

# Participación

Ciudadana y gobernanza en la metrópolis

Oswaldo Mesías Rosas

El actual fenómeno de la “metropolización” por el cual pasan nuestras grandes y me-dianas ciudades, que ven desbordados sus límites político administrativos de su municipalidades, donde la influencia del área urbana, o el modo de vida urbana invade amplios contextos territoriales, exigen de nuevas miradas en la planificación y gestión de sus territorios. Uno de los elementos claves a destacar con especial atención, que ayudará a construir un nuevo paradigma en cuanto a cómo enfrentar la organización territorial y que es motivo de reflexión en este ensayo, es el de la participación ciudadana, sobre todo desde sus enseñanzas obtenidas en el escenario de la construcción del hábitat popular, a partir de la autoproducción y autogestión de los propios habitantes de los barrios marginales. Asimilar su experiencia en la escala local y elevarla a la de la escala territorial de la ciudad se constituye en el gran reto para la planificación y gestión de la metrópolis.

### Revaloración de lo local

Hoy en día, el Estado-nación se ve sometido a una doble presión, desde arriba debe acoplarse a las exigencias del proceso de globalización, que al imponer decisiones a los Estados sobre todo en materia macroeconómica, tiende a generar un déficit de legitimización de la democracia, y desde la proximidad del nivel local debe promover sintonía entre las necesidades y los reclamos de la ciudadanía, que por razones de escala geográfica y demográfica resultan impensables en el nivel nacional-global; esta doble presión genera una crisis de competencia y de poder que trae aparejado la revitalización del poder político de los gobiernos locales. En esta lógica autores como el economista chileno Sergio Boisier, proponen que cada territorio debe aplicar el principio de subsidiariedad del Estado, según el cual, las decisiones y acciones deben ejecutarse en el nivel más próximo al ciudadano o la hipótesis planteada por (Negrón, 1996:10) donde “el municipio representa el nivel más inmediato para la participación democrática de la población metropolitana, por lo que su función más importante en materia urbanística sería la de identificar esas aspiraciones y problemas.”

### Del Gobierno a la Gobernanza

El gobierno de la ciudad y de su metrópolis ya no solo se gestiona exclusivamente desde el municipio, sino a través de un conjunto de agentes locales, que conforman un complejo institucional que recupera la noción de ciudadanía, donde se privilegia la participación y representación; el gobierno institucional ya no es suficiente para garantizar la eficiencia y la legitimidad del sistema, debe articularse con la sociedad civil, que le permitirá detectar los problemas, definir mejores soluciones e implementar proyectos de manera más efectiva.

## Introducción

## Importancia del concepto Participación ciudadana

## Planificación Urbana y Participación Ciudadana

Como avances en este sentido podemos citar los ejemplos de la planificación estratégica implementado ciudades como San Francisco (1981), Barcelona (1992), Rio de Janeiro (1993), entre otras, donde se origina un nuevo tipo de planificación que promueve una intensa participación de los agentes locales, una participación tanto institucional como comunitaria desde el primer momento del proceso hasta su implementación y seguimiento. Ariana Tarhan, directora de Planificación y Gestión Metropolitana de la Alcaldía de Caracas destaca el papel fundamental de la participación y reitera que la visión compartida de futuro como acto creativo, se debe construir en consenso con todos los actores: ciudadanos y sus organizaciones, líderes políticos, económicos y sociales; profesionales y técnicos.

Esta vía, en pos de un pacto territorial, constituye el gran desafío para los actores locales, debido a las disputas con respecto a posturas individuales y necesidades colectivas, implica una red de relaciones sociales e institucionales tanto formales como informales, que se comprometa con la idea de proyecto local fruto de la conjugación de tres factores claves: liderazgo asumido por personas comprometidas, organización basada en la sinergia, y conocimiento, cooperación y dialogo.

La idea de participación ciudadana y su relación con la planificación urbana no es nueva, tiene como antecedentes la ley de planeación de 1968 en Inglaterra, sin embargo su estímulo venía del gobierno central, y partía de unas consideraciones que a la luz de hoy parecería más que obvias: la población debía mantenerse informada, las autoridades de planeación debían publicar las propuestas, el público debía ser notificado de los logros alcanzados y la gente debía ser animada a participar en los planes.

