

CIUDAD – Centro de Investigaciones Ecuador

CIUDAD Y PARTICIPACION POPULAR

**Gustavo Riofrío
DESCO - Perú**

PARTICIPAR ES DECIDIR

En toda sociedad, aquellos que han sido considerados ciudadanos han intervenido en la toma de decisiones. El lugar privilegiado para ello han sido las ciudades. El gobierno de las ciudades ha sido el de sus vecinos calificados, en muchos casos de manera más evidente y reconocida que en las áreas rurales. La aglomeración de personas y los problemas de convivencia en esa aglomeración originan esa participación.

Hay muchos modos de tomar las decisiones sobre la ciudad. Hay, y ha habido en la historia de todos los pueblos del mundo, períodos en los que una sola persona o un grupo exclusivo ha tomado las decisiones por los demás. Pero, con el tiempo, se ha llegado a aceptar como normal que los ciudadanos sean quienes toman las decisiones en las ciudades. Conforme ello se ha convertido en costumbre arraigada, han surgido las instituciones que son vehículos de los procesos de toma de decisiones. De allí que las municipalidades y las asociaciones de barrio sean una institución en una porción importante de las ciudades del mundo.

Pero no basta con decidir. Se decide lo que se va a hacer. En otras palabras, hay que decidir y luego hay que hacer lo que se acordó. De allí que los aparatos y las instituciones sean a la vez organismos para la decisión y para la acción. Cuando hablamos de la participación de los vecinos en las ciudades nos estamos refiriendo a su involucración en las decisiones y las acciones de esas ciudades.

Si bien esto es válido para todas las ciudades, resulta curioso que cuando se habla de la participación de los vecinos en las ciudades del Tercer Mundo, se esté hablando de otra cosa. Cuando se habla de la participación de los vecinos en las ciudades del Tercer Mundo, a menudo se "descubren" las particularidades de dicha participación, sin partir de la generalidad, de aquello que es común en el modo como se participa en muchos contextos diferentes -el Europeo, por ejemplo.

Así nos encontramos que se resalta la capacidad de los pobres de las ciudades de tomar iniciativas y decisiones, como si no hubiera ocurrido lo mismo antes con los pobres de ciudades fundadas hace 600 años y como si esto no viniera sucediendo en nuestros días.

Igualmente, la participación de las masas en las ciudades del Tercer Mundo es resaltada no en tanto forma parte del proceso de toma de decisiones, sino del proceso de ejecución de decisiones tomadas por otros. El rol de los pobladores como mano de obra barata para proyectos de desarrollo es algo muy conocido.

Pongámonos de acuerdo desde el principio: la más importante participación de todas es la participación en las decisiones. Si bien esto no ocurre siempre, la aspiración a que ello suceda -la ilusión en que ello viene ocurriendo- están siempre presentes.

PARTICIPACION EN CIUDADES POBRES

La aglomeración de pobre induce a la participación. Ello es resultado de un proceso en el que la ciudad crece rápidamente sin atender las necesidades de poblaciones crecientes. Las diferencias entre la participación ciudadana en ciudades pobres y de rápido crecimiento, con aquella de las ciudades más ricas y con procesos estables pueden entenderse sin mucho esfuerzo. En las ciudades de los años sesenta, setenta y ochenta, todo está por hacerse y demanda muchos esfuerzos. Además, la forma de gobierno de dichas ciudades no es algo ya definido y estable, sino que está buscando sus formas apropiadas de manejo y gestión institucional. Estas formas tienen que ser adecuadas no solamente a las características físicas de estas ciudades -muy diferentes a aquellas que crecieron en los siglos anteriores-, sino a las características culturales de sus habitantes.

Y es aquí donde empiezan los problemas. En un primer momento las gentes esperan que sus necesidades específicas sean atendidas en una conjunción de actividades en donde los gobiernos y las poblaciones ponen cada uno su parte correspondiente. Pero las realidades pronto mostrarán que los gobiernos no están genuinamente interesados en atender las necesidades específicas de los más pobres de las ciudades, por un lado, y que el mercado es un gran asignador de recursos que no tiene ningún recurso previsto para ellos, por el otro.

De allí que lo que normalmente conocemos por "participación" no sea sino las iniciativas independientes de los ciudadanos para atender problemas que competen a un conjunto de actores sociales, pero que son dejadas solo para que sean atendidas por estos ciudadanos.

Desde ese punto de vista, es necesario concluir que lo que muchas de nuestras ciudades necesitan es una mayor participación de los gobiernos, puesto que la de las poblaciones se vienen dando espontáneamente ya hace mucho tiempo.

En otras sociedades lo que sucede es que los gobiernos reprimen todo tipo de iniciativa ciudadana,

puesto que ella supuestamente "desvía" de los propósitos de los gobiernos. Supongamos que dichos gobiernos tienen poderosas razones para oponerse a las iniciativas ciudadanas. Si la iniciativa ciudadana se mantiene, lo único que podemos concluir es que debe haber alguna "desviación" de las acciones de dichos gobiernos respecto del interés común que explique esa persistencia, o una gran incomunicación entre el poder y la ciudadanía.

