonial del Reino Unido en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX. La promoción del desarrollo local en los países atrasados se convirtió en uno de los principios básicos de los gobiernos de los países desarrollados. Sin embargo, en los países en desarrollo, el desarrollo comunitario se convirtió no sólo en una estrategia clave para combatir la pobreza sino también en un medio para controlar las comunidades. Aunque el objetivo principal del Estado fuera incluir a las comunidades en el plan de desarrollo nacional, durante la guerra fría el desarrollo comunitario muchas veces se utilizó para distanciar a las comunidades locales de los movimientos izquierdistas, en particular los comunistas”. Eso ocurrió claramente en Colombia, donde prácticamente generaciones de luchadores populares de la comunidad fueron

exterminados o estigmatizados por su opción política. La llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional” es claro ejemplo de una política de carácter neoimperialista.

Gran importancia le da Noriko al tema vecinal: como señalan Violich y Astica: “En los últimos años se ha gestado un gran movimiento para crear grupos de ciudadanos que representen a la comunidad local. Aunque no están oficialmente reconocidas dentro de la estructura gubernamental existente, estas asociaciones de vecinos para el mejoramiento cívico se han convertido en una tradición en algunos países”. Evidentemente, en Colombia se habla aproximadamente –según el censo comunal vigente- de 50.000 juntas de acción comunal y cinco millones de afiliados.

Como lo dice nuestra autora, “los principales objetivos de los grupos de ciudadanos eran defender los derechos de los habitantes a la tierra ocupada y obtener los servicios públicos básicos. Emplearon diversos métodos: ejercer presión sobre los políticos para obtener recursos y servicios públicos suministrados oficialmente, pedir ayuda a las organizaciones religiosas, etc.”. Yo diría que buena parte de la infraestructura de este país ab initio se construyó por parte de la acción comunal.

El tema de la participación comunitaria ha transversalizado las políticas públicas ligadas a la erradicación de la pobreza, en diferentes sentidos. Una será la aplicada por el PT en Porto Alegre que tan bien ha descrito Boaventura de Souza Santos, y otra la que nos presenta Bogotá en los cinco barrios trabajados.

“Desde finales de los años setenta, el concepto de participación comunitaria se puso de moda en la ejecución de proyectos de desarrollo. Se empezó a hacer énfasis en la participación comunitaria después de que los teóricos del desarrollo criticaron el enfoque impuesto desde arriba en la ejecución de los programas de desarrollo comunitario, pues de ese modo no eran efectivos en la lucha para erradicar la pobreza”. La verticalidad está presente en el estudio de nuestra autora, un gobierno que convoca a la comunidad para “legitimarse” en la forma, pero que en la cruda realidad ya tiene todo dispuesto.

“En los años setenta, la política de desarrollo se empezó a enfocar en los nuevos paradigmas centrados en la idea de necesidades básicas. En ese contexto, los teóricos del desarrollo y los gobiernos reconocieron la importancia de involucrar a la comunidad en el proceso de planeación de los proyectos de desarrollo para que estos fueran más eficientes y más funcionales. Ese criterio de NBI lo han venido utilizando como indicadores organismos tan prestantes como el PNUD.

Nos ubica Noriko la participación en el espectro de la dinámica decisoria: “¿Qué es exactamente la participación comunitaria? En el sentido estricto de iniciativa de desarrollo, es la movilización de los beneficiarios de un programa específico. Estos, que aquí se denominan comunidad, deben participar en la toma de decisiones de

ejecución del proyecto en cuestión. En un programa de vivienda, por ejemplo, podía incluir la financiación cooperativa, el trabajo colectivo, la asistencia a las reuniones, etc. Los términos “planeación participativa” o “programas participativos” se derivaron de esta definición.

El tema de la vieja discusión sobre el dirigismo estatal y la participación frente a la libre y autónoma iniciativa de la sociedad civil, nos lo expresa cuando señala: “En otras palabras, es la participación de la población en acciones comunales para satisfacer necesidades colectivas. Cuando la comunidad no puede confiar en la presencia del Estado, lleva a cabo estas acciones como forma de autoayuda colectiva. También recurre a acciones comunales para exigir una mayor intervención del Estado. Por tanto, desde mi punto de vista, no deberíamos limitar el significado del término “participación comunitaria” únicamente a la participación inducida por el Estado, sino que debemos ampliarlo para incluir la participación por la propia iniciativa de la comunidad”. Es por ello que Noriko utiliza el término “implicación comunitaria antes y después del inicio de la intervención estatal”, lo cual me parece pertinente.

### **Eficiencia y empoderamiento**

Para Cleaver, en el dilema eficiencia/empoderamiento, respecto al dilema medios/fines, sentencia: “estos enfoques distinguen entre argumentos de eficiencia (la participación como instrumento para lograr mejores resultados del proyecto) y argumentos de equidad y empoderamiento (la participación como un proceso que mejora la capacidad de los individuos para mejorar su propia vida y facilita el cambio social en provecho de los grupos desfavorecidos o marginados)”.

Hay que advertir que el empoderamiento comunitario debe partir de una política generosa de reconocimiento de desigualdades sociales y de inclusión en la institucionalidad de los sectores de la sociedad civil que aún permanecen por fuera del espectro, en materia de definiciones de su existencia acorde con los parámetros de dignidad humana. Para ello hay que tener grandes dosis de sensibilidad social y de claridad ideológica en la conducta política.

### **Las ONG**

El papel de las ONG siempre ha estado también a la orden del día en la discusión temática. Manuel Castells las llegó a denominar OING: Organizaciones Individuales Neogubernamentales.

“Korten analiza la evolución de las ONG y las caracteriza de la siguiente manera. Las que llama ONG de primera generación empezaron como organizaciones de ayuda caritativa y se dedicaban a prestar asistencia social a los pobres y a los desposeídos. Las de segunda generación se centraron en el desarrollo local

autónomo en pequeña escala. A finales de los años setenta, muchas ONG emprendieron proyectos de desarrollo comunitario en áreas de difícil acceso para el Estado. El Estado también adoptó el enfoque participativo para el desarrollo comunitario, pero con independencia de las ONG. Por ello, en esa época no había coordinación entre los proyectos participativos dirigidos por el Estado y dirigidos por las ONG. La tercera generación apareció en los años ochenta, cuando se requirieron reformas estructurales de las instituciones de muchos países en desarrollo para superar las crisis financieras y lograr la democratización. Korten subraya que, en este contexto, las ONG que tenían potencial para servir como catalizadores del cambio institucional y de políticas tenían que asumir un mayor liderazgo. Hoy, bajo la dirección del “desarrollo centrado en las personas”, los donantes y los gobiernos nacionales recurren a las ONG “como medios para beneficiar a los pobres de manera más directa y barata de la que serían capaces si actuaran por sí solos”,

Hay pros y contras del trabajo de las ONG. “El espíritu de solidaridad y los principios de reciprocidad y de redistribución tienden a debilitarse en el contexto urbano; no obstante, las ONG locales pueden contribuir a que los pobres urbanos tengan conciencia de los intereses comunales. El mérito de las ONG es que crean conciencia entre los pobres acerca de sus necesidades locales. Las ONG locales también pueden ofrecerles estrategias para negociar con otras entidades del gobierno, informarles de su derecho a los servicios públicos y darles a conocer el marco legal para protegerlo. Sin embargo, Lee señala que una debilidad de este tipo de ONG es la baja posibilidad de replicar su trabajo debido a su pequeña escala y a que atienden a un pequeño número de habitantes. La limitada capacidad para generar financiación y la baja capacidad técnica y administrativa también impiden la ampliación del trabajo de estas ONG”.

El factor de los asentamientos irregulares está muy bien tratado en el libro. Ya mi buen amigo Jairo Morales –actual representante de la Universidad Politécnica de Valencia en Colombia- había escrito un libro al respecto. “La “urbanización pirata” es ilegal en Bogotá, pero en general es tolerada por las autoridades. ¿Cómo se alojaría la población si no fuese así? En vista de la falta de soluciones oficiales al problema de la vivienda, la “ilegalidad” ha sido inevitable. La irregularidad del proceso de asentamiento consiste en que infringe las reglas de planeación o de provisión de servicios. Puesto que muchos de los pobres de Bogotá que se han hecho propietarios lo han hecho mediante este proceso irregular, sería excesivo calificar de ilegal su vivienda”. Por ello mismo, Noriko utiliza el término ilegal “únicamente para describir los casos de asentamientos creados por invasión de tierras o el caso de los vendedores de terrenos que subdividen la tierra sin transferir la propiedad”. El fenómeno de los urbanizadores piratas estuvo bien tratado en la investigación.