Muy pronto se hizo evidente que se tenía que ir más allá de los procedimientos formales como encuestas y exhibiciones de planos, el proceso era necesariamente político y rebasaba la planeación urbana, se debía encontrar vínculos entre la participación popular y la democracia representativa, los usuarios debían controlar el poder burocrático de los tecnócratas burocratizados, la representación social era limitada, se corría el riesgo de la posibilidad de que la participación ciudadana condujera a propuestas excluyentes. Esta situación puso en evidencia las enormes dificultades que implican la participación de la población y las condiciones no acordes para lograr efectividad al ascender a la escala metropolitana.

El arquitecto y geógrafo urbano Boris Graizbord (1999) considera un modelo analítico de participación ciudadana, el cual debe atender cuatro dimensiones:

**La escala.** Son grandes las diferencias que deben establecerse al abordar la escala de ciudad o territorio social, al de escala barrial o territorio comunitario; varían los mecanismos, instituciones y aspectos en discusión; si se trata de una decisión que afecta a toda la ciudad es necesario referirse al habitante metropolitano, donde se producen costos sociales y externalidades que afectan a unos más que a otros; por tanto, se debe prever y permitir la expresión de todos los usuarios de la población en general, y no la de los solo grupos de interés particular. En cambio si la escala se reduce al espacio comunitario y vecinal, los participantes tienen nombre propio, y el papel del experto es más débil en comparación con la escala de ciudad.

**El tiempo.** Existe una marcada diferencia cuando la participación hace su intervención ex-ante, que cuando se hace ex-post, se debe encontrar el momento oportuno para auspiciar, aceptar o propiciar la participación ciudadana, ver si debe darse desde el principio del proceso, más factible para la escala local, o si ésta debe aparecer solo una vez formulada la propuesta, sobre todo cuando se trata de decisiones técnicas que afectan a la escala de ciudad.

**El contexto.** Se debe establecer la diferencia de cómo se concreta el proceso de planificación en situaciones de rutina al que se lleva a cabo en situaciones de crisis, el primero por lo general intenta mantener el statu quo, en cambio el segundo exige de decisiones radicales para enfrentar una situación extrema.

**Los motivos.** Son distintas las motivaciones de los autores, entre los utilitarios de la escala ciudad a los materiales de la escala barrial. Los motivos de los agentes sociales y el análisis del proceso urbano se centran en la estructura y ejercicio del poder, que desde una perspectiva sociológica política contempla dos opciones, una cuando las ciudades son controladas por una estructura de poder elitista que actúa cuando entran en juego sus intereses sectoriales, y la segunda cuando el control de la ciudad se divide entre grupos diversos que compiten.

**Población no organizada y agentes políticos.** Sobre todo, en la escala de ciudad, en los temas de la planificación territorial, la población pobre, sin recursos para librar batallas políticas y administrativas es la más afectada, su respuesta se anida dentro de factores como: la presencia de partidos políticos con fuerza en la política urbana, una figura poderosa de gobernante paternalista o autoritario, aparición de líderes cívicos oportunistas o auténticos. Los resultados de las diversas formas de interpretar las necesidades por parte de estos actores, sobre todo dentro una población desorganizada, no siempre se traducen en una demanda efectiva.

En la escala del espacio comunitario, ante los diferentes problemas, sus respuestas si pueden ser posibles debido a la posibilidad de una

## Participación Popular en el Diseño

mayor capacidad organizativa, a una demanda efectiva y la articulación de problemas que permiten obtener respuesta de los gobiernos locales, para que esto sea posible la relación entre gobernante y gobernado exige voluntad política y un esfuerzo gubernamental de descentralización. En el ámbito local si es posible hacer coincidir las acciones públicas con las demandas efectivas de la comunidad por medio de un activismo comunitario que logra encontrar la relación directa entre el impacto de la asignación de recursos y dotación de servicios.

