



Noriko Hataya

# La ilusión de la participación comunitaria

Lucha y negociación en los barrios  
irregulares de Bogotá 1992-2003

Alberto Supelano [Trad.]

ECONOMÍA INSTITUCIONAL URBANA

1

1148

Universidad  
**Externado**  
de Colombia

307.760986148

H363.C

9.1  
TPDIS

45 695245

Noriko Hataya

**La ilusión de  
la participación  
comunitaria  
Lucha y negociación  
en los barrios irregulares  
de Bogotá 1992-2003**

Traducción del inglés  
Alberto Supelano

Universidad Externado de Colombia

ISBN 978-958-710-591-9

- © 2010, NORIKO HATAYA
- © 2010, ALBERTO SUPELANO (TRAD.)
- © 2010, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá  
Teléfono (57-1) 342 0288  
publicaciones@uexternado.edu.co  
www.uexternado.edu.co

Primera edición: agosto de 2010

Ilustración de cubierta: *La Ciudad Caleidoscópica* por el maestro Alfonso Ariza  
Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones  
Composición: David Alba  
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores EU.  
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

## CONTENIDO

PRÓLOGO	17
PRESENTACIÓN	23
LISTA DE CUADROS	31
LISTA DE MAPAS	35
LISTA DE OTROS DOCUMENTOS	37
SIGLAS	39
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LOS BARRIOS IRREGULARES</b>	<b>43</b>
1. Comunidad y participación comunitaria: definiciones y debates	47
A. ¿Cómo definir la comunidad?	47
B. La creación de comunidades por entidades externas	49
C. Participación comunitaria	52
D. Participación comunitaria y empoderamiento	57
E. Debates críticos sobre la participación comunitaria	58
1. Efectividad de la participación/implicación comunitaria en los proyectos de desarrollo	60
2. El debate eficiencia versus empoderamiento	63
3. El problema de la rendición de cuentas	64
4. El papel de las ONG en la promoción de la participación comunitaria: sus potenciales y limitaciones	67
5. El mito de la comunidad	70

6. La necesidad de una perspectiva de género en la participación comunitaria	72
7. ¿Qué se hace con el poder que proporciona la participación comunitaria?	74
II. Asentamientos irregulares	75
A. Definición de los asentamientos irregulares	76
III. Cambios en los enfoques académicos e implicaciones de política para la pobreza urbana y la vivienda	78
A. La escuela de ecología urbana	79
B. La cultura de la pobreza	80
C. Marginalidad	81
D. Autoconstrucción y cambio en la forma de la intervención del Estado	85
E. La lucha comunitaria y los barrios marginales como asunto político	89
F. Estudios holísticos sobre los asentamientos irregulares	92
IV. El cambio en los enfoques de investigación sobre asentamientos irregulares	94
A. El cambio hacia las políticas neoliberales	94
1. El impacto de la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos	97
B. El proceso de democratización	103
1. El debate descentralización versus participación/rendición de cuentas	106
v. Preguntas e hipótesis de trabajo	110
 CAPÍTULO SEGUNDO	
CONTEXTO TERRITORIAL DE LOS ESTUDIOS DE CASO	117
I. Selección del área de investigación: Colombia y Bogotá	120
A. El proceso político y administrativo colombiano	120
B. La economía colombiana	123
C. Bogotá como sitio de investigación	126
II. El período de estudio	128
III. Selección de los barrios	129
A. Origen ilegal de la ocupación de los terrenos	129
B. La ocupación de los terrenos empezó a comienzos de los años ochenta	130
C. Estrato socioeconómico más bajo	130
D. Condiciones topográficas similares	131