## **El neoliberalismo**

Con realismo, nuestra autora describe cómo han afectado a las comunidades las políticas neoliberales impuestas desde César Gaviria. “El neoliberalismo impulsó el paso de la participación directa del gobierno en la economía a la política económica orientada por el mercado. En el campo de la política de vivienda, el gobierno reformó los sistemas de subsidios, creó una nueva organización para proporcionar servicios públicos privatizados a través de canales regulares, promovió la entrega de terrenos con servicios públicos, la transferencia de títulos de propiedad, etc., Todas estas eran estrategias para que el mercado de vivienda funcionara más eficientemente. En la práctica, las reformas neoliberales y la descentralización fueron parte del paquete sugerido por el Banco Mundial y otras entidades financieras internacionales de desarrollo. La idea de “estimular el mercado” y las estrategias de buena gobernanza en el campo de la política de vivienda también llegaron de Washington. De hecho, el cambio en la orientación de la política de vivienda fue un reflejo de la opinión del Banco Mundial en los temas de vivienda”. Vemos aquí claramente la influencia externa de la banca multilateral sobre la economía colombiana, tema que ha sido recurrente, merced a la actitud complaciente de los distintos gobiernos.

Ello nos lleva a pensar en las movilizaciones ciudadanas estilo paros cívicos por la carestía de los servicios públicos. “La mayoría de los debates sobre el impacto de la privatización en la provisión de servicios se centra en su efectividad, su eficiencia y su costo. En general, los debates llevan a dos posiciones diferentes sobre la privatización en la provisión de servicios. Una considera que la privatización de la prestación de servicios públicos es una buena cosa y que los pobres urbanos se han beneficiado de una mejora en la calidad y la cantidad de los servicios. La otra argumenta que la privatización ha sido perjudicial para la vida de los pobres, en particular como resultado del incremento de las tarifas. De hecho, algunos ejemplos latinoamericanos muestran el “fracaso” de la privatización, cuando el proyecto de privatización se suspendió debido a las crecientes protestas urbanas contra las altas tarifas. Las experiencias de las políticas de privatización del acueducto en Buenos Aires y Cochabamba son ejemplos típicos”. Es evidente que esas protestas han hecho que suban gobiernos de tinte de izquierda al poder, como es el caso boliviano.

Resulta importante analizar el proceso de democratización a la luz de la Constitución del 91 y su reflejo en prácticas políticas o cívicas locales. Para Hataya, “La democratización creó nuevos mecanismos de participación política, como la elección popular de alcaldes y el control civil de la administración local. Los nuevos mecanismos hicieron posible que las voces de los pobres fueran más escuchadas que en el pasado. Se consideraron las necesidades de los ciudadanos y éstas se reflejaron en proyectos de desarrollo de nivel local, y se esperaba que así se mejorara la calidad de la gobernanza de la ciudad, incluida la política de vivienda. Obviamente,

existen limitaciones para la eficacia de la democracia representativa. Como señala Devas, “sería ingenuo suponer que la descentralización asegura automáticamente que la toma de decisiones refleje las necesidades y prioridades locales, particularmente las de los pobres”. Para éstos, el resultado del proceso democrático depende de la capacidad y la responsabilidad de los representantes elegidos y de las legislaturas locales. Pero, sean cuales fueren las deficiencias de la democracia, hoy la descentralización permite que los pobres tengan una voz que se refleje en los enfoques del gobierno acerca de los problemas de los asentamientos”. Esa discusión está en boga en Colombia. ¿Ha servido la descentralización para la democratización? O por el contrario, ¿la tecnocracia y el centralismo la han ahogado? Un tema de contraste lo constituyen las regalías sobre las cuales hay muchas quejas hoy día, pues son tantos los obstáculos para tramitarlas que terminan perdiéndose en la maraña de malabarismos burocráticos de Bogotá.

No comparto el simple análisis que sobre los regímenes militares se hace en el texto. Se dice: “México, al igual que Costa Rica y Colombia, no tuvo gobiernos militares durante los años sesenta y setenta, pero hizo avances en la democratización en los noventa. Cuando comparamos los trabajos de Aguilar y Moctezuma observamos que los pobres urbanos de México obtuvieron voz y algún grado de autonomía con respecto al Estado en este proceso. Aguilar describe la larga historia de participación limitada de las asociaciones comunitarias locales organizadas oficialmente durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional PRI. En teoría, las juntas vecinales y el sistema de líderes de manzana eran canales de participación pública, pero la participación real de los habitantes en la toma de decisiones era muy limitada. Como señala Aguilar: “sólo tenían una función consultiva, lo que los hacía muy débiles, pues no tenían capacidad legal para intervenir en las decisiones sobre la política urbana local”. De hecho, todos los movimientos populares independientes estuvieron restringidos durante el régimen dominado por el PRI”. Si bien formalmente Colombia sólo ha tenido una dictadura militar en los últimos cincuenta años, lejos está de pensarse en una auténtica democracia, cuando veladamente el poder militar ha cogobernado permanentemente, como en el cuatrienio Turbay con el ministro de Defensa Luis Carlos Camacho Leyva, y para no ir tan lejos se acaba de aprobar una reforma constitucional al fuero militar de clara estirpe militarista, que creo es inconstitucional por el carácter sustitutorio de la Carta.

### **La descentralización**

Uno de los temas recurrentes es si la descentralización contribuyó o no a la participación. Para la Dra. Hataya “para que la descentralización sea un instrumento para lograr una buena gobernanza debe estimular la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones locales. Con base en esta hipótesis, la estrecha relación entre la descentralización y la participación comunitaria para lograr una

buena gobernanza local se convirtió en uno de los enfoques centrales en el análisis del papel de la descentralización en los países latinoamericanos en la década de los noventa”.

Y se formula la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que hacen posible que la descentralización vaya acompañada de la participación de los ciudadanos?

“Van Lindert y Nijenhuis respondieron esta pregunta examinando la experiencia de Porto Alegre. Ellos piensan que los factores principales del éxito de la iniciativa de los presupuestos participativos de Porto Alegre son la continuidad política de los gobiernos del Partido de Los Trabajadores desde 1988; la fuerte tradición de movimientos sociales desde los años setenta, que fue la base de la participación popular en los noventa, y la larga historia de las organizaciones de vecinos de la ciudad. El sistema de presupuestos participativos de Porto Alegre es una actividad de todo el año que incluye asambleas, reuniones, foros y consultas intermedias. El éxito de los presupuestos participativos de Porto Alegre obedece a adaptaciones y mejoramientos a través de los años, que fueron posibles gracias a la intensa participación de los funcionarios municipales y los organizadores de la comunidad. Este éxito también fue sostenido gracias a la estabilidad del Partido de los Trabajadores y a la experiencia de las organizaciones comunitarias. Los esfuerzos, la disposición y la capacidad del gobierno local para promover la participación popular son esenciales. También lo es el aprendizaje en la construcción de capacidades que hacen posible que las organizaciones comunitarias sigan el procedimiento de un sistema presupuestal anual. Para lograrlo, el gobierno municipal cumple un papel importante en la elevación de la conciencia, la educación popular, el entrenamiento y la difusión de información en los barrios. El mérito de la experiencia brasileña en términos de la efectividad de la participación comunitaria después de la descentralización se debe a su mecanismo de participación directa, que orientó los esfuerzos a la construcción de capacidades tanto del gobierno municipal como del ciudadano promedio. En los casos de descentralización de Bolivia y Montevideo, en cambio, se hizo énfasis en la creación de un marco legal que facilitara la participación comunitaria, pero las nuevas leyes e instituciones que se crearon como consecuencia de ello no lograron motivar a los ciudadanos”. Hoy el balance de los gobiernos del PT de Lula y Dilma Russef demuestran que esa lucha importante en la base se cristalizó en la conquista de la presidencia para continuar realizando importantes tareas de desarrollo.

### **Bogotá, la escogida**

La capital fue el epicentro de la investigación, porque “una alta proporción de pobres vive en asentamientos irregulares. En el año 2.000, el 49,6 % de la población se situaba por debajo de la línea de pobreza y cerca del 40 % del área urbanizada existente perteneció originalmente a asentamientos irregulares.

“Bogotá es una ciudad de grandes desigualdades, aunque tiene un ingreso per cápita relativamente alto: en el año 2001, el coeficiente de Gini era de 0,56 frente a un promedio nacional de 0,54, mientras que su ingreso per cápita era casi el doble del promedio nacional (2.690 dólares frente a 1.773 dólares)”. Me parece pertinente realizar esta investigación en sectores deprimidos de la ciudad capital.

Otro de los elementos claves fue la escogencia de los barrios, pues “todos los barrios que consideré para el estudio se establecieron mediante urbanización pirata instigada por políticos u otros activistas, subdivisión o invasión legal de los terrenos. Omití los barrios de bajos ingresos promovidos por los programas de vivienda social de las ONG o de entidades oficiales como la Caja de Vivienda Popular (CVP) porque allí el Estado hizo presencia desde el comienzo y no se ocuparon los terrenos ilegalmente. Esos barrios no proporcionarían –dice- datos relevantes para saber si las comunidades habían ganado o no poder de negociación en sus tratos con instituciones externas”.