### Pobreza urbana y ciudad precaria.

La pobreza urbana en la ciudad con sus consecuentes desigualdades y desequilibrios que genera en el territorio, es fundamentalmente estructural al sistema capitalista, por lo que anular su impacto es imposible en el contexto presente. Un programa de desarrollo urbano solo podrá reducir o mitigar sus efectos. El coordinador del Cytod Edin Martínez, citado por Bolívar muestra como en nuestras ciudades conviven dos realidades distintas al afirmar: “La segregación socioespacial que se proyecta sobre el territorio en forma de “ciudad dual”. Mientras una sección de la ciudad, asociada fundamentalmente a los sectores de mayores recursos y a las actividades dinámicas, se incorpora a las redes globales, la otra, vinculada a los sectores empobrecidos y a los sectores más vulnerables de la sociedad, queda segregada y excluida”. (Bolívar, 2006: 14).

El pasaje de la ciudad moderna a la fase actual de la metropolización se caracteriza principalmente por la pérdida de la unidad y cohesión espacial, con la aparición de fragmentos deshermanados en el motivo general de la ciudad, dando lugar a espacios valorizados y espacios desvalorizados socialmente, en razón de sus cualidades físicas y sociológicas, donde funciona dos mundos antagónicos, pobres y ricos se inscriben en el paradigma de la dualización social de la ciudad contemporánea. Para la ciudad latinoamericana más del 27% de sus barrios (BID 2015) cuentan con precarias infraestructuras, mínimos servicios públicos, calidad urbana deteriorada, son aglomeraciones humana no viables, que constituyen la no ciudad, la modernidad no concluida.

### Prácticas exitosas

En el caso de Colombia, es en Medellín donde se dan los casos de estudio más destacados a nivel local, han sido estudiados y documentados los del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales PRIMED, la política de Urbanismo Social y sus Proyectos Urbanos Integrales PUI, y la construcción de hábitat y consolidación de vivienda en la Quebrada Juan Bobo. En el plan de desarrollo

2004-2007, el Alcalde Sergio Fajardo define como “El Urbanismo Social es un instrumento de inclusión espacial y construcción de equidad en el acceso a las posibilidades, busca hacer intervenciones en las zonas marginales de la ciudad de forma integral con un fuerte componente social y de participación ciudadana” (Alcaldía de Medellín, 2011: 37). Este tipo de programas llevados a la práctica plantean una nueva metodología de intervención urbana y representan un hito histórico en la planificación de las ciudades, ya que involucran los procesos de participación comunitaria, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento barrial, el mejoramiento de la vivienda, la reubicación de las viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo, la legalización de la tenencia y la mitigación del riesgo geológico.

Otros ejemplos exitosos los encontramos en la sistematización de cuatro casos de procesos de mejoramiento de barrios en América Latina, compilado por Teolinda Bolívar, como parte del desarrollo del proyecto “Los usuarios valoran su hábitat” del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología (Cytel), investigación que se centró en la re-habilitación de los barrios Julián Blanco de Caracas, San Isidro de la Habana y los Manantiales de San Salvador y el reasentamiento de La Nueva Quinta en Montevideo. Todas estas experiencias “tienen como hilo conductor común: la participación de la población en la gestión de soluciones a sus propios problemas... ponen en evidencia como todos los involucrados se transforman en el proceso, se apropian del mismo y lo dinamizan.” (Bolívar, 2006: 12)

Uno de los grandes propósitos que destaca Bolívar en el mejoramiento de barrios radica en que los sujetos de los mismos, los habitantes y hacedores “se preparen para participar en el gobierno de la ciudad. Creemos que la gobernanza de las ciudades y metrópolis contemporáneas pasa por darle un puesto importante a las organizaciones de habitantes.” (Bolívar, 2006: 173). Al avanzar en estas formas de participación de las comunidades, se está también construyendo el camino del autogobierno urbano.