## CAPÍTULO TERCERO

## EXPANSIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y ADMINISTRACIÓN

URBANA EN BOGOTÁ HASTA LOS AÑOS OCHENTA	139
I. El papel de Bogotá como ciudad capital	142
II. Estructura urbana	147
III. Desigualdad y segregación residencial	150
IV. El origen de los asentamientos irregulares	152
v. La intervención del gobierno distrital hasta los años ochenta	156
A. La ciudad, las fronteras de los servicios públicos y la zonificación	157
B. Normas mínimas: reglamentación de la urbanización	160
C. Mejoramiento de los asentamientos irregulares existentes: regularización	163
VI. Autoridades de servicios públicos: EAAB, EEB e IDU	166
A. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	166
B. Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá	168
C. Instituto de Desarrollo Urbano	170
VII. Programa de mejoramiento integral	171
A. PIDUZOB (1972-1974)	171
VIII. Sanciones de la autoridad nacional a la subdivisión ilegal de la tierra	174
IX. Reacciones de las comunidades de los asentamientos irregulares	175
A. Resistencia al desalojo	175
B. Activismo convencional por medio de organizaciones comunitarias aprobadas oficialmente	176
C. El rol de las JAC	178
D. Los políticos y las JAC	180
E. Estrategias no convencionales para obtener los servicios: protestas urbanas	182
x. Las relaciones entre el gobierno distrital y los asentamientos irregulares hasta finales de los ochenta	184

## CAPÍTULO CUARTO

## POLÍTICAS PARA LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES:

CAMBIOS EN LOS AÑOS NOVENTA	187
I. La escasez de vivienda de bajo costo para los pobres	193
A. Fluctuación de los precios de la tierra en el mercado formal	194

	B. Nueva política de vivienda para los pobres	197
II.	Cambios en la administración urbana	203
	A. Cambios en la política de regularización durante los años noventa	203
	B. Reforzamiento de las sanciones legales contra los urbanizadores piratas	205
	C. Promoción de la transferencia de la propiedad de la tierra	206
III.	Mayor eficiencia de las empresas de servicios públicos	207
	A. El nuevo marco legal de la provisión de servicios públicos	208
	B. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	209
	1. Crisis financiera	209
	2. Transformación de la EAAAB en empresa pública eficiente y financieramente sana	210
	3. Revisión de las tarifas	212
	C. Empresa de Energía de Bogotá	213
	1. Crisis financiera y privatización	213
	2. Racionalización del sector eléctrico y reforma del sistema de tarifas	214
IV.	Proyectos de desarrollo a favor de los pobres de los asentamientos irregulares	216
	A. El Programa de Ciudad Bolívar (1985-1994)	216
	B. Obras con Saldo Pedagógico	219
	C. Proyecto de Mejoramiento de Barrios del Sur con Bogotá, 1999-2003: Proyecto Sur con Bogotá	221
	D. Programa de Desmarginalización	225
V.	Descentralización y participación comunitaria	230
	A. Creación de las JAL	230
	B. Las elecciones locales en los años noventa	232
	C. La relación entre los alcaldes de Bogotá y las JAL: esfuerzos para reducir el clientelismo y la corrupción	234
	1. La administración de Castro (1992-1994)	235
	2. La administración de Mockus (1996-1998)	236
	3. La administración de Peñalosa (1998-2000)	236
	D. Participación ciudadana en las decisiones de desarrollo local (Encuentros Ciudadanos)	237
	E. El derecho de los ciudadanos a supervisar la política pública y a demandar a las autoridades distritales	239
	F. Las protestas cívicas de los años noventa	239
VI.	La participación comunitaria y la nueva administración urbana	245