### **Segregación**

La investigación es clara en verificar la segregación expansiva norte-sur en la ciudad. Al respecto dice: “Las características físicas del crecimiento urbano de la ciudad también se modificaron. Hasta los años setenta la ciudad se expandió en dirección norte-sur. Más o menos en esa época, las áreas recién urbanizadas se empezaron a extender hacia el occidente y el modelo de calles rectangulares no se propagó. Además, durante este período la estratificación residencial por niveles de ingreso se acentuó. Gilbert y Ward describieron así ese fenómeno:

“Los pobres viven principalmente en el sur y en el noroccidente, los ricos en el norte y los grupos de ingreso medio en las zonas intermedias. No es necesario decir que los suburbios opulentos son bien planeados, tienen zonas verdes, buenos servicios, vías amplias y pavimentadas y calles iluminadas. Los barrios de bajos ingresos tienen servicios deficientes y están localizados más cerca de los centros de contaminación, inundación y tráfico pesado. También existe una diferencia importante con respecto a su situación legal. Los sectores de altos y medianos ingresos viven en casas diseñadas por arquitectos situadas en áreas urbanizadas que cuentan con todos los servicios y cumplen las normas de planeación del distrito. La mayoría de los pobres viven en barrios que no cumplen las normas de planeación y son, por ello, técnicamente ilegales.

“El crecimiento urbano e industrial de Bogotá después de los años 50 estuvo acompañado por la formación de una sociedad desigual. Además, su expansión física estuvo marcada por una clara segregación residencial por niveles de ingreso”. Y tiene razón la investigadora. Es odiosa la situación de exclusión de vastos sectores de población capitalina fruto de estas políticas de apartheid.

“Como observaron Gilbert y Ward, la legislación de zonificación ha incrementado la incidencia de vivienda ilegal de bajos ingresos y ha acentuado la segregación residencial”. Es lo que llamamos exclusión normativa, fruto de intereses diversos.

Sobre la informalidad en el empleo, señaló que “un estudio realizado por el DANE en junio de 1986 mostró que el 49,6 % del empleo total en Bogotá correspondía al sector informal. En el año 2004, se estimó que cerca de 1,5 millones de personas trabajaban en el sector informal, es decir, casi la mitad de las personas empleadas.” Esta tendencia continúa, pues la presencia de numerosos vendedores ambulantes es visible a cualquier hora del día en toda la ciudad, especialmente en los sitios de mayor confluencia.

### **Las juntas de acción comunal**

Debo detenerme en este punto, en razón a mi interés particular con referencia a esta temática, en la medida en que realicé IAP en su momento.

Para la autora, “la creación de una JAC era esencial para los residentes de los asentamientos irregulares y para el Estado en sus intentos de regularizar los asentamientos”. Explorar la historia de las JAC es verificar el título del libro: la ilusión de la participación comunitaria. Manipuladas, con baja formación, inicialmente estaban altamente politizadas en el sentido de que la mitad de los directivos debían ser liberales y la otra mitad conservadores. Era propio del Frente Nacional. El dirigismo desde el Ministerio de Gobierno se vio en Valledupar cuando se intentó crear en 1987 la Confederación Nacional Comunal. Pero la JAC pretendía empoderar a la comunidad sobre la premisa según la cual “la unión hace la fuerza” y es mejor negociar con una organización que con una “montonera”. La manipulación grosera de los politiqueros era pan de cada día en las JAC. Pocas se sustraían a este manejo.

Como no se pagaban cuotas, las JAC vivían de los auxilios de los políticos o del Estado. Eso las volvió clientelistas. También realizaban bazares o rifas. Las relaciones clientelistas con los líderes del barrio buscaban a veces acortar los tiempos para conseguir los servicios públicos. Muchos creían necesario ese patrocinio político y endosaban los votos de la comunidad, a cambio de esos servicios. El exministro de Justicia asesinado por Pablo Escobar, Rodrigo Lara Bonilla, lo llamaría “el intercambio de servicios entre partes desiguales”. Es un cáncer de la democracia, no superado. “La relación entre los partidos políticos y los líderes de las JAC –dice Hataya- normalmente ha sido de clientelismo. La población de los asentamientos irregulares a menudo era cooptada e inducida a votar por los políticos locales a cambio de promesas de materiales de construcción, alimentos o empleos. Uno de los recursos que se utilizaban para pagar esas promesas era un rubro especial del presupuesto llamado “auxilio” (es decir, el presupuesto de gastos suplementarios

asignado a los congresistas y a los concejales). Los políticos tenían otros recursos, como la presión política sobre las empresas de servicios públicos mediante su pertenencia a las juntas directivas”. Aquí cabe mencionar que una empresa como la de buses distritales fue quebrada por la presencia en la junta directiva de dos concejales dueños de buses particulares.

### **Esquemas de participación tecnocrática**

“Los alcaldes de los años noventa adoptaron activamente el esquema de participación comunitaria para mejorar los asentamientos informales. La participación comunitaria promovida por el gobierno se mantuvo por mucho tiempo por intermedio de las JAC y en los años 90 estas se movilizaron nuevamente a través de los proyectos de desarrollo orientados a la participación, como el programa OSP. Pese a todo el carácter “participativo” de estos programas, hay dudas acerca del grado en que la población realmente podía tomar parte en el proceso de toma de decisiones.

“Una innovación que se introdujo en esos años fue el concepto de “planeación participativa” desarrollado por Mockus y Peñalosa. Aunque la planeación participativa estimuló las propuestas de proyectos de desarrollo local desde dentro de la comunidad, los resultados de los Encuentros Ciudadanos generalmente fueron decepcionantes debido a las restricciones de tiempo impuestas por los plazos de ejecución de presupuesto”. Esto es cierto, demostrando las rigideces del sistema, pero además está el tema de la falta de voluntad política de los gobernantes en realizar un presupuesto realmente participativo tipo Porto Alegre.

Además, “las relaciones de cacicazgo están lejos de haberse erradicado. Las relaciones clientelistas persisten entre los ediles, los concejales y los congresistas. Algunos líderes de las JAC han sido claramente cooptados por los ediles a cambio de proyectos de desarrollo local que benefician a sus zonas. Sin embargo, como ya se comentó, parece que la influencia del régimen bipartidista se está debilitando gradualmente. La elección popular de los ediles y los alcaldes ha tenido un impacto positivo sobre el movimiento cívico. Por tanto, en este sentido, las oportunidades para la participación política se han ampliado. Pero aún no es claro si este avance en la participación política ha tenido una influencia significativa en el carácter de las luchas comunitarias”. Yo creo que sí, aunque parcialmente. En la medida en que haya representaciones genuinas y legítimas, autónomas y conscientes, se han logrado importantes conquistas. Pero la sumisión clientelista periclitó cualquier esfuerzo en un sentido progresista.

La crisis de la participación comunitaria se demuestra en la estadística. “En una encuesta realizada por Sudarsky en 2003 (hoy senador del Partido Verde), los niveles de participación comunitaria (medida por la pertenencia a organizaciones comunitarias) disminuyeron entre 1997 y 2002, y esto lo lleva a sugerir que la

población aún tendía a confiar más en los arreglos clientelistas que en la participación comunitaria. Las JAC y las asociaciones de padres de familia seguían siendo excepciones, pero incluso el nivel de participación en estas organizaciones sólo llegó en promedio al 5 % de la población encuestada”.

Y allí surge una interesante reflexión que se puede convertir en un dilema para nuestra investigadora: “Uno de los objetivos de mis estudios de caso es entonces examinar la verdadera importancia de este descenso de la participación. ¿La población se ha alejado de las actividades comunitarias porque piensa que sus condiciones de vida ya han mejorado lo suficiente? ¿O la razón de ser de las organizaciones comunitarias está en crisis? En ese caso, ¿por qué?”. Esta fue la situación del corazón industrial o rojo de la Comunidad de Madrid que en la transición le votó al PSOE y una vez obtenidos los estándares de país desarrollado le vota a la derecha del PP.

### **Pobres y vivienda**

Ahora que se habla de que el Gobierno Santos va a regalar cien mil casas para su reelección, vale la pena señalar que ya Molina “argumenta que la saturación espacial de Bogotá está ligada a su metropolización. Cajicá, Chía, Cota, Funza, Madrid, Mosquera, Sibaté y Soacha son los principales municipios del departamento de Cundinamarca que hacen parte de la zona metropolitana. La aceleración del crecimiento de la población de estos municipios sugiere que los residentes prefieren vivir en áreas menos costosas aunque estén fuera del distrito. Los residentes que deciden vivir en los municipios aledaños compensan el aumento del tiempo del traslado a Bogotá comprando más espacio residencial. Pero los que no pueden dedicar más tiempo al traslado ni pagar la tierra en el mercado formal, aun la de categoría residencial más baja, no tienen otra opción que obtener la tierra en el mercado informal o pagar arriendo.”