Este último caso -la represión a las iniciativas espontáneas de las masas urbanas de las ciudades- parece ser el más común en las actitudes de los gobiernos de nuestros días, mientras que en la comunidad de profesionales del desarrollo es más frecuente encontrar quienes abogan por la necesidad de una mayor participación ciudadana.

Pero, de manera general, incluso en aquellas visiones positivas frente a la participación de los vecinos organizados, encontramos un acercamiento aún imperfecto al tema de la participación de los ciudadanos pobres que debiéramos abordar con más fuerza.

A continuación propongo algunos puntos de discusión:

LA PARTICIPACION POPULAR NO MERECE UN ACERCAMIENTO INDIGENISTA.

Las élites que gobiernan nuestros países y nuestras ciudades generalmente tienen en común el hecho de conformar un grupo económico y social homogéneo, que se distingue de los demás grupos sociales del país. Esta distinción en muchos casos también lo es cultural y racial. Mientras que en la base se está más cerca del país profundo, con sus colores y costumbres típicos, en las alturas hay una modernidad muy parecida a la del norte occidental o que, al menos, pretende parecerse a ese modelo. Respetar las organizaciones populares implica necesariamente respetar las costumbres, muchas veces ancestrales, que se expresan en las organizaciones.

Sin embargo, no debemos pensar que lo que las gentes traen a las ciudades es sólo tradición. Más importante que ello, lo que las gentes traen a las ciudades cuando llegan a ella son deseos de superación y formas de hacerlo que se emparentan con sus tradiciones, pero que buscan innovar y mejorar. Junto con las tradiciones que hay en la base, lo que hay es un gran deseo y manifestaciones de **modernidad**. De allí que el respeto a las expresiones populares de las personas no puede suponer que las tradiciones originadas en sociedades rurales o en ciudades muy pequeñas puedan subsistir sin ninguna modificación en sociedades eminentemente urbanizadas y modernas.

Una actitud de ese tipo lo que hace es ignorar que hay un inevitable y fecundo diálogo entre modernidad y tradición, que es en donde se basa la identidad y el progreso de los pueblos.

Lo que yo constato desde mi experiencia personal, es que los peruanos organizados en los barrios populares son modernos y peruanos, en vez de ser tradicionalistas que se quedan solamente en la herencia de la tradición del imperio de los incas que existió en el siglo XV. Constató también, que la organización popular en las barriadas del Perú ha creado formas culturales nuevas que involucran a gentes de diferentes orígenes étnicos y culturales, dentro de la gran variedad sociocultural existente en mi país.

Por el contrario, la idea de modernidad de las élites dominantes de mi país, rescata muy poco de nuestros sentimientos nacionales. Es, entonces, una modernidad alienada, que no corresponde a los modos de hacer las cosas de esta realidad.

Como se verá, tan peligroso como acercarse a la organización con una visión de modernidad que no corresponde a nuestra realidad, es la de acercarse a las costumbres populares urbanas con un acercamiento indigenista y conservacionista que, pese a sus buenas intenciones ignora los afanes de cambio y progreso de los pueblos.

PARTICIPAR NO ES DESORDEN Y ANARQUIA

Cuando muchas personas tienen que tomar una decisión resulta fundamental considerar las características del proceso de toma de decisiones. A menudo se ha señalado que ese proceso toma mucho tiempo, que hay dirigentes tradicionales o carismáticos que se oponen a los intereses de las mayorías, que hay dolo en las burocracias dirigenciales, que hay quienes se eternizan en el poder y que no quieren dar paso a los más jóvenes o a las mujeres, etcétera. Me opongo a que se efectúe un análisis de las dificultades que tienen las gentes pobres y poco entrenadas en tomar sus propias decisiones, que no compare esa realidad con la de los parlamentos y consejos de ministros de los mismos países y del mundo entero.

Ciertamente es más **eficiente** que un grupo pequeño y muy entrenado de personas tome las decisiones. A simple vista puede percibirse que un proceso así toma muy poco tiempo. Sin embargo, allí terminan las ventajas, puesto que aún no han nacido en nuestros pueblos los sabios que puedan tomar las decisiones que satisfagan a tan distintos y contrapuestos intereses. La decisión compartida es la más **eficaz** manera de lograr consensos entre los pueblos. Si todos participan en la toma de decisiones, entonces todos estarán involucrados en su ejecución y supervisión. A mayor participación, habrá mayor consenso y control social.

Cuanto más poder tengan, los dirigentes de las ciudades deberán deshacerse de las decisiones menos importantes. Para cada tipo de decisión hay un nivel espacial donde se debe tomar. No tiene sentido que un Ministro de Salud decida la ubicación precisa de una posta médica, cuando la población puede tomar

mejor esa decisión si existen los canales y los lineamientos adecuados para ello.

Además, las organizaciones de vecinos tienen contacto directo con aquellos vecinos que son dirigentes, por lo que les pueden pedir cuentas más fácilmente que a los dirigentes a nivel nacional. Es lo que en inglés se llama "accountability".