David Gouverneur en su propuesta de actuación urbana sobre las áreas marginales autoproducidas, define al “Urbanismo Informal Programado” como una manera de auxiliar lo indetenible y comprender su forma, como un producto de características propias, que debe ser mejorado a través del diseño, que incentive la realización de políticas del suelos, garantice espacios disponibles para ocupar y crecer, con calidad urbana. Se trata de ordenar tierras para que sean posteriormente ocupadas pero de manera previsible, con urbanismo y estándares mínimos, con provisión de servicios básicos en fases tempranas de ocupación, que permitan su posterior desarrollo progresivo, tanto para la vivienda como para el barrio, acopladas a las necesidades de cada usuario. Con el funcionamiento del binomio apoyo estatal y participación comunitaria estas áreas serán el espacio

para futuros receptores y permitirán rápidas transformaciones de lo vecinal a lo metropolitano..

### Aprendizaje desde los pobladores

El aprendizaje desde la práctica de los pobladores, como artífices de la construcción de sus propias viviendas y barrios, pasa por interpretar y asimilar la participación popular en el diseño arquitectónico y urbano, mediante un dialogo permanente con la gente que ha creado barrios urbanos y en consecuencia ciudades y metrópolis construidas por la necesidad-obligación de tener un techo urbano. Según Teolinda Bolívar para el caso de las ciudades venezolanas (no muy diferente al de la mayoría de nuestras ciudades tercermundistas) no menos del 70% de la ciudad ha sido autoproducida por la gente con la creación de los barrios, sus casas y su infraestructura.

Todo el patrimonio construido de los barrios urbanos, que iniciados generalmente como un rancherío en proceso continuo de transformación, podría ser mejor y más seguro, si los auto-productores hubieran contado en sus etapas iniciales con el apoyo profesional, sobre todo en temas estructurales de las edificaciones, en dotación de servicios infraestructurales y en vialidad automotora.

Aunque, en muchas ocasiones los barrios auto-productos, posteriormente han sido mejorados con ayuda del Estado, siempre se los pensó como una parte necesaria de la ciudad, pero con carácter transitorio; no obstante los barrios y su gente llegaron para quedarse, sus habitantes se han habituado a vivir en una parte de la ciudad, donde han construido su patrimonio familiar de gran valor, donde se van tejiendo relaciones vecinales que contribuyen a su sobrevivencia.

Para conocer los barrios y para transformarlos con y para las personas que los habitan, para que tengan una casa sana, segura, adaptada a sus usos y costumbres y donde su barrios cuenten con todos los servicios, infraestructura y equipamientos plenamente incorporados a la ciudad o a la metrópolis, a la cual pertenecen y han contribuido a crear, se necesita apropiarse de una metodología que contribuya a superar las dificultades de relación entre funcionarios, universitarios, investigadores y habitantes del barrio.

## Conclusiones

La participación no es nada nueva, ni concluida, ni mucho menos agotada, teniendo mucho cuidado no caer en slogans formalistas, que solo se quedan en lo superficial, en lo meramente procedimental, se la puede considerar como una herramienta y una oportunidad para dar un salto cualitativo para avanzar en la planificación participativa de la localidad y de la metrópoli. Para los desafíos del gobierno de la ciudad en la resolución de conflictos, en la promoción y generación

de sinergias y en la construcción de sociedades con proyecto, la participación ciudadana es su principal aliado. La gestión del gobierno depende del grado de participación que la ciudadanía sea capaz de ejercer.

Un nuevo paradigma en la planificación y gestión de la metrópoli debe entender como alternativa la concertación participativa del proceso de construcción del hábitat popular, que se ha dado como reacción-acción ante la comprobación del fracaso ampliamente reconocido de las políticas neoliberales que sean apoderado de nuestros Estados, reflejado en un mercado inmobiliario incapaz de dirigir la oferta de la vivienda y el suelo urbano hacia los más necesitados y en políticas urbanas incapaces de asegurar a las mayorías los servicios e infraestructura básicos.

Uno de los mayores peligros que acecha a la participación ciudadana es el de ser utilizada simplemente como legitimación para validar decisiones previamente tomadas, que son impuestas por grupos de interés de mayor presión y que no visibilizan las voces de la sociedad, o la de quedarse meramente en lo procedimental cuando se da por cumplimiento de normas que la contemplan como en casos de legislación colombiana y su ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana.