### **El liderazgo**

Creo que se hace en el trabajo una buena clasificación del liderazgo y de la relación con el Estado. “Ward y Chant examinan el papel de los líderes comunitarios y su relación con el Estado y otras entidades externas que intervienen en el desarrollo de los asentamientos irregulares. Basados en numerosos estudios de caso realizados en diferentes países, clasifican el carácter del liderazgo según los tipos de relación entre los líderes y el Estado: clientelismo, cooptación/ incorporación, rutinización y autonomía/ independencia. Argumentan que el Estado finalmente interviene sea cual fuere la relación entre los líderes y el Estado, pero la primera reacción y el enfoque del Estado son diferentes. Mientras que el líder es colaborador y acepta flexiblemente, en el enfoque del Estado, la relación facilita el mejoramiento de la infraestructura y la provisión de servicios. Pero cuando los líderes aspiran a ser

independientes o autónomos, esto se interpreta como un reto al Estado y puede llevar a que su intervención se demore o se abandone (como castigo): la actitud de independencia y de movilización de clase que adoptan representa una gran amenaza para el Estado, que puede responder de una o varias maneras: cooptar, dividir y gobernar, producir hambre hasta la sumisión o, finalmente, reprimir”. Tiene toda la razón: en un sistema político bloqueado como el colombiano se llegó a eliminar inclusive a un partido político de izquierda, la UP, tema de discusión en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Me pareció también interesante el abordaje sobre la definición del líder comunitario. “Definimos como líder comunitario a quien dirigiera algún tipo de esfuerzo por resolver las necesidades colectivas. Frecuentemente añadían comentarios negativos sobre estos líderes después de identificarlos”. Reconozco una posición cómoda de muchos vecinos que delegan en el presidente de la JAC la responsabilidad de defender los intereses del barrio, produciéndose un desplazamiento de la responsabilidad en una cabeza que a veces termina quemándose. Son liderazgos unipersonales y a veces autoritarios. Manejan la llave del salón comunal sólo para ellos, subutilizándolo.

Uno de los grandes valores del trabajo de la profesora Hataya, se circunscribe a la riqueza de citas y en especial a investigaciones comparadas en diferentes partes del mundo, en especial en Latinoamérica y en las excolonias británicas. Cita a Desai al encontrar “en los barrios de la India y Cornelius en los de México, las personas a las que se identificaba como líderes vivían en condiciones ligeramente mejores que los demás habitantes. Muchos de ellos tenían un negocio pequeño en su casa o sus compañeros tenían un empleo estable. Esta situación económica les permitía dedicar más tiempo a las actividades comunitarias. Algunos de esos líderes se involucraban en el aspecto comercial de las transacciones de tierra después de que se iban los vendedores, en muchos casos delegando su negocio a los líderes. Algunos ya habían trabajado como líderes en una comunidad anterior y la mayoría provenía del sector rural. Cuando los líderes eran activistas de las ONGs < sic > o clérigos, su nivel educativo era mucho mayor que el de los demás habitantes y tenían más conocimientos o habilidades para negociar con el Estado”. En Colombia se observa un fenómeno similar: dada la falta de tiempo de la población económicamente activa, son jubilados principalmente los que dedican su tiempo a las labores comunitarias. También son ellos los que suelen tener las mejores viviendas o propiedades o locales comerciales en el sector. Esto espanta a los más jóvenes, que ven las JAC como “cosa de viejos”.

Sobre la responsabilidad en el liderazgo, se pregunta: “¿Por qué estos individuos eran reconocidos como líderes por los habitantes? La calificación de líder comunitario se basa en la capacidad percibida para resolver los problemas colectivos y promover el mejoramiento de las condiciones de vida. Como ya se dijo, la JAC es la

organización comunitaria oficialmente reconocida de los asentamientos irregulares a través de la cual pueden negociar con las autoridades distritales para su regularización. Las autoridades distritales y las empresas de servicios públicos son las agencias responsables de proporcionar los servicios públicos. Sin embargo, los resultados de la encuesta a los hogares sugieren que la comunidad consideraba que los líderes de la JAC eran las agencias directamente responsables de lograr las mejoras de los servicios públicos.

Y acerca de la evaluación del liderazgo comunitario, tema que compromete la sociología y la psicología política, dice que "un buen líder era aquél que podía obtener un servicio real y visible para la comunidad. Las narraciones de los entrevistados indican que la principal función de los líderes de la JAC era obtener recursos para mejorar la infraestructura del barrio y el suministro de servicios públicos. Los que contribuían claramente a obtener estos servicios (principalmente el agua y la electricidad), aún en forma provisional, eran valorados favorablemente."

Y es que se presentan distintas valoraciones del liderazgo por parte de la comunidad: "Los pobladores tienen dos visiones con respecto a la autonomía política de los líderes comunitarios. Una es que la comunidad debe ser independiente de la influencia de los políticos locales. Sus partidarios están resueltos a resolver los problemas comunales mediante la iniciativa de la comunidad, sin recurrir a la ayuda de los políticos. Para ser capaz de hacer esto se tiene que ser una figura local fuerte con una ideología política firme y conocimientos políticos, y ganarse la simpatía de la comunidad. Algunos de los líderes comunitarios de Jerusalén que tenían estas capacidades tomaron la iniciativa y crearon su propio movimiento cívico (Movimiento Cívico Comunal y Comunitario de Jerusalén) independiente de los partidos tradicionales. Un ejemplo contrastante fue el de Saturnino Sepúlveda, fundador y urbanizador del Juan José Rondón, que era activista socialista y rechazó la dependencia de los políticos locales. Él trató de desarrollar una comunidad autónoma, pero no logró conseguir el apoyo de los pobladores". Aquí debo citar que quienes fundamos en su momento el Movimiento comunal y comunitario de Colombia pretendíamos aglutinar a las 50.000 JAC y 5 millones de afiliados en una gran fuerza para colocar Presidente de la República y la experiencia fue frustrante: ni siquiera se obtuvo un voto por junta, pues el candidato presidencial Guillermo Cardona obtuvo 8 mil votos escasos, mientras los candidatos del establecimiento alcanzaban cifras millonarias, fruto del apoyo clientelar de sus congresistas en las regiones. Dice Noriko: "El movimiento cívico que se originó en Jerucom y que fue respaldado por Asojuntas formó un movimiento político independiente llamado Movimiento Político Comunal y Comunitario de Jerusalén. En Jerusalén, este desarrollo del movimiento cívico indica que los directivos de la JAC eran voceros activos en las reuniones con el gobierno distrital. La identificación de estos líderes era entonces firma gracias a su alta visibilidad".

Hay grandes desconfianzas en los políticos a quienes asimilan como mentirosos y oportunistas. “El hecho de que muchos habitantes identificaran a un político no significa que la comunidad confiara realmente en él. La mayoría de los políticos locales aparecía y ofrecía apoyo a los programas de mejoramiento de las condiciones de vida de los barrios sólo en época de elecciones. Cuando las elecciones terminaban –ganaran o perdieran- pocos volvían y hacían algo para cumplir lo que habían prometido en los discursos de su campaña, Como dijo Martha, de Diana Turbay, “Los políticos prometen mucho pero nunca cumplen sus promesas”. Ese es un factor, digo yo, del descrédito en que ha caído la política en Colombia, con niveles de abstención ya usuales superiores al 50 %.

Muy reveladora la respuesta de la pobladora María del Carmen del barrio La Paz: “La JAC se gana el respeto cuando tiene el apoyo de ciertos políticos. La JAC ha colaborado mucho (en las campañas electorales de) estos políticos, porque sin el apoyo de la JAC de nuestro barrio, a ellos (no se les puede convencer de que nos den recursos) y se lo dan a otro barrio. Sin la política (la ayuda de los políticos) no habría dinero. Por medio de los políticos hay dinero. Pero, a cambio, la gente tiene que votar por ellos”.

Otro aspecto corresponde a la baja información de la comunidad respecto a los políticos. Resulta que señalan en el listado a personas que supuestamente son concejales, cuando no lo son, como es el caso de mi amigo José Farid Polanía Puentes, de quien se dice que es cabildante, y en verdad jamás lo ha sido, mas sí abogado experto en derecho urbanístico y quien aquí dictara una conferencia. Doris Patricia Niño Pérez –su esposa- sí fue representante a la Cámara en una “paloma” (reemplazo corto) que le dio Venus Albeiro Silva, luego de su paso por la presidencia de la Federación Comunal de Bogotá, donde sucedió a Germán Darío Rodríguez, que fue a su vez quien me sucedió en dicha nominación.

### **Organizaciones externas**

La dispersión y rivalidad entre las organizaciones de apoyo a la comunidad era visible. “Las ONG no colaboran entre sí. Cada organización o grupo tiene sus propios proyectos y su propia manera de hacer las cosas. De hecho, cuando una ONG es respaldada por un movimiento político, su presencia puede producir conflictos con las demás organizaciones. Los movimientos políticos de izquierda, en particular, tendían a competir y a entrar en conflicto con la JAC, como en Danubio Azul. En La Paz, por ejemplo, una de las ONG que manejaban el comedor escolar era dirigida por Miguel Ángel, un activista que apoyaba al candidato presidencial Horacio Serpa. Esta ONG tenía una rivalidad con el grupo político que apoyaba a Nubia Medrano. Mientras que el proceso de toma de decisiones no esté abierto a la comunidad, estas organizaciones seguirán siendo actores externos y se considerará que sus actividades son temporales, que sólo dan soluciones provisionales”.

Sobre la centralización de las organizaciones y su falta de sostenibilidad, nos dice la autora: "Otro problema que impide la continuidad y la localización de los grupos externos que inician actividades en los barrios es su subordinación dentro de la estructura jerárquica a los órganos centrales a los que responden (en muchos casos con sede en otro país) y su dependencia del apoyo financiero de las organizaciones donantes. Las actividades de las ONG son entonces controladas fuertemente por la organización central. Quizá esta sea la razón por la que no han desarrollado el potencial para reclutar sucesores locales (líderes, administradores) que continúen los programas que iniciaron. A lo sumo pueden reclutar personas de nivel auxiliar, pero es difícil que formen líderes de alto nivel capaces de manejar todo el proyecto. Como ilustra el proyecto de la Fundación Social en Jerusalén, los proyectos que inician las ONG a menudo no son sostenibles una vez se retiran del barrio y se suprime el apoyo financiero de la organización central". Esto puede además complementarse con tareas de penetración ideológica o religiosa de algunas ONG de determinadas confesiones o catecismos.