El desorden y la anarquía se originan cuando no hay canales institucionalizados de decisión en la ciudad que relacionen el más alto con el más bajo nivel. Entonces habrá en la realidad dos sistemas de decidir y de hacer las cosas, esto es, el oficial y desde arriba y el informal y desde abajo. El primero será legal y estará frecuentemente alejado de las verdaderas necesidades de las gentes, mientras que el segundo estará más cercano a las necesidades inmediatas de las personas, pero no se integrará a una visión de conjunto de la ciudad.

Si hay que escoger entre uno y otro, yo prefiero aquel sistema que está ligado a las decisiones de las bases. Resulta más eficiente y eficaz en el diagnóstico de las necesidades, en la asignación de los recursos, en la determinación de lo que hay que hacer y el modo de hacerlo. Además, la experiencia peruana nos muestra que desde los modos de gestión que hay en los barrios es posible pensar modalidades que comprendan al conjunto de la ciudad.

PARTICIPAR SOLO A NIVEL MICRO

En todo el mundo existen experiencias extraordinarias de lo que puedan hacer los pueblos si se les permite decidir y se les dota con el mínimo de recursos para hacerlo de manera apropiada. Hay, inclusive casos que se consideran paradigmáticos, como los de Or Fown en Pakistán y Villa El Salvador en Perú. La pregunta que debemos respondernos es si estas experiencias solamente sirven para procesos de gestión del hábitat que se localizan al nivel micro o si podemos extraer lecciones de ellas que nos sean útiles en la propuesta de alternativas globales de gestión de grandes urbes.

Estoy convencido que muchas maneras apropiadas de gestión urbana pueden proponerse si se aprende de lo que sucede a niveles micro (que a veces incluyen poblaciones de más de 100.000 habitantes) y se hacen las adecuadas transformaciones para pensarlas a nivel macro.

Ciertamente que -y esto lo muestra también la realidad de las de Francia- para los vecinos resulta "otra cosa" pasar de una visión de lo que acontece en "su" barrio a aquella que se refiere al conjunto de la ciudad. Pero la dificultad mayor no estriba en esto, sino en el hecho que las personas piensan que participar es una simple adición a modos de planificar ya establecidos y estándar. En la realidad, se trata de **sistemas participativos**, esto es de "paquetes tecnológicos" complejos y cualitativamente diferentes de aquellos que han sido montados considerando de manera errónea que el modelo occidental

y cristiano de democracia representativa es el único modelo moderno de democracia y que, correlativamente, la participación, dentro de ese modelo, se da por la vía de las elecciones periódicas de representantes ante los organismos de gobierno de la ciudad.

PARTICIPAR ES HACER CLIENTELA POLITICA

La población de los barrios pobres siempre ha sido considerada como masa útil para ser utilizada en función de los intereses de personas, partidos políticos y gobiernos. El intento de esto muestra el desprecio que muchos tienen frente a las personas y sus necesidades. Pero esta situación no es definitiva e irreversible. Si las poblaciones sienten que la base de su poder reside en la organización misma y no en la relación con otro poder, se sientan las bases de una relación independiente entre distintas instituciones que actúan en la sociedad. En el Perú, las organizaciones de pobladores han nacido como instituciones independientes de los gobiernos, y ahora tienen el interés de desarrollar todos los aspectos del hábitat, esto es, todo aquello que acontece dentro de un espacio determinado. El control de ese espacio y lo que acontece en él, les da una base de actuación que les coloca en situación de negociar con las autoridades políticas.

LA GENTE PARTICIPA SOLO EN LO QUE LE INTERESA

Esto es cierto. Puede ser percibido como un problema cuando desde una visión más amplia del desarrollo de las ciudades se constata que hay importantes aspectos que no merecen la debida atención por parte de la comunidad. Sin embargo, la experiencia de organización de las mujeres en la última década es la mejor muestra de la posibilidad de proyectarse de problemas inmediatos y sentidos hacia problemas de fondo del desarrollo. Las organizaciones de mujeres han surgido para atender las necesidades prácticas de género, esto es, aquellas que no cuestionan sus roles tradicionales en la sociedad como la salud de los niños y la alimentación. Pero, con el tiempo se están orientando a cuestionar los roles tradicionales de la mujer al orientarse a los problemas del empleo productivo y al propiciar una mayor participación social y política de las mujeres en la vida comunal. ¿Quién habría afirmado, hace unos pocos años, que desde el problema de la salud de los niños se iba a producir una visión que cuestiona los conceptos machistas de la sociedad? Podemos constatar sin esfuerzo que los intereses de las mujeres han ido variando con el tiempo.

LAS EXPERIENCIAS DE PARTICIPACION EN LAS CIUDADES DEL TERCER MUNDO SOLAMENTE SON UTILES PARA LOS PAISES DEL TERCER MUNDO

Espero que podamos discutir ampliamente este tema. Estoy convencido que -como en una especie de función mirror- hay modos de relaciones humanas y de prestación de servicios en las ciudades pobres que pueden ser de utilidad para proponer alternativas de vida y de atención de las necesidades en

sociedades más desarrolladas.