Se necesita aprender de la práctica barrial, de las iniciativas tomadas por las comunidades, de los habitantes de los barrios, de los actores sociales del desarrollo urbano y la construcción del hábitat popular. Existen un sinnúmero de experiencias que centradas en la participación de los habitantes de los barrios marginados en asocio con universitarios, profesionales y administradores públicos, han permitido encontrar métodos de trabajo basados en la escucha de los habitantes. Desde la academia se debe dar el giro para tratar de formar arquitectos, ingenieros, urbanistas, preparados para asumir el reto de habilitar los barrios, respetando su cultura y valorando su patrimonio.

Hay mucho por reflexionar para poder abordar estos interrogantes en pro de una mejor planificación y gestión de la metrópolis, donde la participación ciudadana puede ser su gran aliado: ¿cómo transformar el medioambiente construido en uno de buena calidad que asegure la vida de los seres humanos que lo habitan, en el panorama de una sociedad excluyente? Y Si se trata de contrarrestar situaciones negativas, donde la miseria en vez de disminuir aumenta en extensión y densidad ¿Cómo evitar que se sigan construyendo rancheríos urbanos sobre todo a un ritmo de crecimiento mayor al de la oferta de vivienda formal? La tarea no es nada fácil y lo reconoce una de sus adalides Teodolinda Bolívar (2006: 173): “Llegamos a la conclusión de que transformar los territorios autoproducidos en verdaderos espacios para la vida de los habitantes urbanos, es una utopía muy difícil de realizar con la vastedad y los requisitos que ésta requiere... es un

sueño irrealizable a corto y mediano plazo”. Si creemos en la utopía como una camino a construir, empezar ya será nuestro compromiso.

## Bibliografía

ALCALDIA DE MEDELLIN, et al. (2011). Medellín, modelo de transformación urbana. Proyecto Urbano Integral –PUI- en la zona nororiental. Consolidación habitacional en la Quebrada Juan Bobo.

BOLIVAR, Teolinda (2000). Voces solidarias, contribución a la participación para el diseño. Cara-cas: Universidad Central de Venezuela.

BOLIVAR, Teolinda (2006). Barrios en transformación. Prácticas de rehabilitación, revitalización y reasentamiento. Cyted Red XIV.b, Caracas.

BOISIER, Sergio (2001). “¿De qué estamos hablando?”. En Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.). Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Rosario: Homo Sapiens.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1999). Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Taurus, Madrid.

CENTRO DE ESTUDIOS DEL HABITAT POPULAR (1996). Cartilla del diseño participativo Taller CE-HAP – PRIMED. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

ECHEVERRI, Alejandro; ORSINI, Francesco (2012). Informalidad y urbanismo social en Medellín. En Medellín: Medio ambiente, urbanismo y sociedad.

FERNANDEZ GÜEL, (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. En Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXIX (154).

GRAIZBORD, Boris (1999). Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social. En Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, núm. 5, enero-junio, 1999, pp. 149-161. El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México

NEGRON, Marco (1996). La planificación urbana local y el contexto metropolitano en: La gestión urbana del gobierno local en el contexto metropolitano, seminario “El municipio urbano en el umbral del siglo XXI”, Municipio El Hatillo, Caracas

SCHMUCK, María Eugenia (2015). Participación ciudadana en: Liderando el Desarrollo Sostenible de las Ciudades. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES).

ROMERO, Gustavo. La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del Hábitat. CYTED.

VELÁSQUEZ, F. y GONZÁLEZ, E. (2004). La planeación participativa en Bogotá D.C.: análisis y propuestas. [Online] En: <http://www.fundacioncorona.org.co>. [14 de junio de 2014].

## Oswaldo Mesías Rosas

Nació en la ciudad de Pasto (1958), al sur de Colombia, se tituló como arquitecto y magister en hábitat en la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), especialista en Gestión y Planificación Urbano Regional de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, y actualmente se desempeña como docente del departamento de Arquitectura de la Universidad de Nariño en comisión de estudios como doctorante en Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela – UCV (Caracas).