Para mí resultó sumamente edificante leer el libro en este acápite, en la medida en que personas que yo conocí tuvieron que ver con la investigación, como Evaristo Bernate (asesinado por sus ideas), Saturnino Sepúlveda, Patricia Arévalo, José Farid Polanía Puentes, Florelba Cárdenas de Rodríguez, Rafael Forero Fetecua y Alfredo Luis Guerrero Estrada (estos últimos urbanizadores piratas de ingrata recordación) y el eterno concejal (lleva más de veinte años) Severo Correa Valencia (conservador alvarista).

### **Estado y comunidad**

Algo diciente es cuando refiere: "En mi investigación de campo percibí que la interpretación de la comunidad del concepto de participación comunitaria era diferente de la interpretación de los funcionarios públicos del Distrito".

En una entrevista con un funcionario del distrito, fue muy explícito al confesar: "La participación de la comunidad en el costo total es muy baja y simbólica, el objetivo es crear la concepción de "propiedad" en la comunidad beneficiaria. (Creíamos) que las personas deben ser responsables de administrar el dinero recolectado entre los hogares beneficiarios. A través de esta experiencia, la comunidad tendría conciencia de propiedad hacia el proyecto y no sería un mero receptor pasivo".

Y dice la autora: "Aunque se buscaba que el sentido de propiedad aumentara la autonomía de la comunidad, la responsabilidad compartida era en últimas simbólica y retórica. Todos los testimonios de los habitantes de los barrios en cuestión indicaron que el diseño del proyecto ya había finalizado cuando se presentó a la comunidad. No hubo ninguna participación en la toma de decisiones acerca de qué hacer o cómo proceder.

“Esto se observa en la forma en que el Proyecto Sur con Bogotá se llevó a cabo en La Paz. Se creó un Comité en el que los representantes de la comunidad y los funcionarios del proyecto podían discutir los planes de acción... Pero en la mayoría de los casos, cuando se proponían nuevos planes de acción, los funcionarios decían que el presupuesto ya había sido negociado y aprobado por las autoridades distritales, lo que significaba que no se podían hacer cambios”.

Este es quizá el almendrán de la calificación de “ilusión” que le adjudica la Dra. Noriko a la participación comunitaria en los seis barrios trabajados: Diana Turbay, Jerusalén, Danubio Azul, La Paz, Juan José Rondón y Bella Flor.

Recuerdo además cómo el DAACD era botín de la politiquería y los promotores comunales eran fichas de los concejales que se dedicaban a hacer campañas a sus jefes.

Por ello, y es una importante conclusión en el ensayo, “la comunidad sólo tuvo influencia real mediante la presión política”.

Respecto a la mecánica estatal participativa, “Los coordinadores de sección, acompañados por trabajadores sociales, hacían visitas frecuentes a los sitios para informar a los habitantes lo que se estaba haciendo. De nuevo, su enfoque era impositivo y no permitían la discusión de doble vía en el proceso de toma de decisiones. En consecuencia, hubo graves malentendidos acerca de los arreglos para el pago del proyecto. Muchos entrevistados dijeron que no entendían por qué tenían que pagar el proyecto de pavimentación que supuestamente había financiado el gobierno distrital.”.

Bajo Mockus, “el esquema Obras con Saldo Pedagógico mostró mayor respeto a las iniciativas comunitarias y la comunicación entre la comunidad y el DAAC era en ambas direcciones. En este sentido, se creó directamente una asociación entre la comunidad involucrada en esos proyectos y el DAAC”.

“Las reuniones y asambleas comunitarias son el principal espacio de toma de decisiones. Normalmente esas reuniones se celebran el domingo en la mañana, porque es el único día en que la mayoría de las cabezas de hogar puede estar presente. Las normas de las JAC exigen que se registren y archiven las actas de estas reuniones. La asamblea de la JAC es el espacio primordial para discutir los asuntos comunales, pero cuando la comunidad está negociando con las autoridades distritales o una empresa de servicios públicos piensa intervenir mediante cierto proyecto, se suele invitar a sus representantes. Allí explican los proyectos, describen las obras de infraestructura, indican las condiciones de pago, etc. Pero es meramente informativo, señalo, no es decisoria.

En Colombia la democracia se torna en tragedia, y muchas veces las elecciones son escenario de desavenencias y trifulcas, a donde inclusive es necesario llevar a la Policía para controlar los enfrentamientos.

El desvalor de la organización comunal se expresa en algunas entrevistas:

“El trabajo con la JAC es voluntario y económicamente no tiene valor, incluso no es apreciado adecuadamente. ¡La gente no agradece el trabajo de la JAC! (Jesúan, JJR)”.

“La gente ahora participa menos en las acciones comunitarias. Espera que la JAC (los directivos) haga todo y no colabora. Este barrio tiene prácticamente todos los servicios, (por ello) los vecinos no sienten la necesidad de luchar por algo más. (Luis, Diana Turbay).

Respecto a obstáculos para la participación, señala “la presencia de individuos tan profundamente atrincherados como líderes que no se pueden reemplazar”. (Al respecto conocí a Eustacio Molano, líder de la comunidad 15 que llevaba 50 años al frente de su JAC y nadie le ganaba en elecciones comunales).

“Ahora estoy menos motivada para trabajar por la comunidad porque los dirigentes de la comunidad son siempre los mismos y no han hecho mucho para mejorar el barrio” (Martha Lucía, Diana Turbay).

Y dice Noriko: “Puesto que no están incluidos en los procesos de toma real de decisiones sobre las acciones comunitarias, los habitantes pueden dejar esos asuntos cada vez más en manos de los dirigentes de la JAC y volverse apáticos y desinteresados frente a lo que hacían antes. La distancia entre los directivos de la JAC y los habitantes se acrecienta, y la responsabilidad de las actividades comunitarias se concentra cada vez más en manos de los pocos miembros de la junta directiva.”

Y prosigue: “Los habitantes han mejorado su capacidad para negociar. Pero como tienden a descargar todos sus problemas en la JAC, cuanto mejor organizada es la JAC tanto menos probable es que aprendan a manejar asuntos específicos y a tramitar los documentos requeridos por las entidades distritales”.

“El sentido de unidad que se formó entre los residentes cuando las condiciones eran deficientes y el barrio era marginado por el Distrito desaparece con el tiempo. Cuando las condiciones de vida de un barrio mejoran, empiezan a aparecer disparidades económicas entre la población, que la desmotivan para involucrarse en las actividades comunitarias. También influye la llegada de arrendatarios, que normalmente se interesan menos en los problemas de los barrios. Las entrevistas con los arrendatarios revelaron que tenían poco conocimiento o interés en el tema

de la participación comunitaria y les era difícil evaluarla”. Se han tenido dificultades de participación con los arrendatarios, cuyo grado de adscripción suele ser menor en las JAC.

### **Subieron las tarifas de SSPP**

Con el modelo neoliberal imperante, “es claro que las tarifas básicas aumentaron gradualmente para todos los estratos hasta llegar a un pico en el año 2.000, cuando empezaron a disminuir. El incremento porcentual fue mayor para los estratos 1 y 2 que para los demás estratos. Excepto por el fuerte aumento de la tasa del estrato 6 en el 2.000, los incrementos de los estratos 1 y 2 fueron mayores aún después del año 2.000”.

El cambio en la relación Estado-comunidad fue evidente por el de usuario-empresa, al privatizarse la Empresa de Energía, por ejemplo.

“El nuevo régimen no permite pagos ambiguos y flexibles. El acceso al servicio no es un asunto de negociación sino una transacción comercial. El pago es estandarizado, aunque los estratos más bajos siguen recibiendo un subsidio”.

Dice Bernabé de Jerusalén: “Cuando pagábamos la tarifa mínima, el cobro del agua era de 5 mil a diez mil pesos, pero ahora es de 15 mil a 17 mil! ¡La tarifa mínima de la electricidad era de 5 mil a 10 mil pesos, pero ahora es de 16 mil pesos! ¡Esto (debe) ser una trampa!”.

### **Conclusión: la ilusión**

Podríamos enmarcar las siguientes conclusiones:

\*“Aunque el efecto de las prácticas clientelistas se redujo, se mantiene la estrecha relación entre líderes comunitarios y políticos locales, en particular con los ediles de la localidad. La influencia de los políticos en el proceso de regularización ha disminuido (sobre todo en el caso de Codensa), de modo que la ayuda de los políticos ahora consiste exclusivamente en procurar recursos para el desarrollo de los barrios. Entre los políticos locales que identificaron los residentes, predominaban los ediles que tenían acceso a dichos recursos. Hoy la comunidad tiene otros medios para obtener los servicios, por ejemplo, mediante los programas a favor de los pobres (que fueron adoptados por Mockus y Peñalosa), y ya no depende de las prácticas clientelistas como antes. Además, es más consciente de la posibilidad de obtener cargos en la JAL por medio de movimientos cívicos”. Agregaría que los ediles han replicado las conductas de los concejales y que salvo honrosas excepciones, también se volvieron clientelistas y pretenden en muchos casos suplantar la voluntad colectiva, aprovechando la posición cómoda de la comunidad acostumbrada a delegar eternamente.