## CAPÍTULO QUINTO

## SEIS HISTORIAS DE ASENTAMIENTOS

IRREGULARES DEL SUR DE BOGOTÁ	249
I. Condiciones generales de los asentamientos	252
II. Nivel de consolidación	256
A. Consolidación física	256
1. Ocupación de la tierra	256
2. Condiciones físicas de las viviendas	258
3. Porcentaje de arrendatarios	259
B. Provisión de servicios públicos básicos	260
1. Disponibilidad de servicios públicos	260
2. Provisión de servicios sociales	261
C. Ingreso per cápita y arrendamiento promedio	264
III. El ritmo del proceso de regularización	267
IV. Historia de los seis barrios	270
A. Diana Turbay	271
B. Jerusalén	274
C. Danubio Azul	281
D. La Paz	286
E. Juan José Rondón (JJR)	291
F. Bella Flor	296
V. Ritmos diferentes de la regularización	301
A. Factores establecidos en estudios anteriores	302
1. Relaciones clientelistas entre los políticos locales y los líderes comunitarios	302
2. La naturaleza de los líderes comunitarios y sus relaciones con el Estado y otros actores externos	304
3. Capacidad de las empresas de servicios públicos para manejar el proceso de regularización	306
B. Factores específicos de las comunidades de los barrios del estudio	307
VI. Historias de los seis barrios: cómo se combinaron e interactuaron los diversos factores en cada caso específico	309
A. En los años ochenta	309
1. Diana Turbay	309
2. Jerusalén	310
3. Danubio Azul	311
4. La Paz	311
5. Juan José Rondón	311
6. Bella Flor	312
B. Nuevos factores en los años noventa	312



## CAPÍTULO SEXTO

## LIDERAZGO COMUNITARIO, PARTICIPACIÓN E INTERACCIONES

CON ACTORES EXTERNOS: LA VISIÓN DE LOS HABITANTES	315
I. La naturaleza del liderazgo comunitario	318
A. ¿Quiénes son los líderes comunitarios?	318
B. ¿Quién debe ser responsable?	324
C. Evaluación del liderazgo comunitario	325
D. La corrupción como uno de los factores que debilitan el liderazgo comunitario	330
II. La relación entre la comunidad y los políticos	332
A. El cambio de naturaleza de la participación política en los seis barrios	337
1. Diana Turbay	337
2. Jerusalén	339
3. La Paz	341
III. La relación con otras organizaciones externas	342
IV. Relaciones entre la comunidad y el Estado	345
A. El significado de participación comunitaria en los programas de cofinanciación comunitaria	345
B. Participación en el activismo colectivo	349
C. Opinión local sobre la participación comunitaria	352
D. Desilusión con la acción comunitaria	356
V. Condiciones económicas y relaciones entre la comunidad y el Estado	360
A. Condiciones económicas necesarias para el éxito de los programas de cofinanciación comunitaria	361
B. Reacción de los habitantes ante el nuevo régimen de tarifas durante la recesión	364
1. Incremento de las tarifas de acueducto y alcantarillado	364
2. Aumento de las tarifas de energía	368
3. Estimación del peso del cobro de los servicios de acueducto, alcantarillado y electricidad en el ingreso mensual de los seis barrios en el año 2000	370
4. La protesta de la comunidad contra el aumento del cobro de los servicios	378
VI. Conclusión: interpretación de los habitantes acerca de la participación comunitaria	379

CAPÍTULO SÉPTIMO	
REFLEXIONES FINALES	383
I. Respuestas y reflexiones sobre las preguntas de investigación	387
II. Reflexiones teóricas sobre los resultados	396
A. Participación comunitaria: la brecha entre la teoría y la práctica	396
1. Debate sobre la efectividad de los proyectos participativos (condiciones locales que pueden impedir su efectividad)	399
2. La cuestión del empoderamiento: más allá de dicotomía eficiencia-empoderamiento	402
3. El papel de las ONG	405
4. El debate sobre el mito de la comunidad	405
B. El impacto de la privatización y la comercialización de los servicios básicos sobre la participación comunitaria y las relaciones comunidad-Estado	406
C. ¿Cómo influyeron la democratización y la descentralización en la efectividad de la participación comunitaria?	408
D. Relaciones multilaterales en la práctica de la participación comunitaria: autonomía, clientelismo y mecanismo de mercado; el cambio de naturaleza de la relación Estado-comunidad	409
III. Relevancia de los resultados más allá del contexto bogotano	411
IV. Lecciones de los métodos de investigación	414
v. Limitaciones del estudio y temas de futura investigación	416
APÉNDICES	421
BIBLIOGRAFÍA	445

## PRESENTACIÓN

He estudiado los problemas del desarrollo urbano colombiano desde 1984, cuando inicié mi carrera profesional como investigadora de una institución semigubernamental japonesa dedicada a la investigación de los problemas socioeconómicos y políticos de los países en desarrollo: el Instituto de Desarrollo Económico (IDE). Mis temas de investigación fueron siempre la pobreza urbana, la migración rural-urbana y el sector informal urbano, entre otros.