\*"El papel de las organizaciones externas (políticos, ONG, grupos religiosos) fue esencial en el desarrollo de los asentamientos irregulares. Sin embargo, el análisis mostró que rara vez se crearon asociaciones duraderas entre la comunidad y las organizaciones externas, sobre todo en los procesos de toma de decisiones". Ello demuestra la insostenibilidad de este tipo de organizaciones, que tienen prefiguradas unas metas concretas (adscripciones religiosas, cooptaciones, inversiones puntuales, etc.) que una vez cumplidas hace que desaparezcan del escenario.

\*Cuando la consolidación avanzó, su motivación para participar en las actividades comunales disminuyó, simplemente porque tenían casi todo lo que necesitaban y ya no tenían que luchar por nada. Los barrios que apenas estaban en la fase inicial de regularización ponen de presente las circunstancias en que los habitantes se veían estimulados a participar cuando observaban intervención del Estado. Pero aun en esas circunstancias, sin una dirigencia firme y transparente, no había una nutrida participación en las actividades comunitarias. Una vez se desilusionaban de sus líderes comunitarios, a pesar de entender la necesidad de la participación, los habitantes eran reacios a involucrarse en la acción colectiva. La combinación de estos factores significa que a veces las opiniones, acciones y reacciones de los habitantes son contradictorias". Es el excesivo pragmatismo y carencia de una cultura política de sostenibilidad de la acción cívica, que debería continuar sin importar que los servicios públicos hubiesen sido instalados.

\*"El papel de los directivos de la JAC también se hizo menor porque el espacio para negociar el tema de las tarifas era muy limitado. En cuanto a la renuencia de los habitantes a pagar la instalación de las redes locales, muchas personas no estaban dispuestas a pagar la cuota inicial porque desconfiaban de los directivos de la JAC que recaudaban el dinero. Los habitantes eran escépticos acerca de que las demoras en las obras obedecieran a problemas técnicos porque tendían a asociar tales problemas con un mal manejo o con la corrupción de los dirigentes de la JAC. Aunque las empresas de servicios públicos intentaron convencerlos para que se incorporaran al programa de cofinanciación comunitaria mediante la retórica de la participación comunitaria, esto necesariamente no aumentó su participación. Los factores que inducían a la comunidad a pagar eran una dirigencia firme, competente y transparente, y su propia capacidad de pago". La corrupción ha sido un cáncer en todas las democracias y en niveles microlocales, como el barrio, ha afectado gravemente la credibilidad de la dirigencia salpicando -de manera injusta- a la organización, que es otra cosa. La gente llega a pensar que líder corrupto y organización corrupta es lo mismo, incurriendo desde luego en un error. A veces dicen: "los de la junta son ladrones" y meten a todos es un solo costal.

\*Un habitante dijo: "Hoy en día, muy poca gente se reúne en la asamblea de la junta. Prácticamente tienes todo. La gente sale siempre cuando se regalan las cosas". Es el pragmatismo a que he hecho referencia.

\*"Aclaré, dice la autora, la interpretación de la participación comunitaria. Entendida como cofinanciación comunitaria, fue adoptada por las entidades distritales como estrategia para ejecutar sus proyectos. La participación comunitaria así entendida en la ejecución de los proyectos de mejoramiento de los asentamientos irregulares era muy diferente de la intervención de la comunidad, que para los habitantes significaba luchar por sus necesidades básicas en la etapa inicial de ocupación de la tierra. Esta diferencia se reveló mediante el análisis de sus opiniones acerca de la participación comunitaria". Este es el almendrán de la tesis y es el precario y fraudulento criterio que tiene la administración distrital respecto a la participación comunitaria, circunscribiéndola a cofinanciación (neoliberalismo).

"Antes de 1990, la relación política entre los líderes comunitarios y los políticos locales, o mejor la relación clientelista, era clave para la regularización de los asentamientos irregulares".

"En el curso de los años noventa, la relación entre las comunidades locales y los políticos cambió radicalmente. Después de 1991, ya no se permitió que los políticos fueran miembros de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos. También se eliminó la concesión especial que asignaba como "auxilios" a los concejales y a los congresistas. Estos elementos redujeron el espacio para la intervención política en el proceso de regularización.

"Hoy existe un procedimiento formalmente reconocido para que la administración distrital local realice los proyectos propuestos por las JAL mediante los ediles. Cada edil propone proyectos de desarrollo que en teoría deben reflejar las necesidades expresadas por su comunidad. Por ello, los líderes comunitarios ahora valoran a los políticos locales al nivel individual o al nivel de proyectos, según la forma como responden a sus demandas, y no necesariamente según su afiliación política. En este sentido, los líderes comunitarios tienen más poder de negociación y pueden reunir y elegir las ofertas de los políticos dependiendo de que se ajusten a sus necesidades. La creación de las JAL abrió entonces un nuevo canal para que los pobres urbanos manifestaran sus necesidades al gobierno local. Hoy las estrategias de las comunidades para satisfacer sus necesidades se orientan a los ediles.

\*"El cambio institucional que introdujo la Constitución de 1991 restringió la práctica del clientelismo al nivel local, pero persistieron las relaciones de cacicazgo entre los líderes locales, los ediles y sus jefes del Concejo distrital. Lo diferente entre los años noventa y los anteriores es que las comunidades aprendieron que podían recurrir a varias estrategias alternativas y que su acercamiento a los políticos locales se volvió más selectivo. Los habitantes dejaron de ser clientes pasivos y pasaron a ser "electores" activos que podían utilizar el voto para conseguir lo que necesitaban. En consecuencia, la manipulación tradicional de los políticos locales dejó de ser tan eficaz como lo era en los años ochenta". Me parece muy optimista esta visión de Noriko, por cuanto en

un momento dado los ediles reemplazaron el clientelismo de los concejales, “bajaron” un poco la representación, pero en la práctica se replican conductas insanas en una democracia legítima y honesta. No sé hasta dónde se hayan vuelto “electores activos”, cuando las tasas de abstención permanecen inalteradas. La supresión de los “auxilios” fue buena, pero ahora las partidas se disfrazan con otros nombres.

\*“Este trabajo muestra que el proceso de descentralización aseguró que la lucha comunitaria dejara de depender exclusivamente del patrocinio político y abrió más opciones para elegir. La relación entre la comunidad y el Estado se hizo más directa sin la mediación de los políticos.

\*“El concepto de participación comunitaria del gobierno distrital y las empresas de servicios públicos era una estrategia de inversión para apoyar la ejecución de los proyectos de desarrollo comunitario. Requería cierto nivel de capacidad económica aunque los pagos de las comunidades aún eran altamente subsidiados. Si los habitantes no tenían poder adquisitivo para pagar la cuota inicial solicitada, el proyecto fracasaba”. Es la consecuencia de la política neoliberal de la Ley 142 de 1993.

\*“El marco legal de la participación comunitaria en los proyectos de mejoramiento de los barrios populares involucró a la comunidad objetivo en el proceso de ejecución, pero no necesariamente en el proceso de toma de decisiones. Así lo demostraron claramente los programas de cofinanciación comunitaria ejecutados por la EAAB o el IDU, que no daban un espacio real para que los beneficiarios participaran en la toma de decisiones.

“Muchos de los habitantes entrevistados demostraron que habían aprendido cuáles eran sus derechos y se habían vuelto más conscientes de lo que podían hacer para presentar sus reclamos. Ahora podían exigir el acceso a los servicios y a la infraestructura como un derecho humano, en vez de pedirlo como un favor a los patronos políticos. Pero es discutible que la comunidad en conjunto se haya vuelto más autónoma o consciente de sus derechos. Algunos dijeron que ya sabían a donde ir para reclamar y cómo manejar los problemas por sí mismos sin recurrir a la ayuda de políticos. No obstante, quienes se volvieron más autónomos para elegir sus estrategias de negociación con el Estado fueron sólo algunos líderes comunitarios. Otros seguían creyendo en la efectividad de las relaciones clientelistas en las negociaciones con el Estado. En general, los habitantes comunes y corrientes de los barrios consolidados se volvieron más dependientes de los líderes de las JAC y dejaban que sus necesidades fueran satisfechas a través de su mandato”. Es discutible pensar que hay una gran masa que se convierte en sujeto político consciente de sus derechos, cuando la formación política en estos sectores sigue siendo muy desigual y de baja calidad. Sin descartar que algunos vecinos y líderes lo hagan, la gran masa no lo reconoce así y más bien busca beneficios a corto plazo sobre la base de que los políticos manejan el poder y toda acudir a ellos “para sacarles lo que se pueda”.

\*Una vez más, la participación comunitaria así interpretada por las autoridades distritales no es la misma que la intervención de la comunidad en el tipo de acciones colectivas que emprendía tradicionalmente. Esto fue más que claro en los resultados de los estudios de caso y fue lo que me llevó a calificar las prácticas actuales de participación comunitaria como una ilusión”. Es la diferencia con la experiencia del PT en Porto Alegre.

\*“Los habitantes fueron consultados acerca de los proyectos de “participación comunitaria” en su etapa de ejecución, pero esto no significa que ellos fueran involucrados en el proceso de toma de decisión. Por lo tanto, ellos no tienen el menor grado de control sobre los recursos”. Es lo que se llama “convidados de piedra”.

\*“Cuando empleo el término ilusión no digo que nunca deje de haber algo “real” en la participación comunitaria. En los barrios en estudio, las personas creían en las virtudes de la participación comunitaria. Pero una vez advirtieron los aspectos negativos, los problemas y conflictos asociados con su acción colectiva y las luchas comunales, reconocieron que su imagen de la participación comunitaria era una ilusión. Aparentemente confiaban en la participación comunitaria y aceptaban el esquema aceptado por el Estado, sabiendo o no que lo utilizaba para reducir los costos y no para dar poder a la comunidad en la asignación de los recursos. Eran sumamente pragmáticas en su esfuerzo por obtener los servicios”. Lo que sucede, desde luego, es que esa esperanza comunitaria se torna en utopía al estrellarse con la cruda realidad de un Estado que no valora a la comunidad como base de las políticas, sino como instrumento para ser manipulado y así mostrar cifras de “eficiencia”.

\*“La manera en que las autoridades fracasaron en involucrar a la comunidad en el proceso de planeación de la mayoría de los proyectos es otro aspecto que sugiere que la participación comunitaria en Bogotá es una ilusión. Ninguno de los programas de regularización de los barrios en los casos de mi estudio involucró a los habitantes en la etapa del diseño. Las voces de los habitantes fueron escuchadas en varias ocasiones, pero no hubo ningún espacio en que a los habitantes les fuera permitido discutir sobre el presupuesto ni su manera de asignación. Por tanto, la participación comunitaria solía significar solamente cofinanciación con la comunidad”. Pienso que la Administración distrital no fracasó, pues eso era lo que pretendía desde un principio: utilizar a la comunidad para validar sus proyectos, pero jamás involucrarla en la definición de su futuro. Desde luego que en el plano de la filosofía moral es una actitud no ética.

\*“La participación comunitaria en la práctica frecuentemente dejó de funcionar debido a la naturaleza del liderazgo local. Muchas de las JAL y de las organizaciones comunitarias mostraron sus fracasos en términos de sus liderazgos. Algunos líderes

se volvieron corruptos; otros, demasiado autoritarios o se hastiaron del conflicto interno de la comunidad. La participación comunitaria claramente se vuelve una ilusión si el liderazgo local no refleja las ideas de la comunidad o no puede realizarlas. Los estudios de caso revelaron que en el proceso inicial de desarrollo del barrio muchos habitantes se encontraban entusiasmados, pero con el correr del proceso se desilusionaron de sus líderes y dejaron de participar en actividades colectivas". Ese problema de la desilusión hace que la gente no vuelva a participar en estos escenarios y una minoría siga conduciendo los destinos de la ciudad. Si miramos las votaciones de los concejales de Bogotá que más han durado como Omar Mejía Báez, Severo Correa o Jorge Durán Silva, son maquinarias inamovibles, aceitadas por el clientelismo. Con pocos votos subsisten eternamente, o dejan a sus familiares o amigos, como ocurrió con Fernando Tamayo que dejó la curul en herencia a su hermana Soledad Tamayo (ambos boyacenses, por cierto).

\*"Desai critica la noción de participación comunitaria espontánea o auténtica que usan los académicos occidentales. Reflexionando sobre este argumento en mis estudios de los barrios bogotanos, encontré que en parte es válido porque es muy difícil encontrar una participación comunitaria "totalmente espontánea", salvo muy al comienzo de la ocupación de la tierra. La JAC era una organización comunitaria creada por el Estado, aunque basada en las prácticas tradicionales de trabajo comunal en el sector rural. Una vez la JAC es reconocida y vigilada por el DAAC, obtiene legitimidad para negociar con la administración distrital a cambio de ser controlada y vigilada por el DAAC. Así, los habitantes luchan espontáneamente por obtener esa legitimidad, pero después de que crean la JAC la legitimidad es controlada por la entidad estatal". Dado que las organizaciones fueron enmarcadas por el Estado, la tutela de éste es permanente sobre las mismas y por ello la lucha por su autonomía debe ser un imperativo, que a veces no se cumple.

\*"Su trabajo como miembros de la JAC es voluntario y no es remunerado económicamente. Los líderes anteriores y actuales dijeron con frecuencia que "la gente no aprecia lo que hemos hecho por la comunidad", lo que refleja su frustración. Y la frustración por la falta de reconocimiento puede llevar a la corrupción". Se produce una desazón en doble vía: de la base hacia la dirigencia, y viceversa. La gratuidad en el servicio hace que una persona sin ingresos tenga tentaciones indescriptibles cuando administra dineros colectivos y por ello a veces caen en la sustracción de los mismos. Debería pensarse en unos "honorarios" o gastos de representación para estas personas que dedican buena parte del tiempo a la comunidad sin contraprestación monetaria, ni seguridad social de algún tipo (a veces hay que recoger limosnas para poder enterrarlos cuando mueren, pues carecen de seguro funerario).

\*"Las limitaciones del enfoque participativo que se analizaron en el libro también llevaban a la desilusión de los funcionarios del gobierno. "Aquí nadie participa

cuando se estimula la participación comunitaria (por el Estado) para que intervengan en los proyectos. Las personas se reúnen y participan en las asambleas o en las charlas cuando pueden conseguir algo gratuitamente. Este era un comentario típico que escuché a menudo sobre los líderes comunitarios. Adjetivos como “participativo” o “comunal” (o el concepto de “convivencia”, entendida como vivir conjuntamente con un espíritu de solidaridad) eran una moda en los títulos de los proyectos o programas de desarrollo comunitario, aunque era claro que no hacían honor a su nombre. El análisis de la participación comunitaria realizado por Sudarsky (2003) reveló que el compromiso de los residentes con las organizaciones populares decayó con el tiempo. Esto significa que los logros potenciales de la participación comunitaria a través de organizaciones comunitarias eran limitados. Puesto que para la administración distrital era indispensable tener una “contraparte” (como la JAC) para acercarse a estos barrios, el resultado del estudio es, entonces, decepcionante. Sugiere que la participación comunitaria también fue una ilusión para el Estado. Esto suscita la pregunta acerca de la efectividad del enfoque participativo”. Como vemos, subsiste un desprecio de la tecnocracia frente a la comunidad “ignorante” (para ellos).

\*“Mi conocimiento de los diferentes significados de participación comunitaria entre la comunidad y los funcionarios públicos me llevó a usar el término ilusión para mostrar la brecha entre la intención del Estado y las expectativas de la comunidad. Sin embargo, era obvio que los proyectos de participación comunitaria que observé fueron diseñados principalmente para reducir los costos (y que tal participación comunitaria era considerada como un medio) y no para empoderar a la comunidad. No ofrecía ningún espacio para que ésta pudiera influir en la toma de decisiones.” Ilusión porque eso es lo que genera la utilización de los mecanismos utilizados por el Estado frente a la comunidad, pero en el fondo es un gran fraude contra la misma.

\*“Si percibimos la participación como algo estático, tendemos a utilizar una clasificación dicotómica simple: la participación comunitaria como medio (para reducir los costos) frente a la participación comunitaria como fin (empoderamiento). Pero es muy claro que el interés en la eficacia impulsado por el Estado –desde arriba- no siempre coincide con el interés en el empoderamiento impulsado por la comunidad –desde abajo-. Por ello, la participación es un lugar de conflicto.” El fin justifica los miedos a la participación.

\*“Después de todo, como dice Mohan, “el desarrollo participativo es un fin y un medio”, y yo argumentaría que la participación comunitaria tiene el potencial dual de reducir los costos y de empoderar. Como he recalado, la participación comunitaria tiene significados diferentes para las diferentes partes. Pero, al final, ambas funciones (fin y medio) están incorporadas en el concepto.”

\*"Los proyectos de desarrollo comunitario participativo impulsados por las autoridades distritales o por el público, normalmente se ejecutaban de arriba hacia abajo. Toda propuesta para construir infraestructura debía ser aprobada en la asamblea de la JAC del barrio en cuestión, pero la participación real de la comunidad en las decisiones era sumamente limitada". Es lo que se denomina verticalismo en las decisiones, que riñe con los principios democráticos.

\*"La elegibilidad para los proyectos de cofinanciación comunitaria está limitada a los propietarios, lo que excluye a los arrendatarios, para poner un ejemplo". Situación que genera una exclusión en los arrendatarios, cuya participación es menguada en las asambleas.

\*"El aspecto negativo del mejoramiento ha sido la reducción del espacio de negociación entre la comunidad y las empresas proveedoras de los servicios. La participación comunitaria se tornó menos efectiva porque el nuevo tipo de provisión de los servicios creó una relación directa entre las empresas y los usuarios individuales. La organización comunitaria ya no está involucrada en esta relación y, por lo tanto, no puede ayudar a los habitantes cuando ellos se confrontaron con la dificultad de pagar los servicios. Esto es uno de los deméritos de la privatización, o por lo menos de la fijación de tarifas con criterios comerciales. Sin embargo, cuando muchos de los habitantes no pudieron pagar los servicios debido a la elevada tarifa, la comunidad respondía por medio de protestas contra las empresas". Esto tiene que ver con el neoliberalismo impuesto por el recetario de la Banca Multilateral, que hizo subir las tarifas de servicios públicos.