Este libro es el resultado de mis más de diez años de trabajo sobre los temas de desarrollo urbano en Bogotá (Colombia). La versión original fue escrita en inglés como tesis doctoral presentada al University College London en el año 2008. Como se ve, el foco central de este libro está en el debate sobre la participación comunitaria en los barrios irregulares de Bogotá. Sin embargo, mi llegada a este tema ha sido orientada por las investigaciones anteriores que se ejecutaron con los académicos colombianos. Estos trabajos no hubieran sido posibles sin el apoyo del IDE en Japón, que patrocinó mi trabajo de campo en Colombia, desde mi primer viaje en 1985 hasta el 2000. Desde entonces, mi relación con Colombia se ha fortalecido gracias a diferentes oportunidades de encuentro con académicos colombianos. Los estudios que precedieron a este trabajo fueron ejecutados como investigaciones conjuntas con el Equipo de Servicios Públicos del CINEP, con los colegas de la Universidad de los Andes y con los de la Universidad Externado de Colom-

bia. Los temas que se trataron han sido la provisión de los servicios públicos domiciliarios, el proceso de descentralización, las reformas a administración urbana y el papel de las organizaciones comunitarias de base en Bogotá. Los resultados de estos trabajos se publicaron en 1994 y 1997 respectivamente.

El contexto tanto nacional como internacional que rodea a los barrios irregulares ha cambiado radicalmente desde el final de la década de los noventa, sobre todo en términos de la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Mientras tanto, los debates sobre el papel de la participación comunitaria y sus implicaciones en las políticas de desarrollo urbano han sido cada vez más frecuentes. Mi objetivo en este trabajo es saber cómo ha cambiado la relación entre el Estado y la comunidad en el marco de la participación comunitaria. A la vez, el trabajo pretende saber hasta dónde de la participación comunitaria o la lucha popular basada en este concepto puede ser útil para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estos barrios.

Los capítulos siguientes intentan responder a este planteamiento central. El capítulo primero se inicia con una discusión del significado de conceptos fundamentales como comunidad y participación comunitaria, se revisan los estudios sobre asentamientos irregulares en el contexto latinoamericano y, por último, se esboza una serie de preguntas de investigación. En el capítulo segundo se explica por qué escogí a Bogotá como lugar de investigación así como la metodología para seleccionar los barrios como estudios de caso. En el capítulo tercero se describen los enfoques del gobierno acerca de los asentamientos de Bogotá y las reacciones de la población hasta los años ochenta. El capítulo cuarto contiene una descripción del contexto cambiante de los años noventa, el proceso de democratización, la descentralización y las reformas del gobierno de la ciudad. Los capítulos quinto y sexto utilizan estudios de caso para analizar la interpretación que la comunidad y el

gobierno dan al significado y al carácter cambiante de la participación comunitaria. El capítulo quinto presenta la historia del proceso de consolidación de los seis asentamientos que son el objeto de estudio, mientras que el capítulo sexto analiza los factores determinantes de la participación comunitaria y examina la brecha entre el valor de la participación desde el punto de vista de los habitantes y el de otros agentes externos. En el capítulo séptimo se presentan las conclusiones del trabajo, discutiendo cómo ha cambiado la relación entre la comunidad y el Estado y otros actores externos. También se destaca la brecha entre la teoría y la práctica de la participación comunitaria. El análisis de las interpretaciones de la participación comunitaria es esencial para entender el carácter de la relación entre la comunidad y los gobiernos locales. Este marco es pertinente no sólo para examinar el nivel de autonomía de la comunidad con respecto a los patrocinadores de los proyectos sino también para entender el significado de la lucha comunitaria con la intervención del Estado y sin ella.