\*"Con la descentralización se creó una nueva Junta administradora local (JAL) por intermedio de la cual se podía transmitir directamente al gobierno local las demandas relacionadas con las necesidades locales. El propósito de esta reforma era reducir el clientelismo entre los políticos locales (concejales y directivos de las JAC), pero generó inadvertidamente un nuevo tipo de relación clientelista entre los ediles y los miembros de la JAC. No obstante, la función del edil de tratar las necesidades locales al nivel del barrio y hacer propuestas de proyectos de desarrollo financiados por el Fondo de Desarrollo Local fue significativa y dio más opciones a la comunidad para hacer sus propias elecciones. En este sentido, la descentralización fue provechosa porque promovió una mayor participación comunitaria en la toma de decisiones en el nivel de la administración local". Indudablemente Bogotá requería este escenario, pues concentraba el poder en 20 Concejales y un alcalde, tornándose muy difícil el acceso al poder. Con las JAL se eligieron más de un centenar de ediles que reclamaban espacios para la participación. Principalmente fueron los partidos políticos los que se tomaron estas JAL, a diferencia de las JAC que se eligen por planchas no partidistas, así veladamente representen sus intereses en algunos casos. Los ediles reciben honorarios, en tanto los directivos de las JAC, no.

\*“A pesar de la aplicación de los programas de participación comunitaria, no hubo empoderamiento de la comunidad. El contacto entre las empresas de servicios públicos y los asentamientos con más desventajas aumentó y la comunidad tuvo más acceso a la información y conocimientos acerca del proceso de regularización. En este sentido, la comunidad se volvió más informada y mejoró su conocimiento técnico de la intervención del Estado. Pero esto no constituye un empoderamiento de la comunidad, pues todos los programas son de iniciativa del Estado”. Es el fraude a que he hecho alusión, como en mayo del 68 en París: “Yo participo, tu participas... y ellos deciden!”

\*“Las circunstancias económicas o, en otros términos, la relación entre el mercado y la comunidad en lo que se refiere al consumo de servicios públicos, afectaron la vida de los pobres. Además, el desempeño macroeconómico, la relación entre el mercado y la comunidad en lo que se refiere al mercado laboral, también afectó la capacidad de pago para adelantar proyectos de cofinanciación comunitaria. Ese último punto es un factor externo que afecta la participación comunitaria”. Fue la época de la recesión económica que afectó la conducta participativa de la gente.

\*“Desde el punto de vista de los funcionarios públicos, se buscaba promover la idea de que la comunidad era propietaria de los proyectos. Pero, en últimas, la responsabilidad colectiva para establecer la propiedad de los beneficiarios no funciona sin responsabilidad individual. Si los habitantes no pagan, el programa de cofinanciación se frena y en esta situación la responsabilidad colectiva no es efectiva. Además, la responsabilidad colectiva (o administración comunal) suele quedar en manos de algunos directivos de la JAC. Y una fuerte desconfianza hacia la junta de la JAC limita la ejecución del proyecto de cofinanciación comunitaria”. (Aquí propiedad significa tener conciencia para involucrarse y ser responsable de algo, en este caso de un proyecto).

\*“El hecho de confiar la organización de la comunidad a los directivos de la JAC puede ser peligroso porque les delega todas las decisiones acerca de los asuntos comunitarios, aunque exista una asamblea comunitaria que constituye el órgano superior de toma de decisiones de la comunidad. La delegación administrativa puede llevar a que se deleguen las actividades comunitarias y, con ello, a que disminuya la motivación de los demás miembros de la comunidad. Por consiguiente, si el líder comunitario delegado (por ejemplo, el presidente de la JAC) se vuelve corrupto, la negociación con el Estado fracasa y la intervención y pronto se suspende. Esto sucede cuando hay divisiones o conflictos internos, o que lleva a la falta de líderes comunitarios que realmente representen a la comunidad”. Este es uno de los factores de mayor perturbación en el desarrollo y consolidación de las JAC, pues la corrupción aleja a la gente que ya no cree y es difícil que vuelva a creer. La gente se margina y dice “los mismos con las mismas”.

\*"El factor decisivo para la participación comunitaria en estos programas es la capacidad de compra individual. Todas las relaciones se convierten simplemente en un contrato entre usuarios y proveedores, y no hay espacio real para la negociación entre la comunidad y el Estado. La participación comunitaria puede ganar legitimidad mediante la democratización cuando las reformas institucionales la reconocen como parte de los derechos de los ciudadanos. La voz de los pobres ha llegado a ser escuchada como control civil de la administración pública a través del sistema de veeduría civil cada vez más sólido. Pero este marco institucional no funciona bajo una administración urbana fuertemente orientada al mercado porque el potencial para ejecutar los proyectos de desarrollo que adoptan el enfoque de la participación comunitaria está limitado por el poder adquisitivo de las poblaciones objetivo". Las veedurías civiles en Colombia están reglamentadas –como muchas codas en Colombia-, pero con frecuencia quienes la ejercen son víctimas de estigmatizaciones y señalamientos, así como atentados y muerte en algunos casos. Por ello a la gente le da miedo denunciar (caso Evaristo Bernate).

\*"Las protestas urbanas o las manifestaciones agresivas organizadas por la organización comunitaria, con apoyo de la izquierda o sin él, son la alternativa final para que los pobres den a conocer sus demandas al Estado". Frecuentemente es la única forma en que se hacen escuchar. El reciente paro cafetero así lo demostró.

\*"La comunicación entre la comunidad y el Estado se fundaba en el pragmatismo de la comunidad".

\*"El enfoque participativo es políticamente correcto". Es el ideal, siempre y cuando sea de abajo hacia arriba.

\*"La participación comunitaria (aún los programas impulsados por el Estado) se debe considerar bajo una luz positiva si se superan las limitaciones del contexto local y se tratan satisfactoriamente los factores siguientes: buen conocimiento de las necesidades locales por parte del Estado, firme liderazgo comunitario, nivel mínimo de capacidad de compra de la comunidad, marco legal efectivo para proteger los derechos de los ciudadanos, consenso para aceptar y comprometerse en los proyectos participativos, capacidad de la administración local, entre otros. El proceso de descentralización de elementos para fortalecer algunos de ellos, pero no puede proporcionar otras condiciones (por ejemplo, la descentralización administrativa puede reproducir la relación de clientelismo y corromper a los líderes comunitarios). La privatización no impide estos factores, pero combinada con otras condiciones externas (como el desempeño macroeconómico) puede afectarlos". La privatización de la vida pública conlleva dosis mínimas de participación, como lo dice Senet en *El declive del hombre público*.

\*“Mi estudio sugiere que existe el peligro de división debido a la existencia de diferentes tipos de organizaciones comunitarias, como muestra el ejemplo del JJR, pero también que son posibles las alianzas, como ocurrió en Jerusalén. Pero no fue posible discernir si tienen el potencial para convertirse en movimiento cívico al nivel local”. Yo creo que sí, con el tiempo.

\*“Las organizaciones comunitarias, sean o no políticamente autónomas, mantienen su papel de movilizar a los pobres cada vez que es necesario. Lo que no sabemos es si la función de estas organizaciones será la de encontrar respuestas temporales a los problemas urgentes o la de liderar nuevas iniciativas y modelos más sostenibles de instituciones políticas y desarrollo económico. La investigación adicional sobre los movimientos cívicos de los barrios ayudará a responder esta pregunta”. Coincido en este punto y celebro que la Dra. Noriko esté trabajando con las comunidades en resistencia civil con personas que fueron mis alumnos como el caso de Richard Argüello.

Quiero terminar con las palabras del Dr. Miguel Hernández, que nos visitará próximamente, al referirse al claro pensamiento de Elías Díaz: “Sobre la ficción de participación, de democracia, aclara que es necesaria en las sociedades y Estados no democráticos, en buena medida debido al creciente nivel de comunicación, de conocimiento y sensibilización. La ficción es conveniente para mantener el privilegio, la inequidad, la injusticia. A la ficción le conviene la concesión aparente de participación, de reconocimiento, y es posible gracias al mantenimiento de un cierto grado de democracia efectiva, pseudodemocracia y pseudoefectiva, más o menos grande pero siempre controlada. A diferencia de antiguos autoritarismos y regímenes tradicionales, hoy en la sociedad y en el Estado moderno, la opresión, el engaño o la dominación resulta más sutil”.

Eso es lo que no queremos, una ilusoria participación, una ficticia y fraudulenta participación, sino una real y democrática participación, porque todos somos PARTE integrante de esta sociedad. Lo otro sería PARTIRNOS y dividirnos socialmente.

Reitero el agradecimiento a la Dra. Noriko Hataya por su visita a la UPTC y la invitamos a que haga parte del Doctorado en Derechos Humanos que en un futuro próximo vamos a ofrecer en esta Universidad.

Mil gracias.