#### MI CONTRIBUCIÓN A LAS COMUNIDADES Y SU RETROALIMENTACIÓN

Al concluir el primer análisis de los datos de la encuesta a los hogares, hice un resumen de los datos recogidos y entregué algunas copias a líderes de cada barrio con los que establecí una relación especial. También tuve una discusión en grupo con algunos líderes comunitarios de uno de los barrios después de hacer la encuesta a los hogares, quienes me hicieron comentarios útiles. Infortunadamente, no pude organizar esa misma discusión en otros barrios debido a la dificultad para acordar una fecha mutuamente conveniente con los líderes. La reacción y el interés de los líderes comunitarios variaban puesto que el carácter de la dirigencia y el nivel de comprensión académica de mi investigación eran diferentes. Algunos consultaron mi documento cuidado-

samente y lo discutieron con otros colegas de las JAC para reflexionar sobre estrategias posteriores para las actividades de la comunidad. Otros sólo dieron el documento a uno de los activistas de la ONG involucrada en los barrios como material de referencia.

Aunque traté de que los resultados fueran útiles para la población local, no controlo la interpretación de los resultados. A este respecto, BRYDON (2006: 27) resalta la importancia de mantener anónimos los resultados del trabajo de campo y documentos similares, en particular cuando se recurre a la investigación participativa. Pero esto suscita un dilema cuando retornamos al debate sobre la ética. El anonimato estricto quizá sea justo cuando los incidentes documentados pueden perjudicar a alguien. Por otra parte, si la población local espera una contribución concreta en términos de devolución sistematizada del conocimiento local y de la historia del barrio (y espero responder a esa exigencia), la identificación del barrio da más legitimidad al escrito. Simpatizo con CLOKE et ál. (2000) cuando argumentan que es necesario difundir los resultados de la manera que tenga más impacto en favor de la población involucrada en la investigación. Por ello incluí el nombre real de los barrios que estudié y usé los nombres reales de los políticos locales identificados públicamente en la administración distrital. Mi decisión de usar los nombres reales buscaba demostrar la autenticidad de los resultados, aunque ocasionalmente, cuando había algún tema confidencial, no usé los nombres reales.

Mi objetivo en este trabajo fue usar un método holístico para entender la naturaleza de las relaciones Estado-comunidad desde el punto de vista de la población local. La combinación de una encuesta de hogares y entrevistas en profundidad fue esencial a este respecto. Aunque surgieron algunos problemas éticos y de actitud por seguir este enfoque, siempre traté de resolverlos con sensibilidad.

## RECONOCIMIENTOS

Estoy sumamente agradecida con todas las personas que me han ayudado, apoyado y animado en diferentes etapas de mi investigación y los períodos de escribir la tesis tanto en Colombia como en el Reino Unido y en el Japón.

Ante todo, mis agradecimientos especiales para el doctor ALAN GILBERT, director de mi tesis doctoral. Su orientación consistente y sus comentarios precisos y críticos sobre mis borradores fueron el aprendizaje más valioso que he recibido en mi vida. El doctor JULIO DÁVILA, mi segundo orientador, siempre estuvo a mi lado cuando más necesité de su ayuda. Sin su apoyo y amistad nunca hubiera terminado la tesis.

Mi sincero agradecimiento a LUIS MAURICIO CUERVO, quien me recibió como investigadora visitante en el CIDER de la Universidad de Los Andes durante mi trabajo de campo en Colombia entre 1999 y 2000. Desde luego estoy muy agradecida al IDE por su generoso patrocinio financiero de mi estadía en ese período. SAMUEL JARAMILLO, CARMENZA SALDÍAS, ADRIANA POSADA, EDUARDO RESTREPO, LUIS CARLOS JIMÉNEZ, MARÍA MARGARITA RUIZ, LEONARDO GARCÍA y ARGEMIRO MORALES constantemente me dieron sugerencias técnicas sobre el análisis de datos y ayudaron con la búsqueda de documentos y materiales en Colombia.

Las personas que me ayudaron durante el trabajo de campo son demasiado numerosas para mencionarlas a todas. Gratitudes especiales tengo con ellas, pero quiero recordar a MELBA RUBIANO, MARGOTH FIGUEREDO, CARMEN ALICIA ACEVEDO, MARÍA DEL CARMEN TORRES, TERESITA MORENO y PATRICIA MORENO. CAROLINA ORDÓÑEZ, PÍO GARCÍA, ALFONSO ARIZA, RAFAEL CAMPO y MARÍA EUGENIA JIMÉNEZ siempre me animaron cuando afrontaba dificultades en Colombia.

Tengo una enorme deuda de gratitud con los amigos y habitantes en los barrios en Bogotá, quienes generosamente me han recibido y permitido que tome parte de su valioso tiempo para mis entrevistas. Sin su amable aceptación y

acompañamiento mi investigación no hubiera sido posible. Los frutos de este trabajo pertenecen a ellos.

HARRY SMITH, REEITSU KOJIMA, KIWA OJIRI y AYAKO KAGAWA generosamente leyeron mis borradores previos y me hicieron observaciones críticas. LINDA GROVE, KOICHI NAKANO y mis colegas de la Universidad Sofía en Tokio me dieron ayuda moral y perspicacia intelectual durante la etapa final de escribir la tesis. El padre FRANCISCO DE ROUX ha sido un gran crítico y comentarista sobre el tema de participación comunitaria. GUSTAVO ANDRADE, S. J., me introdujo en la historia y la política contemporáneas de América Latina en Tokio y ha sido mi orientador colombo-japonés durante los trayectos que he realizado entre estas dos culturas. Los compañeros de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, con quienes compartí mi estadía de intercambio en el año 2008, me ofrecieron nuevas perspectivas para mi futuro estudio sobre las cuestiones que trato en este libro.

Para mí ha sido un gran reto publicar este trabajo sobre Bogotá, en el propio idioma, para compartir mis hallazgos y pensamientos con la gente colombiana. Es un gran honor tener esta oportunidad gracias a la amable invitación que me ha hecho la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Estoy muy agradecida con su decano, doctor MAURICIO PÉREZ SALAZAR. Finalmente, no puede faltar mi agradecimiento a mi amigo OSCAR ALFONSO, quien me animó a publicar mi trabajo y me brindó su generosa ayuda para la revisión final de este libro.

#### NOTAS PARA LOS LECTORES

Este libro se basa, en su mayor parte, en las entrevistas y observaciones que he ejecutado durante el trabajo de campo. Desde luego, la responsabilidad sobre la interpretación que se presenta en el libro se asume en su totalidad por la autora. Respecto de las citas bibliográficas, la mayor parte



ha sido traducida del inglés. En las referencias bibliográficas el lector podrá encontrar los textos con su título original para identificar a cuáles nos referimos. Todas las fotos que aparecen en este libro fueron tomadas por la autora.

Sobre el tema de los barrios periféricos de las grandes ciudades existen miles de estudios desde diferentes enfoques teóricos y metodológicos. Sin embargo, sería una gran alegría si los lectores pudieran encontrar algún mensaje relevante en las historias de la lucha y negociación de los habitantes que presento en este libro.

NORIKO HATAYA

Este libro es el resultado de más de diez años de investigación sobre los temas de desarrollo urbano en Bogotá, Colombia. La versión original fue escrita en inglés como tesis doctoral presentada al University College London en 2007. El enfoque central que le da su autora es del debate sobre la participación comunitaria en los barrios irregulares de Bogotá. El contexto tanto nacional como internacional que rodea a los barrios irregulares ha cambiado radicalmente desde el final de la década de los años noventa, sobre todo en términos de la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Mientras tanto, los debates sobre el papel de la participación comunitaria y sus implicaciones en las políticas de desarrollo urbano han sido cada vez más frecuentes. Aquí se analiza cómo ha cambiado la relación entre el Estado y la comunidad en el marco de la participación comunitaria y, a la vez, hasta dónde la participación comunitaria o la lucha popular basada en este concepto puede ser útil para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estos barrios.

ISBN 958-710-591-5



9 789587 105919